

revista interdisciplinar
de sociologia e direito

issn eletrônico 2318-4558

issn impresso 1678-7145

CONFLUÊNCIAS

Direitos e Desigualdades

DOSSIÊ

vol. 25 | n. 3

dezembro de 2023



Programa de
Pós-Graduação em
Sociologia e Direito



Universidade
Federal
Fluminense

CONFLUÊNCIAS

Revista Interdisciplinar de Sociologia e Direito

VOLUME 25 Nº 3

Niterói: Editora PPGSD/UFF, dezembro de 2023

Programa de Pós-Graduação em
Sociologia e Direito – UFF

ISSN 1678-7145 || E-ISSN 2318-
4558

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

E-mail:
revistaconfluencias.psd@id.uff.br

<https://periodicos.uff.br/confluencias>



EQUIPE EDITORIAL

Editores:

Carla Appolinário de Castro (PPGSD/UFF)

Carolina Pereira Lins Mesquita (UFRJ)

João Pedro Chaves Valladares Pádua (PPGSD/UFF)

Coordenadora Editorial:

Anna Carolina Cunha Pinto (PPGSD/UFF)

Editores Assistentes:

Alexandre Silva de Souza (PPGSD/UFF)

Anderson Waldemar Moreira Paula (PPGSD/UFF)

Cora Hisae Monteiro da Silva Hagino (UFF)

Hilbert Reis Silva (PPGSD/UFF)

Luiza Alves Chaves (UFF)

Pedro Odebrecht Khauaja (PPGSD/UFF)

Priscila Leal Seifert Viana (PPGSD/UFF)

Roberta Pinheiro Piluso (PPGSD/UFF e UNIGRANRIO)

Stefanie Grabas Hauaji Saadi (PPGSD/UFF)

Stella Arantes Aragão (PPGSD/UFF e UNIFOA)

Thaís Henrique Dias (PPGSD/UFF)

Todos os direitos reservados. Os artigos publicados são a expressão exclusiva das posições intelectuais de seus respectivos autores e não do conselho editorial ou da revista. Os artigos publicados poderão ser livremente reproduzidos em qualquer meio, desde que sejam feitas as devidas referências aos autores e à revista.

CONSELHO EDITORIAL

Profª Dra. Ana Maria Motta Ribeiro, Universidade Federal Fluminense, Brasil

Prof Dr. Boaventura de Sousa Santos, Universidade de Coimbra, Portugal

Profª Dra. Carmem Lucia Tavares Felgueiras, Universidade Federal Fluminense, Brasil

Profª Dra. Carla Appolinário de Castro, Universidade Federal Fluminense, Brasil

Profª Dra. Carolina Pereira Lins Mesquita, Universidade Federal do Rio de Janeiro,
Brasil

Prof Dr. Edmundo Daniel dos Santos, Université d'Ottawa, Canadá

Prof Dr. Henri Acserald, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Brasil

Prof Dr. João Pedro Chaves Valladares Pádua, Universidade Federal Fluminense, Brasil

Prof Dr. Joaquim Leonel de Rezende Alvim, Universidade Federal Fluminense, Brasil

Profª Dra. Juliana Neuenschwander Magalhães, Universidade Federal do Rio de Janeiro,
Brasil

Prof Dr. Luís Antônio Cunha Ribeiro, Universidade Federal Fluminense, Brasil

Prof Dr. Luiz Augusto Fernandes Rodrigues, Universidade Federal Fluminense, Brasil

Prof Dr. Marcelo Pereira de Mello, Universidade Federal Fluminense, Brasil

Profª Dra. Maria Alice Nunes Costa, Universidade Federal Fluminense, Brasil e
Universidade de Coimbra, Portugal

Profª Dra. Maria Geralda de Miranda, Centro Universitário Augusto da Motta, Brasil

Prof Dr. Marcos Vinícios Chein Feres, Universidade Federal de Juiz de Fora, Brasil

Profª Dra. Mónica María B. Rúa, Universidad de Medellín, Colômbia

Prof Dr. Napoleão Miranda, Universidade Federal Fluminense, Brasil

Prof Dr. Raul Francisco Magalhães, Universidade Federal de Juiz de Fora, Brasil

Profª Dra. Silvia Portugal, Universidade de Coimbra, Portugal

Profª Dra. Tamara Tania Cohen Egler, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Brasil

Prof Dr. Wilson Madeira Filho, Universidade Federal Fluminense, Brasil

AVALIADORES DA EDIÇÃO V. 25, N.3,

AGOSTO-DEZEMBRO DE 2023

Adalton da Motta Mendonça, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Brasil

Andrea Catalina León Amaya, Universidade Federal Fluminense, Brasil

Arthur Bastos Rodrigues, Universidade Federal de Juiz de Fora, Brasil

Bruna Azevedo Castro, Universidade Estadual do Norte do Paraná, Brasil

Carolina C. Pires dos Santos, Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Brasil

Cristina Leite Lopes Cardoso, Universidade Federal de Roraima, Brasil

Dayse de Paula Marques Silva, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Brasil

Fabio Py, Universidade Estadual do Norte Fluminense Darcy Ribeiro, Brasil

Felipe Cavaliere Tavares, Centro Universitário Serra dos Órgãos, Brasil

Felipe de Lima Bandeira, Universidade Estadual de Campinas, Brasil

Jéssica da S. C. de Oliveira, Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais, Brasil

José Alexandre Ricciardi Sbizera, Faculdades Londrina, Brasil

Luciano Filizola da Silva, Universidade do Grande Rio e Faculdades Simonsen, Brasil

Mylena Devezas Souza, Universidade Federal Fluminense, Brasil

Natalia Maria Ventura da Silva Alfaya, Faculdades Londrina, Brasil

Rodolfo Liberato de Noronha, Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro, Brasil

Rossana Maria Marinho Albuquerque, Universidade Federal do Piauí, Brasil

SUMÁRIO

EDITORIAL - <i>João Pedro Chaves Valladares Pádua e Equipe Editorial</i>	7
APRESENTAÇÃO DO DOSSIÊ DIREITOS E DESIGUALDADE - <i>Erika M. Moreira e Cora Hisae Hagino</i>	9
ENTREVISTA	
UMA LITERATURA DA PÓS-MEMÓRIA DAS DITADURAS LATINO-AMERICANAS: ENTREVISTA COM PATRICIO PRON, AUTOR DE O ESPÍRITO DOS MEUS PAIS CONTINUA A SUBIR NA CHUVA - <i>Patricio Pron e Sergio Schargel</i>	14
TRADUÇÃO	
INSEGURANÇA SOCIAL: SOBRE UMA AFINIDADE ELETIVA ENTRE PIERRE BOURDIEU E ROBERT CASTEL - <i>Nicolas Duvoux e Igor Martinache (tradutor)</i>	21
DOSSIÊ DIREITOS E DESIGUALDADES	
EDUCAÇÃO JURÍDICA E MOVIMENTOS SOCIAIS: A TURMA ELIZABETH TEIXEIRA E UMA EXPERIÊNCIA DE FORMAÇÃO PELO PRONERA PARA A LUTA NO CAMPO - <i>Emmanuel Oguri Freitas, Adriana Nogueira Vieira Lima, Riccardo Cappi, Marcia Costa Misi</i>	36
UMA EXPERIÊNCIA ANTIMATEMÁTICA DE EDUCAÇÃO JURÍDICA INSURGENTE: O CASO DA CPP DA TURMA NILCE DE SOUZA MAGALHÃES (DIREITO/UFPR/PRONERA) - <i>Ricardo Prestes Pazello</i>	54
EDUCAÇÃO DO CAMPO COMO FERRAMENTA DE COMBATE ÀS DESIGUALDADES NA CONCRETIZAÇÃO DO DIREITO À EDUCAÇÃO - <i>Diego Augusto Diehl e Esloane Gonçalves Rodrigues</i>	75
O RECURSO ÀS JURISDIÇÕES INTERNACIONAIS COMO REMÉDIO PARA AS DEFICIÊNCIAS DA JUSTIÇA TRANSICIONAL: AS ESTRATÉGIAS DOS POVOS INDÍGENAS DA GUATEMALA, DO BRASIL E DO CHILE - <i>Leslie Cloud e Ana Catarina Zema</i>	100
O DESAFIO DA INVISIBILIDADE DOS INDÍGENAS EM CONTEXTO URBANO - <i>Mariana Wiecko Volkmer de Castilho e Ela Wiecko Volkmer de Castilho</i>	120
RESOLUÇÃO 510/2023 DO CNJ E A COMISSÃO REGIONAL DE SOLUÇÕES FUNDIÁRIA DO TRF2: NOVAS POSSIBILIDADES PARA OS MOVIMENTOS SOCIAIS DE LUTA POR TERRA E MORADIA? - <i>Fernanda Maria da Costa Vieira, Ana Claudia Diogo Tavares e Mariana Trotta Dallalana Quintans</i>	141

CONFLUÊNCIAS

PROMESSAS DO PROGRESSO: A “REFORMA AGRÁRIA” NA REGIÃO DA TRANSAMAZÔNICA NO PARÁ - <i>Jaqueline Damasceno Alves e Raimunda Regina Ferreira Bastos</i>	163
AÇÕES PEDAGÓGICAS DE CIDADANIA: UMA NOVA FUNÇÃO DO JUDICIÁRIO PARA COMBATER AS DESIGUALDADES? - <i>Vladimir Santos Vitovsky</i>	178
A CURATELA E A PESSOA COM DEFICIÊNCIA NO MODELO BIOPSISSOCIAL DE DEFICIÊNCIA - <i>Angélica de Sousa Resende, Jorge Luís Ribeiro dos Santos e Joabe da Silva Gama</i>	198
DIREITO E DESIGUALDADES: A DUPLA LEGALIDADE E O EFEITO MATEUS - <i>António Casimiro Ferreira</i>	212
OS EFEITOS PERVERSOS DA INTELIGÊNCIA ARTIFICIAL: A DEMOCRACIA, O ESTADO DE DIREITO E A DISTRIBUIÇÃO DE DESIGUALDADES E PODER NO MUNDO - <i>João Pedroso, Wanda Capeller e Andreia Santos</i>	230
FLUXO CONTÍNUO	
VIOLÊNCIA POLÍTICA DE GÊNERO DENTRO E FORA DO PARLAMENTO COMO INSTRUMENTO UTILIZADO PARA COIBIR A PARTICIPAÇÃO POLÍTICA DE MULHERES NOS ESPAÇOS DE PODER E DECISÃO - <i>Bruna Azevedo de Castro e Vanessa de Souza Oliveira</i>	254
MULHER NA POLÍTICA: ENTRE O CONSERVADORISMO MORAL E O DEVER SER JURÍDICO - <i>Clésio Arruda, Raissa Arruda e Ana Stela Câmara</i>	277
RACISMO E SISTEMA PENAL: REFLEXÕES CRÍTICAS SOBRE TEMPO, SOCIEDADE E MODELOS PUNITIVOS - <i>Luciano Filizola da Silva</i>	300
SOBERANIA NOS ESTADOS MODERNOS E AVANÇOS CIBERTECNOLÓGICOS: REFLEXÕES À LUZ DO DIREITO INTERNACIONAL - <i>Marcelynne Aranha Almeida</i>	319
OS TRABALHADORES RURAIS E OS ENTRAVES PARA ACESSO À PROTEÇÃO PREVIDENCIÁRIA - <i>Priscila Tavares dos Santos</i>	340
A LEI DE REGULAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA E A ESPECULAÇÃO IMOBILIÁRIA: DIFICULDADES FRENTE À GARANTIA DO DIREITO À MORADIA DA POPULAÇÃO DE BAIXA RENDA - <i>Marcelo Brito, Cyntia Mirella Cangussu Fernandes Sales e Bruno Lima Maciel</i>	369
RESENHA	
PODE HAVER UM “DIREITO QUEER”? RESENHA DO LIVRO “ENCRUZILHADAS QUEER NO DIREITO” - <i>Pedro Odebrecht Khauaja e Anderson Waldemar Moreira Paula</i>	388

EDITORIAL

Estamos felizes em apresentar à comunidade acadêmica uma nova edição da Revista Confluências. A Confluências é uma revista inter e multidisciplinar, que procura aproximar, comparar e criar pontes entre todos os campos das ciências sociais, a partir dos eixos focais da sociologia e do direito.

Esta edição é especial. Temos dois conjuntos de artigos. O primeiro é composto pelos artigos do Dossiê Temático *Direitos e Desigualdades*, organizado pelas professoras Erika Macedo Moreira e Cora Hisae Hagino. Nesse dossiê, temos artigos que apresentam estudos de caso sobre educação jurídica para turmas especiais oriundas do Programa Nacional de Educação na Reforma Agrária (Pronea); proteção de direitos humanos de minorias nos órgãos jurídicos internacionais, e em experiências inovadoras de jurisdição interna; relações entre luta por terra e reconhecimento e políticas públicas no espaço urbano, além de reflexões teóricas sobre a desigualdade e o direito como categorias de (re)produção do sistema social. Gostaríamos de agradecer às professoras Erika Moreira e Cora Hagino pelo trabalho na curadoria e organização desse dossiê temático. As reflexões e experiências relatadas nos artigos que o compõem representam exatamente o que buscamos nesse diálogo entre os subcampos das ciências sociais e como esse diálogo pode contribuir para a maneira como pensamos a sociedade e como podemos intervir nela para melhorá-la.

Além do dossiê, temos um conjunto de artigos recebidos em fluxo contínuo. Nesse conjunto, temos trabalhos sobre mulheres na política, racismo no sistema penal, direito à moradia, previdência de trabalhadores rurais, e problematizações do conceito de soberania em tempos de cibertecnologia.

Temos também uma tradução de um texto francês sobre teoria sociológica e as aproximações entre Robert Castel e Pierre Bourdieu, uma resenha de livro sobre Direito Queer, e, finalmente, uma entrevista com o multipremiado autor espanhol Patricio Pron, filólogo, pensador e autor de obras de ficção e não-ficção.

Como podemos ver, era justificado afirmar que se trata de um número especial da Confluências, que nos dá orgulho e incentivo para continuar promovendo este diálogo inter e intradisciplinar nas ciências sociais.

Agradecemos, como sempre, a impecável equipe editorial da revista, que torna tudo aqui possível.

E esperamos que o/a leitor/a encontre na leitura da revista a mesma felicidade pelo conhecimento de fronteira que nós encontramos em editá-la.

João Pedro Pádua
(em nome da Equipe Editorial)

APRESENTAÇÃO DO DOSSIÊ DIREITOS E DESIGUALDADES

Esse Dossiê marca um reencontro especial entre nós, organizadoras, Erika Moreira e Cora Hagino, que tivemos uma trajetória conexa seja no meio acadêmico e na interdisciplinaridade, seja na aproximação com os movimentos sociais. Estudamos na Universidade Federal Fluminense (UFF) na graduação e no mestrado em tempos diferentes. Nos desencontramos no doutorado e na vida profissional. Erika foi para o Centro-Oeste, onde fez doutorado na UnB e atualmente é professora associada da Universidade Federal de Goiás/ Câmpus Goiás. Cora foi fazer doutorado na Universidade de Coimbra, foi professora Adjunta da UFJF e atualmente é professora da UFF/ Câmpus Volta Redonda.

Após cada pesquisadora traçar sua trajetória, o reencontro se deu no Programa de Pós-Graduação em Sociologia e Direito da UFF (PPGSD/UFF), onde juntas lecionamos Seminário de Tese e compartilhamos ideias e trocas. Dessa (re)aproximação surgiu a ideia do Dossiê, que de certa forma tem um pouco do percurso profissional de cada uma na pesquisa e na extensão universitária, nas lutas vividas junto a movimentos sociais por meio da utilização do direito enquanto instrumento de redução das desigualdades, seja na educação ou em outras áreas.

No Brasil e no mundo, os efeitos do desenvolvimento da sociedade capitalista demarcam as possibilidades limitadas de ascensão às estruturas assimétricas do poder e estabelecem os múltiplos processos de desigualdades e privações de direitos – especialmente quando olhamos pelas lentes da interseccionalidade de raça, gênero e classe.

É dessa imensidão de problemas estruturais da questão social – decorrentes da herança do colonialismo, da usurpação das terras e das gentes, do preconceito, do racismo e da violência contra os povos indígenas e comunidades tradicionais – que fomos estimuladas a pensar na temática deste dossiê *Direitos e Desigualdades*.

Composto por 10 artigos e um relato de experiência temos a possibilidade de conhecer a potência e o impacto das ações afirmativas na disputa do campo jurídico e as experiências concretas de luta por direitos em suas distintas vertentes.

No ano em que comemoramos os 25 anos do Programa Nacional de Educação na Reforma Agrária (Pronera), iniciamos o Dossiê com dois trabalhos, de diferentes regiões do país, mas que tratam as experiências concretas do Pronera.

O artigo de Emmanuel Oguri Freitas, Adriana Nogueira Vieira Lima, Riccardo Cappi, Marcia Costa Misi, todos da Universidade Estadual de Feira de Santana (UEFS), se propõe a observar a experiência da Turma Especial de Direito para Beneficiários da Reforma Agrária da UEFS, especificamente da Turma Elizabeth Teixeira. Em seguida o texto se debruça sobre o legado dessa experiência para o curso de Direito. Ao final, aponta algumas reflexões sobre o projeto de uma nova Turma Pronera, indicando horizontes institucionais para o acolhimento de novas turmas.

Ricardo Prestes Pazello, da Universidade Federal do Paraná (UFPR), em formato de relato de experiência, apresenta trabalho relevante e atual sobre desigualdade e acesso à educação que também discute o Pronera. Em formato de relato de experiência, como membro da Comissão Político-Pedagógica (CPP) da Turma Nilce de Souza Magalhães do curso de graduação em direito da Universidade Federal do Paraná, problematiza a alternância no campo do direito, o papel da CPP e a importância da formação em direito para os povos do campo, das águas e das florestas.

A educação do campo como mecanismo de combate às desigualdades no direito à educação é tema abordado no artigo de Diego Augusto Diehl e Esloane Gonçalves Rodrigues, ambos da Universidade Federal de Jataí (UFJ). O artigo analisa a implementação da educação “do” campo, analisando suas potencialidades ante o esgotamento do modelo da educação “no” campo, marcada pelo encerramento de escolas rurais e pelo aprofundamento das desigualdades sociais. O trabalho discorre também sobre a história do direito à educação e de sua implementação problemática e insuficiente no Brasil, tendo como foco as políticas públicas educacionais voltadas às populações do campo.

Leslie Cloud e Ana Catarina Zema, da Université de Pau et des Pays de l'Adour e da Clacso, respectivamente, apresentam artigo centrado em tema relativo aos Povos Indígenas e realizam pesquisa empírica de análise das ações apresentadas perante à Comissão Interamericana de Direitos Humanos (CIDH) e à Corte Interamericana de Direitos Humanos (Corte IDH). As autoras trazem reflexões sobre os usos da jurisdição internacional como uma estratégia de justiça transicional, nos casos envolvendo os povos indígenas da Guatemala, do Chile e do Brasil.

O segundo artigo do Dossiê que trata de temática referente aos Povos Indígenas é o de Mariana Wiecko Volkmer de Castilho e Ela Wiecko Volkmer de Castilho, ambas da Universidade de Brasília (UNB). As autoras descrevem um panorama da inserção dos povos indígenas no mundo urbano brasileiro e questionam o desafio do Estado em assegurar direitos sociais a eles. O texto, portanto, debate a ausência de políticas públicas diferenciadas para povos indígenas no meio urbano e destaca a visibilização dos indígenas em contexto urbano por meio da Articulação dos Povos Indígenas do Brasil (APIB).

Fernanda Maria da Costa Vieira, Ana Claudia Diogo Tavares e Mariana Trotta Dallalana Quintans, todas da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ), tratam a questão da desigualdade e do direito por meio do estudo da luta por terra e moradia no país. O trabalho em questão analisa o papel dos movimentos sociais e seus repertórios de ação em busca da efetivação de políticas públicas constitucionais fundamentais para o combate da desigualdade. Traz revisão bibliográfica que aponta para a relação entre direito de propriedade e as desigualdades sociais e a análise da ADPF 828 na disputa pelo sentido de justiça e direito à moradia no contexto da Campanha Despejo Zero, durante e após a pandemia.

A “reforma agrária” na região da transamazônica no Pará é tema do *paper* de Jaqueline Damasceno Alves e Raimunda Regina Ferreira Bastos, ambas da Universidade Federal do Sul e Sudeste do Pará (Unifesspa), que discutem a temática por meio de revisão bibliográfica e análise de documentos oficiais, também a partir da experiência do curso de direito, através do Pronera. O propósito do trabalho é discorrer sobre a construção histórica da política de reforma agrária na região da Transamazônica no estado do Pará, por meio do Plano de Integração Nacional. Os resultados encontrados retratam violações de direitos dos colonos migrantes e entende que reforma agrária não está efetivada na região objeto de estudo.

Vladimir Santos Vitovsky, da Universidade Estadual do Rio de Janeiro (UERJ), desenvolveu o artigo intitulado “Ações pedagógicas de cidadania: uma nova função do Judiciário para combater as desigualdades?”. Este artigo retrata experiência de ações pedagógicas de cidadania promovida pela Justiça Federal do Rio de Janeiro no Complexo do Alemão e na Cidade de Deus, destacando a justaposição entre políticas públicas do judiciário e de segurança pública. O estudo observou que da tensão entre regulação social e emancipação surgem três dimensões que devem ser compreendidas

acerca da atuação do Judiciário a partir de políticas de educação não-formal: o papel dos Tribunais nas sociedades contemporâneas, o pluralismo jurídico e o conceito de acesso aos direitos e à justiça. O autor destaca ainda que as ações pedagógicas de cidadania podem possibilitar que este poder também possa contribuir na redução das desigualdades sociais.

“A curatela e a pessoa com deficiência no modelo biopsicossocial de deficiência” é o título do trabalho de Angélica de Sousa Resende, Jorge Luís Ribeiro dos Santos, ambos da Unifesspa, e de Joabe da Silva Gama, da Universidade Federal do Maranhão (UFMA), que fazem uma profunda revisão bibliográfica sobre o tema. O objetivo é perceber a proteção à pessoa com deficiência (PcD) após o Estatuto da Pessoa com Deficiência, que instituiu a excepcionalidade da curatela e adotou o modelo biopsicossocial de deficiência. Neste sentido, os autores analisam as inovações da referida lei no intuito de perceber se elas geram desproteção às PcD.

António Casimiro Ferreira, do Centro de Estudos Sociais da Universidade de Coimbra (CES-UC), Portugal, apresenta um artigo no campo da Sociologia Política do Direito, debatendo acerca das desigualdades e justiça. Ele desenvolve o tema Direito e Desigualdades sob a perspectiva da dupla legalidade e o efeito Mateus, remetendo ao estudo de Robert Merton. Deste modo, estende a analogia do “efeito Mateus” ao fenômeno jurídico, porque este poderia trabalhar como um sistema de “recompensas” distribuídas desigualmente, favorecendo aqueles que já se encontram em posições privilegiadas no sistema social. Por meio de duas linhas de pensamento, o autor desenvolve ideias acerca da redução das desigualdades no âmbito da relação direito e sociedade.

João Pedroso, do Centro de Estudos Sociais de Coimbra, Wanda Capeller, do SciencePO Toulouse, França, e Andreia Santos, Centro de Estudos Sociais de Coimbra, Portugal, apresentam os efeitos perversos da inteligência artificial. Para tal, examinaram os referidos efeitos em quatro dimensões: a desumanização e desestabilização da sociedade através de novas formas algorítmicas e conteúdos “artificiais”; o favorecimento e tendências totalitárias através do controle social, da vigilância e da falta de privacidade; a desinformação e a manipulação de dados no funcionamento político das sociedades; e a reconfiguração das desigualdades socioeconômicas e de distribuição de poder no mundo. Os autores destacam a necessidade de regulação da inteligência

artificial pelo direito e o aprofundamento de uma interpretação sociojurídica, a fim de fortalecer a democracia e o Estado de Direito.

Neste dossiê, buscamos promover um conjunto extenso e complexo de debates sobre os Direitos e Desigualdades em suas diferentes possibilidades no campo nacional e internacional e por meio da interdisciplinaridade. Convidamos vocês a ler e refletir sobre os artigos e relatos de experiências trazidos no dossiê, resultados de pesquisas teóricas e empíricas, como forma de atualizar os debates: pode o direito contribuir para a redução das desigualdades?

Erika Macedo Moreira

Profa. Associada da Universidade Federal de Goiás/ Câmpus Goiás.
Pesquisadora-extensionista do OFUNGO/ Observatório Fundiário Goiano/ UFG.
Pesquisadora do Moitará – Grupo de Pesquisa em Direitos Étnicos/ UnB e do
Observatório Fundiário Fluminense/ UFF.

Cora Hisae Hagino

Professora Adjunta da Universidade Federal Fluminense/ Campus Volta Redonda.
Pesquisadora-extensionista do LAJA/ UFF (Laboratório de Justiça Ambiental) e do
LAFEP/ UFF (Laboratório Fluminense de Estudos Processuais).

**UNA LITERATURA DE LA POSMEMORIA DE LAS DICTADURAS
LATINOAMERICANAS: entrevista con Patricio Pron, autor de *El espíritu de
mis padres sigue subiendo en la lluvia***

PATRICIO PRON

Universidad Georg-August de Göttingen (UGAG)

SERGIO SCHARGEL

Universidade de São Paulo (USP)



Patricio Pron, fotografía de Lisbeth Salas

Entrevista realizada por correo electrónico el 17 de junio de 2022.

Patricio Pron se inscribe en una tradición reciente de la literatura latinoamericana contemporánea: una literatura sobre la memoria de las dictaduras. En otras palabras, no una memoria, sino una posmemoria. La relación que tienen la segunda y tercera generación con el trauma de la violencia dictatorial. El dolor que está ahí, pero no vivido en sí mismo. Como una gran sombra, un fantasma, un recuerdo transmitido de generación en generación.

Argentino, Pron tiene un Doctorado en Filología Románica de la Universidad de Göttingen, Alemania. En 2011 publicó la primera edición de *El espíritu de mis padres sigue subiendo en la lluvia*, tema de esta entrevista, en la que trabaja la construcción de la memoria sobre la dictadura argentina. Específicamente, trae el intento de la generación posterior por comprender el espíritu de su país, del cual deriva el título. En esta conversación, Pron respondió algunas preguntas sobre su libro y algunos conceptos e ideas que aparecen en él.

Sergio Schargel: Buenos días, Patricio, ¿cómo estás? En primer lugar, ¿podrías presentarte? Habla un poco sobre ti, quién es Patricio Pron, tu trayectoria, tu carrera, de qué se trata tu investigación.

Patricio Pron: Mi nombre es Patricio Pron, tengo 46 años de edad y soy un escritor argentino que vive en Europa desde hace más de dos décadas; entre 2000 y 2007 viví en Göttingen, Alemania, donde me doctoré en Filología Románica con un libro sobre el escritor argentino en lengua francesa Copi y trabajé en la universidad, y desde 2008 vivo en Madrid, donde trabajo como escritor y crítico literario, en este último caso para publicaciones como *Cuadernos Hispanoamericanos*, *Letras Libres* y *El País*. Mis libros han sido premiados en varias ocasiones y traducidos a doce idiomas. En 2010 la revista inglesa *Granta* me escogió como uno de los veintidós mejores escritores jóvenes en español de mi generación, algo que tal vez signifique mucho pero quizás no tenga ninguna importancia. Publiqué dos libros de relatos y dos novelas antes de marcharme de Argentina; pero desde entonces he publicado otros cuatro libros de relatos, cinco novelas y algunos ensayos. Mis últimos dos libros son una antología personal de mi trabajo como cuentista con el título de *Trayéndolo todo de regreso a casa (Relatos 1990-2020)* y una selección de mi diario de sueños titulada *Traumbuch (2022)*. Los escritores tendemos a no ser los mejores críticos de nuestro trabajo, ya que nos falta la distancia necesaria para verlo con objetividad; pero diría que el tema de mis libros es el vínculo entre las palabras y el mundo — que es lo mismo que decir que mi literatura es explícitamente política — y el modo en que el arte devino política y la política se convirtió en crimen a lo largo del siglo XX y hasta la actualidad.

Sergio Schargel: Además de escritor, también eres académico en el área de las letras. ¿Cómo se conectan, dialogan o incluso se contaminan estas dos ocupaciones? ¿Cómo influye la academia en la escritura de su ficción?

Patricio Pron: Trabajé sólo unos pocos años en la universidad, pero estos fueron decisivos para mí, ya que fue en la universidad donde aprendí los procedimientos del arte de archivo con el que suele vincularse mi trabajo, aprendí a leer “contra” las ideas establecidas por los autores y por el mercado e incluso tuve la oportunidad de aprender a leer contra la academia. Todos mis libros tienen lo que Roberto Bolaño llamaba “una sombra literaria”, en el sentido de que — al menos en parte — hablan también de otros libros, así que adquirir las herramientas para leer mejor — o no tan mal como yo lo hacía en el pasado — fue fundamental, y estoy muy agradecido a la universidad alemana por ello; de modo más general, estoy enormemente agradecido por haber tenido la oportunidad de estudiar

allí la teoría crítica que creo que está detrás de todos mis libros hasta la fecha: todos ellos participan de la “estética de la negatividad” de la que fueron adalides Walter Benjamin y Theodor W. Adorno, entre otros autores.

Sergio Schargel: *El espíritu de mis padres sigue subiendo en la lluvia* me parece beber de un movimiento reciente de la literatura latinoamericana, un subgénero, si se puede decir así, de reconstrucción de la memoria de la dictadura. Más que eso: una oposición entre el trauma vivido por la generación que fue adulta en el autoritarismo de la región, y la generación que fue niño en ese momento. ¿Por qué quisiste trabajar en esta clave, en esta oposición entre el legado de la generación anterior y la tuya? ¿Por qué este movimiento, este subgénero, este intento de reconstrucción del pasado que vemos en obras como la tuya, *Formas de volver a casa*, entre otras? ¿Cuánta autoficción hay en tu libro?

Patricio Pron: Nunca quise escribir *El espíritu de mis padres sigue subiendo en la lluvia* ni ningún otro texto que participase del subgénero del que hablas, que efectivamente existe y algunos llaman ya “la literatura de los hijos”. Sin embargo, el carácter complejo, tremendamente doloroso y conflictivo de la experiencia revolucionaria en América Latina — y el hecho de que esa experiencia es también la nuestra, la de quienes nacimos, en Argentina, entre 1960 y 1980 aproximadamente — nos confronta con la imposibilidad de comprender: ni siquiera aquellos que somos hijos de activistas políticos que no fueron desaparecidos y permanecieron leales a sus ideas de juventud estamos seguros de comprender bien el tipo de sacrificio personal que éstos estuvieron dispuestos a realizar en alguna ocasión. No comprendemos su experiencia, pero la sabemos decisiva, para ellos tanto como para nosotros, así como sabemos que crecimos en países que, como Chile, Uruguay y Argentina, son el producto directo del fracaso de su proyecto político y el asesinato y el exilio de miles de personas. En ese sentido, el tema de la novela se me impuso, así como se me impuso la idea o la convicción de que en el pasado estaban las respuestas a nuestras preguntas sobre el presente. No se trataba tanto de “reconstruir la memoria” como de “construirla”, ya que sobre los hechos trágicos del pasado reciente operan no sólo la incompreensión a la que hacía referencia antes sino también la voluntad implícita y explícita de ciertos actores de la vida económica y política argentina de hacer que sean olvidados. La novela, ofreciendo resistencia a esa especie de demanda tácita de “pasar página”, trata de resistir desde un lugar distinto al habitual en las novelas sobre el tema, un lugar desde el que la memoria no es vista tanto como un elemento necesario para la reconstrucción del pasado sino como el sitio del que extraer ejemplos de una práctica política de tipo utópico que sea válida para el presente.

Sergio Schargel: Enzo Traverso, en su libro *Melancolía de la izquierda*, trae una idea que me parece bastante interesante y que creo que encuentra eco en su libro. El autor divide la polisémica noción de melancolía en dos: activa y pasiva. La activa, sintetizado en el juego de palabras portugués “luto e luta”, responde a la visión teleológica de la Historia, la idea de que, independientemente de las derrotas, el marxismo es inevitable. La pasiva, característica del siglo XXI, asume que la derrota política del comunismo real llevó a la muerte de la visión teleológica, y el comunismo deja de ser una inevitabilidad para convertirse en una opción entre otras. En ese sentido, me parece que esa división existe en su libro, si se me permite la libertad creativa. De hecho, en este subgénero, si podemos pensarlo así, en general. La generación de los padres, motivada por esta melancolía activa, la de los hijos, por esta herencia pasiva. Me gustaría saber de usted, si es posible, un poco acerca de esta división. ¿Qué tiene de melancólico *El espíritu de mis padres*? El propio título parece imprimir ese *ethos* melancólico, así como la reconstrucción de los periódicos y la búsqueda de Burdisso.

Patricio Pron: Conozco el libro de Traverso, aunque éste fue publicado después de *El espíritu de mis padres* y no tuvo influencia en su escritura. Mis padres, como el resto de los integrantes de su generación, tienen una visión totalmente teleológica de la Historia, casi hegeliana en su radicalidad, pero mis experiencias y mi formación — y, en no menor medida, la experiencia de observar la política no sólo latinoamericana de las últimas décadas — me hacen estar más del lado de quienes entienden la Historia como una sucesión de acontecimientos en la que la moral y la linealidad no juegan ningún papel, un poco en la línea de la “teoría de la discontinuidad” de la que habla un personaje en una novela mía llamada *El comienzo de la primavera*. Por mi parte, no creo que haya ninguna potencia salvífica en la Historia, pero eso no me provoca ningún tipo de melancolía, creo.

Pero, al mismo tiempo, pienso que el reclamo de más vida y mejor para más personas no constituye una alternativa sino una obligación, y que ese reclamo quizás tenga esta vez alguna posibilidad de éxito si se estudian los errores y los aciertos de la generación precedente. Como digo en la novela, quizás no podamos reivindicar muchas de las concepciones y las acciones políticas de los miembros de la generación precedente, pero podemos y debemos reivindicar su voluntad y su entrega, y honrarla en la medida de nuestras posibilidades con una acción política afirmativa y consistente. Crecí en un marco, además, en el que el “fin de la historia” de Francis Fukuyama anunciaba un futuro sin conflicto; pero también lo hice en un país donde — como en casi todos los lugares — el conflicto es inherente a la vida práctica y está motivado, entre otras cosas, por un aumento extraordinario de la desigualdad económica y política, el desastre medioambiental y el incremento de actitudes misóginas, negacionistas y racistas. Por esa razón, celebré y celebro el retorno

de la política; para mí, sin embargo, esta nunca se había ido, o se fue por muy poco tiempo. Y de eso también habla *El espíritu de mis padres sigue subiendo en la lluvia*.

Sergio Schargel: Hay una gran sombra a lo largo del libro, que obviamente es el fantasma de la dictadura. En el caso de Burdisso, esto es muy simbólico: cuando recibe restitución por los delitos de autoritarismo, es asesinado. Es decir, la reparación es imposible, la muerte la precede. ¿Cómo quería traer y tratar la dictadura? ¿Por qué esta elección narratológica de la dictadura como gran figura?

Patricio Pron: No me pareció necesario hablar de la dictadura de manera directa, puesto que sus crímenes son bien conocidos por todos; sí busqué una aproximación algo sesgada que, por una parte, pusiera de manifiesto que seguimos viviendo a la sombra de la dictadura y el asesinato y la desaparición de miles de personas; y, de otra parte, traté de que se le hiciera evidente al lector que nuestra vida privada está completamente atravesada por lo público, incluso por lo público ominoso, que es omnipresente en ciertas vidas como las de los Burdisso: su historia, y lo que esta cuenta acerca de la imposibilidad del duelo y de la reparación, habla con suficiente claridad de lo que pienso de la dictadura argentina como para otorgarle algo más que el carácter de un telón de fondo para la acción. Claro que el telón cae sobre los protagonistas y los envuelve hasta asfixiarlos, pero de eso se trata este libro.

Sergio Schargel: *El espíritu de mis padres sigue subiendo en la lluvia* es una obra que recoge lo mejor de la tradición de la literatura histórica. Una ficción que se relaciona directamente con la historia, por mucho que aparezca en este gran formato. En este sentido, es sintomático que el protagonista aborde la ausencia de memoria, y su labor de reconstrucción de la historia a través de la memoria. ¿Cómo querías plantear esta relación entre ambos campos? ¿Por qué esta opción de la ausencia de memoria, en una obra que cosecha tanto de la Historia? ¿Cómo ves esta relación entre literatura, memoria e historia en el contexto de las dictaduras latinoamericanas?

Patricio Pron: La exigencia, el reclamo de “memoria, verdad y justicia” atraviesan todas las sociedades latinoamericanas y su relación con los hechos trágicos de su pasado reciente; sin embargo, los tres términos son complejos y resultan problemáticos cuando se los sitúa juntos, ya que la memoria no es lo mismo que la verdad y ésta no siempre equivale a lo que los organismos judiciales determinan y sancionan como verdadero. De modo que mi aproximación a la Historia — con mayúsculas, pero también a mi historia personal — tenía que tematizar esa complejidad, así como discutir los vínculos

entre la memoria y lo que juzgamos verdadero. La novela se articula en un cuestionamiento explícito de la idea de que el sujeto individual pueda ofrecer un relato “verdadero” de sí y de lo que le sucedió; lo que viene a decir es que más bien debemos leer todos los textos — sobre todo los que hablan de la Historia — con un porcentaje importante de desconfianza y sospecha, como si todos esos textos fueran novelas policiacas, y nosotros, sus detectives. Mal que nos pese, también debemos leer así el testimonio, que hasta hace unos diez años fue el género dominante para narrar el pasado trágico de nuestros países; cuestionar la autoridad absoluta sobre los hechos que se arroga quien “estuvo ahí” era importante — y sigue siéndolo — para dar espacio a las voces de los “hijos”, que también “estuvimos ahí” pero de otra manera, y cuya visión de la Historia tal vez sea importante para evitar que ésta se repita en sus aspectos más violentos, ominosos y aterradores.

Sergio Schargel: En relación a la forma, ¿por qué eligió subcapítulos cortos, generalmente en formato de párrafo? Igualmente, ¿por qué la elección del diálogo entre la ficción y los recortes de prensa, que impregnan gran parte del libro? ¿O las descripciones en formatos de lista?

Patricio Pron: Me gustan las listas, y además pensé que no podía reproducir esos artículos de periódico sin dejar al lector algún tipo de marca gráfica para que éste fuese capaz de ver por sí mismo que las omisiones y las contradicciones de esos artículos dicen mucho más acerca de la ideología de sus autores y de los habitantes de El Trébol, donde sucede la acción, que cualquier otra cosa que yo pudiera decir al respecto. La forma breve, finalmente, fue resultado de que, de a ratos, la escritura era demasiado dolorosa para mí, o tan intensa que yo tenía que detenerme a coger aire. El procedimiento se repite en otros libros míos y siempre está motivado por eso, por un exceso de intensidad que debe ser morigerado para poder seguir escribiendo, primero, y leyendo, después, más tarde.

Sergio Schargel: ¿Cuál es la importancia del caso de Burdisso para la obra? ¿Cómo se conecta la violencia de la dictadura del pasado con la violencia contemporánea? Una pregunta que quizás no sea tan relevante, pero que me interesa conocer personalmente: ¿el caso Burdisso es ficticio, o de hecho usted realizó esta encuesta en los periódicos?

Patricio Pron: Los asesinatos de los Burdisso son reales y yo tuve conocimiento de ellos gracias a mi padre y del modo que cuento en el libro. En ese sentido, podríamos llamar *El espíritu de mis padres* una “novela de no ficción”. De hecho, mi padre la comentó paso a paso en “The Record

Straight”, una serie de correos electrónicos que pueden leerse en el apartado dedicado a la novela en mi página web, patriciopron.com.

Lo interesante para mí fue, desde el primer momento, que las dos muertes establecían una simetría que enmarcaba otra simetría, la de que, cuando yo estaba “buscando” a mi padre en un sentido metafórico, él también estaba buscando a alguien. La novela se podía articular como un juego de espejos en el que unas historias explicaban a las otras y ponían de manifiesto el fondo de violencia y sordidez de la vida argentina, así como la necesidad de justicia.

ENTREVISTADO:

PATRICIO PRON

Es autor de seis libros de relatos, entre los que se encuentran *El mundo sin las personas que lo afean y lo arruinan* (2010), *La vida interior de las plantas de interior* (2013), *Lo que está y no se usa nos fulminará* (2018) y *Trayéndolo todo de regreso a casa* (2021); también de siete novelas, entre ellas, *El comienzo de la primavera* (2008), *El espíritu de mis padres sigue subiendo en la lluvia* (2011), *Nosotros caminamos en sueños* (2014), *No derrames tus lágrimas por nadie que viva en estas calles* (2016) y *Mañana tendremos otros nombres* (2019), así como de los ensayos *El libro tachado: prácticas de la negación y del silencio en la crisis de la literatura* (2014) y *No, no pienses en un conejo blanco: literatura, dinero, tiempo, influencia, falsificación, crítica, futuro* (2022). Su trabajo ha sido premiado en numerosas ocasiones (entre otros, con los premios Juan Rulfo, Cálamo y Alfaguara), antologado de forma regular y traducido a doce idiomas; entre ellos, alemán, inglés, francés, noruego, neerlandés, chino, italiano y portugués. En 2010 la revista inglesa *Granta* lo escogió como uno de los veintidós mejores escritores en español de su generación. Más recientemente fue *Director’s Guest* en la residencia para artistas *Civitella Ranieri* y profesor invitado en el Departamento de Literatura de la Universidad de Colonia. Pron es doctor en Filología Románica por la Universidad Georg-August de Göttingen y vive en Madrid con su esposa y dos gatos. Su último libro es la novela *La naturaleza secreta de las cosas de este mundo* (2023).

Correo Electrónico: patriciopron@gmail.com

ORCID: -

ENTREVISTADOR:

SERGIO SCHARGEL

Profesor Sustituto en la Universidad Federal de São João del Rei. Doctorando en Letras por la USP. Maestro en Letras por la PUC-Rio, maestro en Ciencia Política por la Unirio. Especialista en Literatura Brasileña por la UERJ. Ganó el Premio Abralic a la mejor disertación del bienio 2020-2021, que se convirtió en el libro *O fascismo infinito, no real e na ficção* (Bestiário, 2023). Su investigación y producción artística se centran en la relación entre literatura y política, abordando temas como teoría política, literatura política, fascismo, extrema derecha, judaísmo, antisemitismo y la obra de Sylvia Serafim.

E-mail: sergioschargel_maia@hotmail.com ou sergioschargel@gmail.com

ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-5392-693X>



Esta es una entrevista de libre acceso publicada bajo la licencia Creative Commons Attribution. La licencia Creative Commons Attribution permite el uso, distribución y reproducción sin restricciones en cualquier medio, siempre que se cite adecuadamente la obra original.
sin restricciones, siempre que se cite adecuadamente la obra original.

INSEGURANÇA SOCIAL: sobre uma afinidade eletiva entre Pierre Bourdieu e Robert Castel

NICOLAS DUVOUX
Universidade Paris 8

IGOR MARTINACHE (TRAD.)
Universidade Paris Nanterre

RESUMO

Embora as análises de Bourdieu sejam anteriores às de Castel em várias décadas, elas foram feitas de forma a permitir demonstrar *a posteriori* a validade das teses de Castel. Bourdieu fornece chaves teóricas e empíricas para modelar as análises de Castel sobre a insegurança social (feitas a partir de um método histórico), e assim fazê-las entrar na descrição quantitativa e qualitativa da hierarquia social. Bourdieu não só nos fornece a prova das teses de Castel, como também nos permite integrar os recentes avanços da economia na descrição das desigualdades e superar a divisão predominante e prejudicial entre economia e sociologia, em particular ao reintegrar a questão do patrimônio e da propriedade, que é central para Castel na construção do indivíduo moderno.

Palavras-chave: Patrimônio. Classes sociais. Desigualdades.

SOCIAL INSECURITY: on an elective affinity between Pierre Bourdieu and Robert Castel

ABSTRACT

Although Bourdieu's analyzes precede Castel's by several decades, they were done in a way that allowed the validity of Castel's theses to be demonstrated a posteriori. Bourdieu provides theoretical and empirical keys to model Castel's analyzes of social insecurity (made from a historical method), and thus make them enter the quantitative and qualitative description of social hierarchy. Bourdieu not only provides us with proof of Castel's theses, but also allows us to integrate recent advances in economics in the description of inequalities and overcome the predominant and harmful division between economics and sociology, in particular by reintegrating the question of heritage and property, which is central for Castel in the construction of the modern individual.

Keywords: Wealth. Class. Inequality.

Recebido em: 10/09/2023

Aceito em: 09/10/2023

INTRODUÇÃO

Faz exatamente dez anos que Robert Castel faleceu. Entre outras coisas, ele tem sido frequentemente comparado a Michel Foucault por seu trabalho sobre a psiquiatria¹. Este artigo trata da desconhecida proximidade de um conjunto de análises desenvolvidas por Pierre Bourdieu nos anos sessenta sobre “Os Trinta Gloriosos”² com as de Castel sobre a crise da sociedade assalariada. Vale destacar essa proximidade para ampliar as análises dos dois sociólogos.

Robert Castel deixou sua marca na história da sociologia francesa. Após estudar a ordem psiquiátrica que emergiu para controlar as revoltas da modernidade, seus trabalhos dos anos 1990 e 2000 mostraram até que ponto a questão social foi um fator estruturante da modernidade. O atual contexto político continua a dar-lhe razão.

O objetivo deste artigo é deixar de lado e mostrar a relevância do pensamento de Robert Castel do ponto de vista científico. Não se situa, então, na perspectiva do reformismo radical, que permeou a época social em que viveu, mas a partir de uma perspectiva epistemológica e da visão de mundo social que desenvolveu. Ao contrário das análises de sua época sobre a exclusão social, ele se baseava na ideia de um *continuum* securitário e analisava as reformas do Estado social como produtoras de insegurança social. Este tema está, sem dúvida, próximo do problema das desigualdades apontado entre outros por Thomas Piketty, embora não seja exatamente o mesmo ponto de vista: essas pequenas diferenças muitas vezes fazem toda a distinção na vida intelectual. Segundo Castel, função redistributiva do Estado social tem sido superestimada em relação ao seu papel de proteção e segurança dos não possuidores (CASTEL, 2005).

Gostaria de sublinhar até que ponto certos textos iniciais de Pierre Bourdieu (elaborados em estreita ligação com o INSEE³ e as estatísticas públicas), a propósito da “repartição dos benefícios” do crescimento dos Trinta Gloriosos, contribuem para evidenciar a importância do sentimento de segurança como critério decisivo para uma análise dinâmica da hierarquia e das posições sociais. Essa parte da obra do Bourdieu pouco lida⁴ fez um diagnóstico muito próximo

¹ Este texto é a tradução, produzida por Igor Martinache, do texto "Insécurité sociale : sur une affinité électorale entre Pierre Bourdieu et Robert Castel". **Analyses, Opinions, Critiques**, 04/03/2023.

² Assim que os Franceses se referem às três décadas após o fim da Segunda Guerra Mundial, que foram marcadas por um forte crescimento econômico e uma consequente aceleração das mudanças sociais, seguindo uma expressão criada pelo economista Jean Fourastié.

³ O Instituto Nacional de Estatísticas e Estudos Econômicos, o equivalente francês do IBGE.

⁴ Para compreender a secundarização (tendo em conta quer a evolução interna do seu pensamento, quer a recepção da sua obra) das análises de Bourdieu sobre a antropologia econômica derivada do seu trabalho sobre a Argélia e, mais ainda, do seu trabalho sobre Os Trinta Gloriosos, não há melhor guia do que Julien Duval, quando descreve a «situação do curso [no Collège de France] sobre os «fundamentos sociais da acção económica» na obra de Pierre

daquele utilizado décadas depois por Robert Castel para analisar os profundos efeitos sociais da crise na sociedade assalariada.

Embora as análises de Bourdieu sejam anteriores às de Castel em várias décadas, elas foram feitas de forma a permitir demonstrar a posteriori a validade das teses de Castel. Bourdieu fornece chaves teóricas e empíricas para modelar as análises de Castel sobre a insegurança social (feitas a partir de um método histórico), e assim fazê-las entrar na descrição quantitativa e qualitativa da hierarquia social. Bourdieu não só nos fornece a prova das teses de Castel, como também nos permite integrar os recentes avanços da economia na descrição das desigualdades e superar a divisão predominante e prejudicial entre economia e sociologia, em particular ao reintegrar a questão do patrimônio e da propriedade, que é central para Castel na construção do indivíduo moderno (CASTEL; HAROCHE, 2001). Bourdieu permite pensar a interseção da posição socioprofissional e dos recursos econômicos em uma análise dinâmica que combina os aspectos objetivos e subjetivos das classes sociais assim que outras relações de dominação (DUVOUX, 2023). Esse passo atrás na análise permite compreender as raízes profundas da atual turbulência: não é apenas o aumento das desigualdades que contribui para o mal-estar social e democrático, mas um sentimento difuso e deletério de insegurança que priva categorias crescentes da população - os pobres, claro, mas também as categorias populares em geral e parte das classes médias enfraquecidas - de qualquer capacidade de controlar o futuro e se projetar positivamente.

1. O QUE BOURDIEU DISSE SOBRE OS “TRINTA GLORIOSOS”

Considerado como um sociólogo da cultura e da educação, no momento em que estava cooperando estreitamente com as estatísticas públicas⁵, Pierre Bourdieu trabalhou também com questões econômicas e sua percepção pelos agentes. Em seguida, ele elaborou um relato do desenraizamento coletivo com base no que Robert Castel chamou mais tarde de "proteções próximas", das quais a proteção social institucionalizada procurou construir um análogo, um equivalente funcional, no contexto da modernidade. Essa extensão das proteções ocorreu

Bourdieu» (BOURDIEU, 2017). A este respeito, vale a pena mencionar o interesse da recente reedição de *Travail et travailleurs en Algérie* (PÉREZ; YACINE, 2021).

⁵ O trabalho de Pierre Bourdieu a esse respeito pertence a um “primeiro período” de estreita colaboração com os organismos das estatísticas públicas, que chega, segundo Alain Desrosières, até 1966, a “Bourdieu et les statisticiens: une rencontre improbable et ses deux héritages” [“Bourdieu e os estatísticos: uma reunião improvável e seus dois legados”], (DESROSIÈRES, 2008) Podemos considerar que essa abordagem crítica e construtiva continuará nas publicações de Bourdieu até 1974 e “O futuro da classe”, deixando o lugar para a dimensão crítica da dimensão performativa das categorias estatais.

durante o desenvolvimento dos “Trinta Gloriosos”, o período em que a obra de Bourdieu foi publicada e no qual ele se concentra teoricamente (CASTEL, 2010):

Assim, substituir a família numerosa pela família pequena ou pelo filho único significa abrir mão da concepção popular das relações familiares e das funções da unidade doméstica; é abandonar, além das satisfações da grande família integrada, o sustentador de todo um modo de sociabilidade tradicional, com as suas trocas, as suas festas, os seus conflitos, etc., é também abandonar a certeza que a descendência numerosa proporciona, única proteção praticamente segura, sobretudo para as mães, contra as incertezas da velhice, num universo assombrado pela instabilidade doméstica e pela insegurança económica e social. (BOURDIEU, 1974, p. 24)

O vocabulário usado é tudo menos brando. A grande ameaça contra a qual as estratégias individuais e coletivas devem ser desdobradas, a insegurança, é combinada. Tanto as funções desempenhadas pela família alargada, como as estratégias de promoção social, são mobilizadas com o objetivo de obter uma forma de proteção social ou, em outras palavras, de seguro. Embora a contemporaneidade dessas análises com a construção dos sistemas de proteção social do pós-guerra não esteja mais explícita nesse artigo do Bourdieu, texto de alcance sociológico geral, no entanto, ela foi apontada e analisada em trabalhos anteriores, particularmente em “*Le partage des bénéfiques*”⁶. Embora anteriores na sua escrita, estes textos (e particularmente “*La fin d’un malthusianisme*”⁷ escrito com Alain Darbel), são menos decisivos do ponto de vista teórico, uma vez que não explicam o princípio da ligação entre a progressão individual e coletiva e a projeção no futuro que o artigo de 1974 revela do “caso” da pequena burguesia: “Essa conversão de atitudes em relação ao grupo familiar é inseparável de uma conversão de atitudes em relação ao futuro” (BOURDIEU, 1974, p. 24).

Presos num jogo de distinções, em que cada classe exclui o que lhe é diretamente inferior, integrando os seus próprios membros – elemento que tem sido central na recepção de Bourdieu, mas que não pode ser o mais original, na medida que já foi discutido por Edmond Goblot (2010) e depois por Norbert Elías –, os pequenos burgueses são pressionados a converter-se ao crédito e a abandonar a poupança, para “abastecer por outros meios, mais adaptados às novas estruturas económicas, as velhas funções” (BOURDIEU, 1974, p. 27). O que o caso da pequena burguesia mostra em primeiro lugar é que, como todas as classes apanhadas no movimento de crescimento económico, ela deve viver acima de suas possibilidades.

⁶ “A distribuição dos benefícios”, nota do tradutor.

⁷ “O fim de um malthusianismo”, nota do tradutor.

Ao sublinhar a magnitude do “sentimento de segurança” gerado pela dinâmica de crescimento (da qual os então novos instrumentos de proteção social são um elemento, mas apenas um), o texto escrito com Alain Darbel vai muito além do seu objetivo declarado (entender os efeitos do benefício infantil sobre o comportamento da fertilidade nas classes médias) e fornece insights sobre a dinâmica do período em que (e sobre o qual) eles escrevem. Este texto formula o princípio sobre o qual assentará o artigo “*Avenir de classe et causalité du probable*”⁸, a saber, a ideia de que as posições (no duplo sentido de posição, no espaço social e como ponto fixo no tempo) devem ser avaliadas a partir da dinâmica da inclinação da trajetória social, individual e coletiva em que se inscrevem e fazem sentido: “O que se apreende em cada caso, seja o futuro da categoria inteira ou o futuro individual, é, em um ponto da curva, a inclinação da curva, ou seja, de toda a curva” (BOURDIEU; DARBEL, 1966, p. 149).

O que caracteriza esta pesquisa é a retomada, de outra forma, do objetivo anunciado na obra Argélia 60. A saber, encontrar a fórmula, no sentido matemático do termo, que liga os recursos monetários à sua experiência vivida, ao que ele chama de "consciência econômica concreta" ou "sujeito econômico concreto":

Retomando os termos do modelo matemático, nem sempre o rendimento utilizado no denominador da função do custo marginal relativo de um filho se reduz ao rendimento médio registrado pontualmente, num determinado momento. Outras coisas sendo iguais, uma renda média igual pode corresponder a experiências psicológicas profundamente diferentes, dependendo se um sentimento de segurança ou insegurança foi preservado do período anterior, ou se a renda atual parece estar aumentando ou diminuindo. A experiência do passado projeta-se, de forma difusa, em todo o futuro, e a atitude presente determina-se face aos riscos de desemprego no caso dos trabalhadores assalariados, ou face aos riscos de falência no caso dos empresários, definindo assim os riscos particulares por referência a uma estimativa dos riscos envolvidos na conjuntura da economia e da sociedade global. Assim, é necessário substituir a noção de rendimento vivido pela noção de rendimento objetivo que se mede por estatísticas” (BOURDIEU; DARBEL, p. 150).

Longe de ser uma escória destinada a ser suplantada por formulações posteriores e mais bem-sucedidas, essas páginas lançam as bases de uma reflexão que agora é central para a avaliação da renda dos diferentes membros da sociedade, de acordo com sua posição social, na medição do Produto Interno Bruto, da inflação, etc. Essas análises são centrais, em primeiro lugar, porque seu "objetivo" (a apreensão da hierarquia social por meio dos padrões de vida) nunca foi tão atual.⁹ e exerce uma forte concorrência na análise em termos de classe, solidária

⁸ “Futuro de classe e causalidade do provável”, nota do tradutor.

⁹ Essa questão de percepção é especialmente importante quando se trata de medir a inflação. A lacuna entre medidas objetivas e subjetivas do fenômeno tem importantes efeitos sociopolíticos. Para resolver essa lacuna, a

ao esclarecer a inércia das posições e a estabilidade das desigualdades (PIERRU; SPIRE, 2008).¹⁰

De forma simétrica, levar em conta os recursos econômicos permite evitar as armadilhas de uma representação de classe que ignora a distribuição da riqueza, crucial para a distribuição como um todo e capaz de esclarecer as desigualdades de gênero (BESSIÈRE; GOLLAC, 2020, p. 118), de classe (DUVOUX; PAPUCHON, 2022) assim como de raça.

A crítica de Pierre Bourdieu às estatísticas baseadas em critérios monetários é surpreendentemente atual¹¹. Situa a reflexão sobre o crescimento no contexto do duplo problema, por um lado, a imbricação da objetividade e da subjetividade e, por outro, a projeção no futuro da socialização passada e dos recursos atuais disponíveis. Assim, os mecanismos pelos quais o crescimento produz segurança são analisados de uma nova maneira. Bourdieu coloca no centro de sua atenção um mecanismo psicológico ligado à articulação das condições materiais de existência e projeções para o futuro onde encontramos, agora apoiados por uma compreensão da dinâmica social global, a ligação dinâmica entre os recursos atuais que se possui e a capacidade de controlar o futuro.

2. DE BOURDIEU A CASTEL, E VICE-VERSA

A contribuição específica das análises de Bourdieu (e de Darbel), e a razão pela qual elas resistem às contribuições posteriores, é justamente porque elas fazem dessa capacidade de se projetar no futuro (que garante o controle concreto sobre esse futuro, tanto individual quanto coletivo), não apenas um elemento – central - de um diagnóstico de época e de uma sociologia histórica, mas também um princípio de estudo sobre a estratificação social cuja "fórmula", para usar sua expressão, se encontra na ligação entre as dimensões objetiva e subjetiva das desigualdades. A dinâmica social do período dos Trinta Gloriosos baseava-se em um mecanismo de projeção positiva para o futuro, mecanismo totalmente dependente de indivíduos e grupos seguindo uma trajetória ascendente. Sem dúvida, encontramos a melhor descrição deste mecanismo em Robert Castel quando evoca o crescimento nestes termos:

noção de “gastos limitados” foi implantada (as estatísticas oficiais falam de “gastos pré-comprometidos”). Veja, para uma contribuição recente, graças aos métodos de painel, Derbécourt (2023).

¹⁰ Quando se trata de questões fundamentais para a sociologia, como o estudo da mobilidade intergeracional, as revistas internacionais se concentram principalmente na medição dos padrões de vida.

¹¹ As reflexões de Ana Perrin-Heredia sobre as "pequenas" diferenças que fazem todas as distinções entre agregados familiares próximos no que diz respeito às suas condições materiais de existência e aos seus níveis de rendimento assentam inteiramente nesta forma de apreensão do mundo social. Ver Perrin-Heredia (2010).

Entre 1953 e o início da década de 1970, a produtividade, o consumo e os rendimentos salariais praticamente triplicaram. Para além da sua dimensão estritamente económica, há que observar aí um fator essencial que permitiu uma gestão regrada das desigualdades e da insegurança social na sociedade assalariada. Havia, nas palavras de um sindicalista da época, André Bergeron, “de grão para moer”. Isso não significa apenas que havia mais-valia a distribuir. Mas também a possibilidade de introduzir no jogo o que podemos chamar de princípio da satisfação diferida das necessidades na gestão dos assuntos sociais [ou seja] a possibilidade de antecipar a longo prazo uma redução progressiva das desigualdades e a erradicação das bolsas de pobreza e precariedade que persistem na sociedade. O que chamamos de progresso social que passa pela possibilidade de programar o futuro. Tal crença pode ser vista como a possibilidade de tomar iniciativas e desenvolver estratégias que olham para o futuro: pedir um empréstimo para adquirir o seu imóvel alugado, programar a entrada dos filhos na universidade, antecipar trajetórias de mobilidade ascendente, inclusive entre gerações (CASTEL, 2003, p. 35-36).

A crise da sociedade salarial se baseia, além do desenvolvimento do desemprego e, talvez acima de tudo, da insegurança no trabalho, na cessação desse mecanismo de projeção temporal positiva capaz de criar um princípio de satisfação diferida das necessidades. O quadro da discussão académica e pública sobre as desigualdades pode ser entendido como dependente de sua inscrição imediata em uma sociedade na qual a perda do horizonte temporal leva a uma tentativa de racionalizar a distribuição imediata dos restos do crescimento, crescimento esse que simplesmente (mas há, nesse caso, simplesmente uma mudança de época) desacelerou.

Castel também nos permite pensar sobre os fundamentos antropológicos da importância das desigualdades de riqueza, conforme destacado em seu trabalho empírico por Thomas Piketty (2014). Para Castel, a propriedade é um recurso que condiciona o acesso à individualidade ao mesmo tempo em que é a fonte do poder social. A propriedade é a fonte de acesso desigual a si mesmo, ao controle sobre a própria vida, a um poder que é irredutível a um dos polos da subjetividade e da objetividade, uma vez que os sentimentos de controle sobre si mesmo e sobre o futuro estão associados a uma superioridade em relação aos outros e a uma capacidade de decidir que se liberta da oposição artificial entre dentro e fora, interioridade e exterioridade, indivíduo e sociedade. O controle sobre a própria vida, que necessariamente envolve um grau de controle sobre a vida dos outros, está no centro da hierarquia social. Encontramos aqui uma das análises fundamentais da modernidade, que Robert Castel lembrou até que ponto ela encontra uma formulação explícita em John Locke:

Em Locke, a noção de propriedade é complexa porque engloba conteúdos heterogêneos, tanto a propriedade de bens materiais quanto a propriedade da pessoa, do próprio indivíduo. No entanto, a intuição fundamental de Locke é que esses conteúdos heterogêneos são ao mesmo tempo inseparáveis: não podemos ser proprietários de nossa pessoa se não formos proprietários de bens (CASTEL; HAROCHE, 2001, p. 18-19).

Essa análise que integra variáveis econômicas é necessária por dois motivos. Por um lado, a propriedade torna-se mais importante após um período de elaboração e extensão de uma "propriedade social" (CASTEL, 2010) que transferiu para os não proprietários as formas de garantia anteriormente detidas apenas pelos proprietários. A propriedade privada está destinada cada vez mais a cumprir uma função de segurança à medida que as reformas da proteção social, e especialmente das aposentadorias, abrem espaço para a poupança privada amortecer a esperada - e organizada - diminuição dos benefícios. Além de alargar a abordagem para além da mediação exclusiva da riqueza das categorias mais abastadas, esta abordagem convida-nos a questionar a riqueza não só do ponto de vista da sua distribuição e das lacunas que cria, mas também a partir da sua dimensão de poupança e, portanto, de segurança das trajetórias (BALESTRA; TONKIN, 2018).

No entanto, as análises em termos de insegurança permitem superar a oposição entre a objetividade e a subjetividade. Com efeito, longe de negar as desigualdades, as análises em termos de insegurança vão um pouco mais longe e "aproximam" a análise, de fora, da experiência que pode ser realizada subjetivamente. Esta categoria, que faz do medo do amanhã, da impossibilidade de controlar o futuro por falta de controle do presente, condição constitutiva das diferentes formas de distanciamento e distância social no contexto da modernidade, combina dois elementos (WESTERN *et al.*, 2012, p. 342). Primeiro, desenvolve uma visão dinâmica da estratificação social e está interessada na evolução do status econômico, e não em seu nível:

Enquanto a desigualdade é o conceito supremo para a análise das variáveis de status socioeconômico, a insegurança é a ideia norteadora de uma abordagem dinâmica.

Essa categoria também permite alcançar um realismo experiencial e político, ou seja, captar desigualdades que se aproximam do que Bourdieu chamou, no pouco conhecido texto dos trabalhos do coletivo Darras (1966)¹² sobre desigualdades durante os Trinta Gloriosos, de "sentimento de segurança". Esta capacidade de controlar o futuro, intimamente ligada aos recursos que se possui atualmente, mas que os supera por meio de uma "projeção", isto é, uma antecipação que é um prolongamento do presente no futuro, com efeito retroativo sobre aquele, constitui um critério decisivo da hierarquia social. Do velho ou novo proletariado fechado no presente, ao filantropo cuja herança lhe permite projetar-se na eternidade, passando pelas classes populares estabilizadas ou mesmo pelas classes médias abastadas, o critério de relação

¹² No capítulo 1 da obra do coletivo Darras (1966), "La fin d'un malthusianisme?" ["O fim de um malthusianismo?"] escrito por Pierre Bourdieu e Alain Darbel tem sido amplamente utilizado.

com o futuro permite associar trabalhos na base, no centro e no topo da sociedade, bem como métodos quantitativos e qualitativos. A antecipação do futuro por parte dos mais dotados permite pensar as formas de dominação a que dá origem esta capacidade socialmente diferenciada de apropriar-se do futuro.

Se Castel, ao que parece, já disse tudo sobre a atualização das análises do sentimento de segurança/insegurança no contexto da "crise da sociedade salarial", por que, então, reler Bourdieu? Porque a sociologia de Robert Castel, apesar (ou melhor, por causa) de sua riqueza, resistiu à investigação. A profundidade histórica que ele proporcionou foi contrabalançada por um questionamento às vezes excessivo das pesquisas - que, no entanto, li com atenção. (CASTEL; MARTIN, 2012).

3. TOMAR A MEDIDA DA SUBJETIVIDADE NA REFLEXÃO SOBRE AS DESIGUALDADES

Em vez disso, os primeiros trabalhos de Bourdieu mostram que a subjetividade, por menos que seja considerada em estreita interação com as condições materiais de existência, pode facilitar o acesso à coerção social. Ele fornece uma estrutura teórica e empírica que permite que as análises de Castel entrem no atual regime epistemológico de aplicação de testes em sociologia - altamente profissionalizado e bem versado na condução de pesquisas, quantitativas e/ou qualitativas. Ela pode fazê-lo ao restaurar a profundidade temporal da existência humana, a sensação de enfrentar um destino implacável ou, inversamente, de controlar o próprio futuro a ponto de poder reivindicar uma forma de eternidade. Ela pode fazê-lo porque o surgimento de um sentimento de controle ou segurança sobre sua própria trajetória de vida está intimamente ligado às atuais condições materiais de existência. Ela pode medir a si mesma (DUVOUX; PAPUCHON, 2018).

A hierarquia social pode, portanto, ser lida a partir do cruzamento de níveis dentro de um continuum de segurança social objetivado pela relação subjetiva com o futuro. A pluralidade do patrimônio de disposições apontada por Bernard Lahire (2019)¹³ pode ser visto não como o ponto de chegada do trabalho teórico e empírico, mas como o ponto de partida dos indivíduos na tentativa de alcançar a coerência em seus próprios recursos, uma coerência baseada nos

¹³ Sublinhemos que, para além da competição socializadora e da pluralidade disposicional cuja centralidade se identificou, esta importância da procura da coerência e do caráter cumulativo das desigualdades de que, em parte, provém (e que por sua vez reforça) não é alheia à abordagem de Lahire, longe disso. Sua reflexão, em grande parte baseada no trabalho empírico de Lahire (2019), formulada em termos de percursos aumentados ou diminuídos, aponta nessa direção, sem negar a "sociologia de nível individual" que ela elaborou.

recursos econômicos e, acima de tudo, na riqueza. Acima de tudo, nas categorias mais altas, essa coerência de existência é apoiada por medidas fiscais, na área de assistência pessoal para a vida cotidiana e a delegação de tarefas ingratas, e também na área de doações e filantropia para ganhar influência social e política. A análise da estrutura social com base na síntese projetiva envolve, portanto, uma leitura política das relações de dominação social, não apenas de classe, mas também de gênero e raça¹⁴.

A sensação de segurança ou insegurança de alguma forma constitui um ponto de fuga mais significativo do que a soma dos determinantes. Esta projeção para o futuro, critério decisivo da hierarquia social, pode ser lida, medida ou ouvida em múltiplos materiais: estatísticas; pesquisas qualitativas; impressões deixadas por membros de grupos sociais específicos. O desafio é mostrar como o externo (os determinantes da hierarquia social) pode se beneficiar ao ser analisado pelo prisma do interno, da subjetividade. A vantagem deste tipo de análise é que permite incluir – dentro de um programa científico cumulativo – análises baseadas em métodos qualitativos e quantitativos, assim como análises dos escalões superior, médio e inferior da escala social, e também permite que recursos econômicos (renda e patrimônio) e posição de classe sejam integrados na descrição desta hierarquia, tal como definida pelos sociólogos, questionando assim, na prática e dentro da sociologia, a divisão da visão (e a divisão) do mundo social entre economia e sociologia. Pesquisas sobre a extremidade inferior da distribuição, como as de Ana Perrin-Heredia ou Pierre Gilbert na França, e do economista John Morduch nos Estados Unidos (MORDUCH; SCHNEIDER, 2017), mostram como elas podem ser frutíferas (COUSIN; LAMONT, 2021). De minha parte, tenho focado a filantropia e a relação com o futuro, individual e coletivo, dos possuidores. Sem desdobrar toda essa abordagem empírica, o caso da pobreza mostra a fecundidade desse tipo de abordagem pela temporalidade vivida.

¹⁴ As variáveis subjetivas são, exclusiva ou parcialmente, a fonte de todas as medidas de discriminação étnico-racial, por exemplo. Maud Lesné e Patrick Simon no inquérito Trajectoires et Origines [TeO] realizado pelo INSEE e INED. Eles mostram, “La mesure des discriminations dans l’enquête Trajectoires et origines” [“A medida da discriminação na pesquisa Trajetórias e origens”], Documento de trabalho, n. 184, INED, p. 26 e 27, mostram que ambas as medidas de discriminação são, em graus variados, subjetivas: “Os dois principais indicadores para medir a discriminação têm, cada um, seu próprio campo de significado e descrevem uma dimensão específica do fenômeno. A medida mais direta é a experiência auto-relatada de discriminação, uma vez que o respondente é seu próprio juiz. É um indicador subjetivo marcado por uma parte relativa de interpretação. O indicador baseado na discriminação situacional também incorpora uma parte da subjetividade, pois o respondente declara o tratamento desfavorável a que foi submetido, mas esse aspecto da subjetividade é reduzido pela evocação de situações específicas”. Essas medidas permitem registrar as modificações das representações, como mostram as diferenças entre os levantamentos TeO 1 e 2. O aumento da discriminação registrada não mede um fenômeno inalterado, mas sim a evolução da sensibilidade a ele. Refletir sobre o estatuto, alcance e limites das variáveis subjetivas não é (em relação a esse tipo de questão) uma opção.

4. MEDIÇÃO SUBJETIVA DA POBREZA E SOCIOLOGIA DA POBREZA: um caso clássico

Do ponto de vista empírico, a ligação entre a subjetividade e a objetividade foi amplamente estudada pela epidemiologia. A mensuração da subjetividade encontrou um campo de cultivo, por décadas, graças à institucionalização das mensurações de qualidade de vida. Graças a esses dados, o dilema entre crescimento econômico e aumento do bem-estar foi documentado, destacando o caráter deletério das desigualdades na organização coletiva. A epidemiologia tem permitido compreender como a desigualdade mexe com a pele e condiciona os comportamentos antissociais, devido ao stress associado à competição e à humilhação. O status social subjetivo é considerado pela epidemiologia como o melhor preditor, melhor que o status socioeconômico objetivo ou mesmo o estado de saúde objetivo, o que nos remete à objetividade do subjetivo. A razão invocada pelos pesquisadores é que esse indicador subjetivo opera uma síntese de determinantes muito tênues para serem captados pelos questionários, necessariamente limitados, e que não podem detalhar características sociais cujos efeitos ainda assim são sentidos pelos indivíduos. A segunda razão é que a importância dos diferentes critérios de classificação social varia de acordo com os indivíduos. Para alguns, a sensação de sucesso na vida dependerá da família, para outros do desenvolvimento da carreira profissional, para outros ainda do acesso à cultura e assim por diante. A subjetividade proporciona um acesso mais amplo aos critérios de posição social e sua ponderação autônoma.

A pobreza, entendida em termos de auto percepção, está associada à forma como é percebida a posição que o indivíduo ocupa na estrutura social e, mais ainda, ao futuro dessa posição. A principal contribuição sociológica da abordagem subjetiva da pobreza é que, dessa forma, se destaca que aqueles que se sentem pobres compartilham uma apreensão comum sobre seu futuro individual. A pobreza subjetiva esconde uma forma de pessimismo, pessimismo intimamente ligado às atuais condições materiais de existência. Demonstra que a subjetividade é depositária (e, portanto, fonte de estudo) da relação com a trajetória social passada e o futuro aberto – ou fechado – ao indivíduo, dependendo dos recursos econômicos e sociais de que dispõe. Destaca-se, assim, o papel protetor da família, bem como a exposição ao sentimento de pobreza de uma constelação popular composta por pequenos trabalhadores autônomos, trabalhadores e empregados, além de desempregados e assistidos, já bem identificados pelas demais medidas e definições de pobreza. A concomitância da publicação dessas análises com o desencadeamento da eclosão do movimento dos “coletes amarelos”, cujas tradicionais

medidas de pobreza (baseadas nos padrões de vida) não podiam ser explicadas de forma alguma, finalmente me convenceu de sua maior capacidade de identificar áreas de tensão e formas de sofrimento que atuam na sociedade, para além de variáveis puramente objetivas.

O sentimento de segurança constitui (e, nisso, é possível acompanhar as análises de Bourdieu) informações socialmente mais decisivas do que a soma de características sociais captadas sincronicamente. Você pode fazer isso porque acaba com eles. Tudo se passa como se o ponto de fuga da trajetória social (a “projeção”, ancorada por sua vez na trajetória individual e coletiva da fração de classe, ascendente ou descendente) retroagisse sobre a posição presente e constituísse uma característica essencial do presente, mais essencial do que a soma dos recursos presentes. Esse é um aspecto que Bourdieu apontou amplamente em sua análise magistral sobre o efeito do crescimento econômico em “Os Trinta Gloriosos” sobre o comportamento demográfico (“A distribuição de benefícios”) ou sobre o “caso” da pequena burguesia. Tomá-lo em consideração na atual configuração sociológica leva a sublinhar três questões:

- A primeira é a necessidade de reavaliar a proporção de pessoas afetadas pela pobreza. Vários estudos concordam em considerar que na França entre um terço e 40% da população, em vez de 15%, são afetados (DUVOUX; YANG, 2022);

- A segunda é mostrar que as variações no sentimento de pobreza das pessoas estão ligadas (como na análise de Bourdieu da diferenciação entre subproletariados argelinos e trabalhadores estáveis) ao cruzamento de limiares ou níveis de recursos. Em uma análise recente, a economista Eléonore Richard mostrou que esse limite é de 80% do padrão de vida médio para avançar para a percepção da pobreza (RICHARD, 2022);

- A terceira é destacar o vínculo com o imobiliário: o status da casa própria, marcador decisivo de classe, revela-se através do uso de variáveis subjetivas, que assim aproximam as condições econômicas e, para retomar uma formulação que Bourdieu abandonou nos estágios avançados de sua reflexão, uma “consciência econômica concreta”.

A capacidade da subjetividade de ampliar os critérios e especificar a representação da hierarquia e das sociedades tem sido recentemente demonstrada de forma comparativa, a partir da análise das classes sociais (OESCH; VIGNA, 2023). Acima de tudo, se forem estudadas as desigualdades patrimoniais e as modalidades da sua transmissão, poderia contribuir para renovar a perspectiva sociológica.

CONCLUSÃO

O sentimento de segurança constitui (nisto é possível acompanhar a análise de Bourdieu) informação social mais decisiva do que a soma das características sociais tomadas sincronicamente. Para além do legado de Castel, o retorno ao primeiro Bourdieu nos oferece um quadro de análise que permite demonstrar a fecundidade de suas teses e fundamentar cientificamente a validade de suas reflexões sobre o futuro de nossas sociedades. A síntese projetiva do futuro constitui informação sintética sobre a posição social, articulando o objetivo e o subjetivo, e assim permite mensurar plenamente o custo social e humano das desigualdades de classe, bem como de outras relações de dominação. A síntese projetiva permite captar as capacidades concretas e socialmente diferenciadas, para apreender o futuro, o próprio e o da sociedade como um todo. A importância dada a estes procedimentos de quantificação não deve conduzir à sua contextualização, muito pelo contrário. Elaborar uma epistemologia do sentimento leva a reintegrar no discurso sociológico toda a reflexividade sobre o nosso tempo que a corrente da história das sensibilidades lhe permite contribuir. O senso do eu é um processo histórico de longa duração, e sua elucidação esclarece os efeitos, analisados pelos sociólogos, da massificação escolar. Isso contribui para a difusão, mesmo nas classes populares, de uma forma de reflexividade e de uma capacidade de verbalização que garanta a credibilidade das respostas dadas a questionários que contenham escalas de auto posicionamento, por exemplo. É essencial ir e vir com os resultados de métodos qualitativos que, além de fornecer uma contextualização detalhada de modos de vida e valores, permitem captar as formas de enquadramento social e político e a configuração institucional dessas representações, a fim de controlar seu uso.

REFERÊNCIAS

BALLESTRA, Carlotta; TONKIN, Richard. **Inequalities in household wealth across OECD countries**. Evidence from the OECD wealth distribution database, OECD Statistics Working Papers, n. 2018/01. Paris: Éditions OCDE, 2018.

BESSIERE, Celine; GOLLAC, Sibylle. **Le genre du capital. Comment la famille reproduit les inégalités**, Paris: La Découverte, 2020.

BOURDIEU, Pierre. Avenir de classe et causalité du probable. **Revue française de sociologie**, n. 15-1, p. 3-42, 1974.

_____. **Anthropologie économique.** Cours au collège de France (1992-1993), organizado por Patrick Champagne e Julien Duval, com a colaboração de Franck Poupeau e Marie-Christine Rivière, Paris: Raisons d'agir/Seuil, 2017.

BOURDIEU, Pierre; DARBEL, Alain. La fin d'un malthusianisme, in Darras, **Le partage des bénéfiques. Expansion et inégalités en France.** Paris: Editions de Minuit, 1966.

CASTEL, Robert. **A Insegurança social. O que é ser protegido?.** Petrópolis, RJ: Vozes, 2005 [edição original: 2003].

_____. **As Metamorfoses da questão social: Uma crônica do salário.** Petrópolis, RJ: Vozes, 2010 [edição original: 1995].

CASTEL, Robert. MARTIN, Claude. **Changement et pensée du changement.** Paris: La Découverte, 2012.

CASTEL, Robert., HAROCHE, Claudine. **Propriété privée, propriété sociale, propriété de soi.** Paris: Fayard, 2001.

COUSIN, Bruno, LAMONT, Michèle (org.), **La morale des sociologues.** Paris: La vie des idées.fr/Puf, 2020.

DARRAS. **Le partage des bénéfiques. Expansion et inégalités en France.** Paris: Éditions de Minuit, 1966.

DERBÉCOURT, Clément; FREDON, Simon; VIENNOT, Mathilde; MADEC, Pierre. “Qui a vu son niveau de vie aumentadar dans les années 2010 ?” [”Quem viu seu padrão de vida subir na década de 2010?”]. France Stratégie, Note d’analyse, n. 116, jan. de 2023.

DESROISIÈRES, Alain. **Pour une sociologie historique de the quantification. L’argument statistique** [“Para uma sociologia histórica da quantificação. O argumento estatístico”]. Paris: Presses de l’école des Mines-ParisTech, p. 291-299, 2008.

DUVOUX, Nicolas. **L’avenir confisqué, Inégalités de temps vécu, classes sociales et patrimoine.** Paris, Puf, 2023.

DUVOUX, Nicolas; YANG, Senmiao. Des classes dépossédées. Pauvreté en patrimoine et vulnérabilité économique, **La vie des idées.fr**, 13 set. 2022.

DUVOUX, Nicolas; PAPUCHON, Adrien. Qui se sent pauvre en France ? Pauvreté subjective et insécurité sociale. **Revue française de sociologie**, p. 607-647, 2018.

_____. Class and Relative Wealth Accumulation in Five European Countries. Sociological Lessons from the HFCS. **European Journal of Sociology**, 2022.

GOBLOT, Edmond. **La barrière et le niveau. Etude sociologique sur la bourgeoisie française moderne,** Paris, Puf, «Le lien social», 2010 [edição original: 1925].

LAHIRE, Bernard. **Enfances de classe. De l'inégalité parmi les enfants**. Paris, Seuil, 2019.
MORDUCH, Jonathan; SCHNEIDER, Rachel. **The Financial Diaries: How American Families Cope in a World of Uncertainty**. Princeton: Princeton University Press, 2017.

OESCH, Daniel; VIGNA, Nathalie. Subjective social class has a bad name, but predicts life chances well. **Research in Social Stratification and Mobility**, v. 83, fev. 2023.

PÉREZ, Amin; YACINE, Tassidit. **Travail et travailleurs en Algérie** [Trabalho e trabalhadores na Argélia]. Paris: Raisons d'agir, « Cours et travaux », 2021 [edição original de 1963].

PERRIN-HEREDIA, Ana. **Logiques économiques et comptes domestiques en milieu populaire. Ethnographie économique d'une zone urbaine sensible** [Lógica econômica e contas domésticas em um ambiente popular. Etnografia econômica de uma área urbana sensível.]. Ardenne: Université de Reims-Champagne, 2010.

PIERRU, Emmanuel; SPIRE, Alexis. Le crépuscule des catégories socioprofessionnelles. **Revue française de science politique**, p. 457-481, 2008.

PIKETTY, Thomas. **O capital no século XXI**. Rio de Janeiro: Intrínseca, (traduzido por Monica Baumgarten de Bolle), 2014 [2013].

RICHARD, Eleonore. Devenir pauvre. Du revenu au ressenti. **Revue des politiques sociales et familiales**, n. 142-143, p. 23-45, 2022.

WESTERN, Bruce; BLOOME, Deirdre; SOSNAUD, Benjamin; TECH, Laura. Economic insecurity and Social Stratification. **Annual Review of Sociology**, n. 38, p. 341-359, 2012.

AUTOR

Nicolas Duvoux

Professor de sociologia na Universidade de Paris 8, autor de *Confiscated Future. desigualdades no tempo vivido, classes sociais e património* (Puf, 2023), especialista em desigualdades e pobreza.

Orcid: <https://orcid.org/0000-0002-1316-8131>

E-mail: nicolas.duvoux@univ-paris8.fr

Igor Martinache (tradução)

Professor adjunto do sociologia na Universidade de Paris Nanterre. Membro dos comitês editoriais da *Revue française de socio-économie* e da revista *La Pensée*.

Orcid: <https://orcid.org/0000-0003-1853-6674>

E-mail: imartina@parisnanterre.fr



Esta é uma TRADUÇÃO publicada em acesso aberto (*Open Access*) sob a licença *Creative Commons Attribution*, que permite uso, distribuição e reprodução em qualquer meio, sem restrições, desde que o trabalho original seja corretamente citado.

EDUCAÇÃO JURÍDICA E MOVIMENTOS SOCIAIS: a turma Elizabeth Teixeira e uma experiência de formação pelo Pronera para a luta no campo

EMMANUEL OGURI FREITAS

Universidade Estadual de Feira de Santana (UEFS)

ADRIANA NOGUEIRA VIEIRA LIMA

Universidade Estadual de Feira de Santana (UEFS)

RICCARDO CAPPI

Universidade Estadual de Feira de Santana (UEFS)

MARCIA COSTA MISI

Universidade Estadual de Feira de Santana (UEFS)

RESUMO

Este artigo se propõe a olhar para a experiência da Turma Especial de Direito para Beneficiários da Reforma Agrária da Universidade Estadual de Feira de Santana (UEFS), mais especificamente com a Turma Elizabeth Teixeira, tal como foi batizada pelos(as) estudantes, que graduou-se em 2018. O Projeto da Turma Especial de Direito para Beneficiários da Reforma Agrária da Universidade Estadual de Feira de Santana (UEFS) inseriu-se no âmbito do Programa Nacional de Educação na Reforma Agrária (Pronera), política pública executada pelo Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra) e formulada para atender às especificidades do campo, promovendo a educação de jovens e adultos beneficiários da política de Reforma Agrária. Os dados apresentados neste texto foram fruto das ações que resultaram na elaboração do Projeto inicial da Turma, sua implementação e do acompanhamento dos educandos pelas sucessivas equipes de coordenação, tendo sido sistematizados no bojo dos esforços para elaboração do pedido de reconhecimento do curso junto ao Conselho Estadual de Educação. O texto é organizado em três eixos. Apresenta-se, em primeiro lugar, síntese de uma reflexão já realizada em outros textos sobre os desafios de elaboração e implementação do próprio projeto, sistematização sobre as características da própria Turma, em sua rica diversidade e considerações em torno da coordenação da experiência, compartilhada, ao longo do tempo, por todas(os) as(os) autores do texto. Em seguida se debruça sobre o legado da experiência para o curso de Direito. Por fim, aponta-se para reflexões sobre o projeto de uma nova Turma Pronera, uma vez que os resultados do projeto, tanto do ponto de vista do processo educativo quanto de seu êxito final para seus protagonistas e para universidade, indicam horizontes institucionais para acolhimento de novas turmas.

Palavras-chave: Ensino jurídico. Educação do Campo. Pronera.

LEGAL EDUCATION AND SOCIAL MOVEMENTS: The Elizabeth Teixeira Class and a training experience through PRONERA for the struggle in the field

ABSTRACT

This article aims to look at the experience of the University of Feira de Santana (UEFS) Special Law Class for Agrarian Reform Beneficiaries, more specifically with the Elizabeth Teixeira Class, as it was named by the students, which graduated in 2018. The Project of the Special Law Class for Agrarian Reform Beneficiaries of the State University of Feira de Santana (UEFS) was part of the National Program for Education in Agrarian Reform (Pronera), a public policy implemented by the National Institute of Colonization and Agrarian Reform (Incra) and formulated to meet the specificities of the field, promoting the education of young people and adults who benefit from the Agrarian Reform policy. The data presented in this text were the result of the actions that resulted in the preparation of the Class's initial Project, its implementation and the monitoring of students by successive coordination teams, having been systematized in the midst of efforts to prepare the request for recognition of the course with the State Education Council. The text is organized into three axes. Firstly, it presents a synthesis of a reflection already carried out in other texts on the challenges of preparing and implementing the project itself, systematization of the characteristics of the Class itself, in its rich diversity and finally, reflections are presented around the coordination of experience, shared, over time, by all authors of the text. The results of the project, both from the point of view of the educational process and its final success for its protagonists and for the university, indicate institutional horizons for welcoming new classes.

Keywords: Legal education. Rural Education. Pronera.

Recebido em: 09/10/2023

Aceito em: 27/10/2023

INTRODUÇÃO

A sociedade brasileira vem enfrentando grandes desafios para superar um projeto político de cunho fascista que conseguiu depor uma presidente num processo de *impeachment* que hoje se revela como farsa; prender um líder político num processo escandaloso de conluio entre um juiz, promotores e imprensa para produzir provas fraudulentas e induzir a opinião pública, afastando da disputa eleitoral o candidato com maior potencial para derrotar o projeto de poder da extrema direita; e finalmente eleger para presidência um candidato que nunca escondeu seu apreço pela ditadura que assombrou o país por mais de duas décadas assim como sua ojeriza à linguagem dos direitos humanos.

O Brasil experimentou quatro anos de um governo cujo projeto principal foi o de destruir as políticas de promoção da igualdade duramente conquistadas pelas lutas sociais em favor da realização dos compromissos assumidos pela Constituição de 1988. Nesse percurso, o mundo se deparou com a pandemia da Covid-19, e um governo que tinha como principal propósito a destruição, não conseguiu estruturar ações políticas apropriadas para enfrentar uma realidade que demandava capacidade de articulação com governos estaduais e com a comunidade científica para produzir intervenções estatais ágeis e firmes. Como resultado, o vírus matou, e continua matando, mais de 700.000 brasileiros, muitas mortes que poderiam ter sido evitadas.

Essas turbulências abalaram os campos político, jurídico e da imprensa, que de certa forma foram responsáveis pela ascensão de Bolsonaro ao poder ao chancelar discursos e medidas não ortodoxas de combate a corrupção e de associação de governos democráticos à práticas desmedidas de corrupção. A reação desses campos colaborou para a configuração de um ambiente favorável à derrota eleitoral do governo de destruição e eleição de um governo comprometido com as lutas sociais.

É nesse contexto de reconstrução das políticas sociais, que este artigo se propõe a olhar para a experiência da Turma Especial de Direito para Beneficiários da Reforma Agrária da UEFS, mais especificamente com a Turma Elizabeth Teixeira, tal como foi batizada pelos(as) estudantes, que se graduou em 2018. O Projeto da Turma Especial de Direito para Beneficiários da Reforma Agrária da Universidade Estadual de Feira de Santana (UEFS) inseriu-se no âmbito do Programa Nacional de Educação na Reforma Agrária (Pronera), política pública executada pelo Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra) e formulada para atender às especificidades do campo, promovendo a educação de jovens e adultos beneficiários da política de Reforma Agrária.

A iniciativa moveu-se por uma utopia militante de integrantes de movimentos sociais do campo, professores(as) e estudantes que apostam no entrelaçamento entre o agir e o pensar, a prática e a teoria, o empírico e o teórico, ou, no dizer de Roberto Lyra Filho (1986), entre o ser, fazer e saber.

Os dados levantados e apresentados ao longo do texto foram fruto das ações que resultaram na elaboração do Projeto inicial da Turma, assim como de sua implementação e do acompanhamento dos educandos pelas sucessivas equipes de coordenação, tendo sido sistematizados no bojo dos esforços para elaboração do pedido de reconhecimento do curso junto ao Conselho Estadual de Educação.

Desde a década de 1990, os movimentos de luta pela terra vinham se mobilizando para pautar os governos federais para a necessidade de criação de uma política de educação no/do campo voltada para beneficiários da reforma agrária. O cenário de ascensão das lutas por terras organizadas pelo Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem-Terra (MST), entre outros movimentos, possibilitou que fossem apresentadas pautas para a sociedade que extrapolavam a distribuição de lotes para assentamentos, notadamente aquelas que diziam respeito ao insuficiente acesso a direitos para as pessoas e grupos envolvidos. Assim, passou a ser conhecido pela opinião pública, um retrato preocupante da situação da educação no campo.

É nesse contexto que o Programa Nacional de Educação na Reforma Agrária (Pronera) foi criado em 16 de abril de 1998, por portaria do Ministério Extraordinário da Política Fundiária (MEPF). O Manual de Operações do Pronera define a referida política pública:

O Programa Nacional de Educação na Reforma Agrária (PRONERA) é uma política pública de Educação do Campo, desenvolvida nas áreas de reforma agrária e executada pelo Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária – INCRA, no âmbito do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA). Seu objetivo é fortalecer as áreas de Reforma Agrária enquanto espaços de vida em todas as suas dimensões: econômicas, sociais, educacionais, políticas e culturais (INCRA, 2016, p. 8).

Seus projetos educacionais envolvem alfabetização, ensino fundamental e médio na modalidade de educação de jovens e adultos (EJA), ensino médio profissional, ensino superior e pós-graduação (Dicionário, 2022, p. 629). Todas as etapas da educação no campo foram conquistadas com a ação coletiva dos movimentos sociais, de forma que a partir de 2007, com a primeira turma em Direito oferecida na Universidade Federal de Goiás (UFG), seguiram-se a demanda em outras universidades pelo Brasil.

O Projeto da Turma Especial de Direito para Beneficiários da Reforma Agrária da Universidade Estadual de Feira de Santana (UEFS) inseriu-se no âmbito do Pronera, política pública executada pelo Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra) e formulada para atender às especificidades do campo, promovendo a educação de jovens e adultos beneficiários da política de Reforma Agrária. Moveu-se por uma utopia militante de integrantes de movimentos sociais do

campo, professores(as) e estudantes que apostam no entrelaçamento entre o agir e o pensar, a prática e a teoria, o empírico e o teórico, ou, no dizer de Roberto Lyra Filho (1986), entre o ser, fazer e saber. Os dados levantados e apresentados ao longo do texto foram fruto das ações que resultaram na elaboração do Projeto inicial da Turma, assim como do acompanhamento dos educandos pelas sucessivas equipes de coordenação, tendo sido sistematizados no bojo dos esforços para elaboração do pedido de reconhecimento do curso junto ao Conselho Estadual de Educação.

Essas reflexões são organizadas a partir de três eixos. Apresenta-se, em primeiro lugar, síntese de uma reflexão já realizada em outros textos sobre os desafios de elaboração e implementação do próprio projeto, sistematização sobre as características da própria Turma, em sua rica diversidade e considerações em torno da coordenação do projeto, envolvendo a experiência, compartilhada, ao longo do tempo, por todas(os) as(os) autores do texto. Na segunda seção apresentam-se apontamentos sobre o legado dessa rica experiência para o Curso de Direitos da UEFS, seja na perspectiva do ensino, da pesquisa e da extensão. Por fim, na última seção, apresenta-se a retomada do projeto de uma nova turma, em função da atual conjuntura, que se configurou com a vitória do presidente Lula nas eleições de 2022.

A proposta desenhada nesse artigo é a de olhar para o entrelaçamento entre passado, presente e futura. Um olhar sobre a experiência da turma Elizabeth Teixeira que nos permite reconhecer o seu legado para o Curso de Direito da UEFS no presente e nos possibilita projetar novos sonhos para o futuro.

2. UM OLHAR SOBRE A EXPERIÊNCIA DA TURMA ELIZABETH TEIXEIRA

2.1 A implementação e um breve relato sobre a pedagogia da alternância

A inserção geográfica da UEFS, sediada em Feira de Santana, cidade do semiárido baiano que é ponto de convergência migratória, contribuiu para a atração de estudantes oriundos de municípios, distritos, vilas e povoados do interior do estado da Bahia e de outros estados do Nordeste. A formação de um corpo discente composto por quase 8 mil estudantes advindos de diversos contextos sociais e culturais impulsiona a instituição a adotar uma política de inclusão educacional que envolve programas institucionais de permanência e práticas pedagógicas diferenciadas, buscando compatibilizar o caráter da universalidade, inerente à academia, com o respeito à diversidade sociocultural e econômica.

A Turma Elizabeth Teixeira integrou, assim, esse universo, beneficiando-se, ainda, de políticas de permanência desenvolvidas pela universidade, como a gratuidade integral dos educandos

no restaurante universitário. O Projeto Pedagógico do Curso (PPC) de Direito da UEFS¹ tem seus pressupostos epistemológicos fundamentados em uma vertente do campo jurídico que acredita estar o Direito acima ou além da lei e legitimado em práticas sociais insurgentes e autônomas. Sua proposta contrapõe-se aos projetos de educação jurídica que universalizam e modelam as formas de agir, negando natureza jurídica às experiências populares de criação de direitos.

A proposta da criação da Turma Especial de Direito Elizabeth Teixeira esteve alicerçada em uma confluência de princípios, propósitos e bases epistemológicas da UEFS – universidade pública e gratuita, socialmente referenciada – e do Pronera, cujos paradigmas são o diálogo, a práxis e a transdisciplinaridade, atendidos mediante o “uso de instrumentos didático-pedagógicos de uma educação problematizadora, dialógica e participativa” (MDA – INCRA, 2011, p. 22). Ancorados nesses pressupostos e considerando os princípios operacionais e metodológicos do Pronera, especialmente no que diz respeito à parceria entre os “movimentos sociais e sindicais do campo e as instituições de ensino públicas e privadas sem fins lucrativos e os governos municipais e estaduais (MDA- INCRA, 2011, p. 14), foi firmado, em 2011, o convênio entre a UEFS o INCRA. O projeto aprovado pela Resolução Consepe nº 050/2012, não obstante seus objetivos específicos, manteve a proposta curricular do curso de Direito da UEFS, que havia sido, à época, reformulada.

Do ponto de vista da estrutura acadêmica, a principal peculiaridade do Projeto da Turma Elizabeth Teixeira em relação ao curso regular de Direito da UEFS foi a adoção, na esteira da metodologia característica do Pronera, da Pedagogia da Alternância.

A proposta da alternância implementada na Turma Elizabeth Teixeira organizou-se em dois tempos: o Tempo Escola (TE) e o Tempo comunidade (TC). No TE, aconteceram as atividades desenvolvidas no espaço da universidade, correspondendo a 30% da carga horária do componente curricular; o TC, por sua vez, constituía o período em que os estudantes, ao retornarem para suas respectivas localidades, desenvolviam atividades planejadas pelos professores dos componentes curriculares do semestre, considerando-se o mais possível as vivências dos educandos em suas respectivas comunidades de origem, na perspectiva de uma práxis.

A experimentação e a vivência da metodologia da alternância no ensino universitário enfrentaram, como se pode imaginar, diversos desafios. Considerando as peculiaridades da universidade pública, do curso de Direito e, em específico, a grande pluralidade de origens geográficas dos educandos da Turma Elizabeth Teixeira, tais desafios multiplicaram-se. As

¹ Aprovado pela Resolução nº 64/1997 do Conselho Superior de Ensino, Pesquisa e Extensão (Consepe) da universidade, com o intuito de interiorizar o ensino jurídico no estado da Bahia, propondo-se à produção de um saber jurídico atento às demandas locais e comprometido com a transformação social. O curso de Direito da UEFS completou 20 anos de existência em 2018.

dificuldades começaram já na implementação do calendário universitário, diferenciado em relação ao restante da instituição: pesados e pouco flexíveis procedimentos de matrícula, alimentação de dados pelos professores e períodos de paralisação em razão das greves são elementos a destacar. A previsão inicial de contratação de monitores para acompanhamento específico dos educandos no TC foi obstaculizada pelas grandes distâncias que afastavam as regiões de origem e a UEFS, pelo custo dos deslocamentos e mesmo pelas dificuldades orçamentárias para implementação do projeto.

As redes sociais e a internet, por outro lado, tornaram possível a manutenção da comunicação entre docentes e discentes durante o TC. O planejamento conjunto dos professores de cada semestre minorou as dificuldades para a concepção das atividades destinadas ao TC, que eram retomadas e avaliadas no retorno para o TE seguinte. As atividades dos TC acabaram por corresponder, de todo modo, em quase todos os semestres letivos, as tarefas propostas individualmente por cada um dos docentes responsáveis pelos componentes curriculares do TE imediatamente anterior. Nem sempre se conseguiu – seja por falhas no diálogo, seja pelas características dos próprios conteúdos estudados – uma desejada integração entre as atividades em seu conjunto. Os educandos queixavam-se constantemente do excesso de atividades acadêmicas durante o TC, que concorriam com as demandas familiares e, especialmente, com a militância política no âmbito dos movimentos sociais que integram.

Pode-se avaliar que essa tenha sido a maior dificuldade enfrentada na implementação do projeto, exigindo criatividade, diálogo e crítica constantes – elementos nem sempre presentes no dia a dia da prática docente universitária tradicional. Apesar de os problemas apontarem para necessárias pesquisas e reflexões futuras, entende-se que os esforços, no quanto foi possível, foram bem-sucedidos, notadamente a partir da avaliação dos estudantes. Afinal, persistiu-se na metodologia até os derradeiros semestres – sendo que o último TC foi dedicado às pesquisas dos educandos para a elaboração do Trabalho de Conclusão de Curso (TCC) –, colhendo-se resultados e discussões que estão presentes nos TCCs dos educandos, em suas falas e reflexões sobre o processo vivenciado, nas constantes atividades extracurriculares realizadas e na ponte estabelecida entre os estudos técnicos e a militância, sempre presente nas ações individuais e coletivas da Turma.

2.2 A Turma Elizabeth Teixeira e os (as) educandos(as)

A Turma da UEFS foi batizada pelos educandos como Turma Elizabeth Teixeira, em homenagem à trabalhadora rural e integrante das Ligas Camponesas na Paraíba, símbolo da luta pela Reforma Agrária e pelo bem viver dos brasileiros e brasileiras do campo. Integrou-se por 40

educandos(as), selecionados por processo seletivo específico, em estágios diferenciados de inserção nos movimentos sociais, trajetórias escolares distintas, múltiplas orientações sexuais e crenças religiosas, sendo oriundos(as) de 12 estados da Federação, abarcando as regiões Sudeste, Centro-Oeste, Norte e Nordeste. O vínculo com a terra constitui um ponto de ligação importante, visto que todos os educandos estavam, de algum modo, relacionados a assentamentos de Reforma Agrária ou, em uma parcela menor, incluídos nas categorias da Política Nacional de Agricultura Familiar.

Esses discentes estão vinculados, direta ou indiretamente, a lutas pela terra e Reforma Agrária e estão cotidianamente envolvidos em situações de criação de novos direitos e resistências a violações de direitos conquistados. Além das pautas voltadas a questões correlatas à luta pela terra, os movimentos também encampam lutas contra as estruturas racistas, patriarcais e heteronormativas, buscando o fortalecimento e visibilidade das lutas de gênero, raça, diversidade sexual e religiosa.

Parte significativa dos integrantes mantém vínculos com organizações sociais ligadas às mais diversas iniciativas de defesa de direitos coletivos das populações do campo, notadamente a Reforma Agrária, a luta pela efetivação de direitos sociais e ambientais e o reconhecimento de novos direitos, o que potencializa ainda mais a formação jurídica crítica. Estiveram representados, na Turma, o Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem-Terra (MST), o Movimento dos Pequenos Agricultores (MPA), o Movimento dos Atingidos por Barragens (MAB), o Movimento de Luta Camponesa (MLC), o Movimento das Comunidades Populares (MCP), Associações de Pequenos Agricultores, Fundação de Apoio aos Trabalhadores Rurais da Região do Sisal (Fatres) e Pastoral Rural (PR).

Os educandos provieram de 12 estados da Federação, abarcando as regiões Sudeste, Centro-Oeste, Norte e Nordeste. É importante destacar que 90% dos educandos tinham origem no Norte e Nordeste, regiões cujos indicadores demonstram um menor acesso da população ao ensino superior. A maior parte dos educandos (55%) residia no estado da Bahia e estava distribuída em 11 municípios. (UEFS, 2011) A maioria absoluta da Turma proveio de domicílios localizados em cidades de pequeno e médio porte, geralmente no interior dos estados, o que potencializou significativamente a “descentralização” da proposta acadêmica e da atuação profissional, em contraponto à perspectiva jus-urbano-centrada, típica do perfil dos bacharéis em Direito. Isso indicou possibilidades de melhoria do acesso à justiça e aos direitos pelas populações do campo.

A composição inicial dos discentes matriculados, sob o prisma do gênero, contou com 29 estudantes do gênero masculino e 11 do gênero feminino (UEFS, 2011). A proporção então apresentada manteve-se semelhante à relação estabelecida entre os inscritos no processo seletivo, constituindo-se em um elemento de análise importante, na medida em que revelou a desigualdade de

gênero como ponto a ser destacado na formação em Direito e que se colocou, transversalmente, na discussão da identidade camponesa, a exigir estratégias de convívio e mecanismos propiciadores de equidade no âmbito da organização do cotidiano da Turma.

É importante registrar que, durante o curso, duas educandas gozaram do direito ao exercício domiciliar em razão da maternidade. Contudo, em função da impossibilidade de acesso aos serviços de creches da UEFS², houve, nos dois casos, para a continuidade do curso, a separação entre as educandas e seus filhos durante todo o período do TE. A naturalização da atribuição do ato de cuidar às mulheres é refletida nas normativas universitárias, considerando a situação dos pais que não puderam gozar do direito ao exercício domiciliar: durante o período do curso, nasceram, ao todo, 12 crianças, o que demonstra a relevância da questão e a necessidade de pensar políticas específicas de assistência estudantil nesse âmbito.

No que concerne à questão racial, houve também, na Turma, a presença significativa de pessoas que se autodefiniram negras e indígenas. Isso indica a importância da questão étnica como elemento de construção de identidade das populações do campo e reforça a necessidade de políticas afirmativas para essas populações, na medida em que a especificidade desses grupos integra um conjunto de elementos vinculados às históricas opressões vivenciadas pelas classes e grupos sociais do campo, interligando, assim, as temáticas específicas do curso ao elemento racial, compreendido, aqui, como eixo estruturante de desigualdades e processos de instituição de direitos no Brasil.

Na data da matrícula, 26 discentes eram jovens entre 17 e 25 anos. Dos 14 estudantes com idade acima dos 25 anos, apenas 7 discentes ultrapassavam os 30 anos e, entre estes, apenas 1 discente ultrapassava a faixa dos 40 anos. Esses dados demonstraram o interesse da juventude do campo em acessar as universidades (UEFS, 2011).

Cabe, ainda, salientar a presença de estudantes advindos somente de escolas públicas rurais ou urbanas ou de escolas comunitárias, notadamente as escolas família-agrícola. Isso significa que a composição da Turma garantiu o acesso à educação superior para indivíduos que historicamente estiveram fora dos espaços universitários públicos, sobretudo em cursos de Direito. Além do mais, esse fator integra, mais uma vez, as perspectivas de fortalecimento do Pronera, pois demonstra a relação estabelecida entre a educação do campo e a possibilidade da educação pública como meio de acesso à educação superior também pública.

² Muito embora o serviço seja oferecido pela universidade, a demanda excede a capacidade de atendimento da creche. As vagas são distribuídas por meio de sorteio.

2.3 O compartilhamento na gestão e a ágora acadêmica no caso da Turma Elizabeth Teixeira

De acordo com o projeto original e com os delineamentos estabelecidos pelo Pronera, a gestão acadêmica da Turma Elizabeth Teixeira ficaria a cargo de Colegiado específico, composto pelo coordenador geral, pelo coordenador pedagógico e pelo professor-orientador, docentes do curso, representação dos educandos, do Incra e dos movimentos sociais do campo que representavam o público beneficiário da política.

Considerando, no entanto, a organização institucional da UEFS, a Turma Elizabeth Teixeira correspondeu a uma Turma Especial do curso de Direito³. Assim, o Colegiado da Turma Especial compartilhou com o Colegiado do curso, de maneira peculiar, o espaço do Departamento de Ciências Sociais Aplicadas da Universidade, unidade que regimentalmente define e executa a programação para o ensino, pesquisa e extensão, em conformidade com as normas editadas pelos órgãos específicos da Administração Superior, bem como a distribuição dos encargos docentes para as atividades de ensino dos professores.

Aos colegiados, por sua vez, compete a gestão acadêmica e pedagógica junto a docentes e discentes. A adaptação das normas do Pronera contempladas no projeto e o modo de funcionamento da universidade foram, em si, um desafio, vivenciado a cada semestre letivo de maneira própria, considerando as demandas de professores, as diferentes espécies de componentes disciplinares e atividades que compõem o processo pedagógico – disciplinas teóricas e práticas, disciplinas relacionadas ao TCC, atividades complementares, pesquisa e extensão. É importante destacar que foi sempre muito importante e necessário o diálogo permanente com o Colegiado do curso de Direito e sua coordenação, bem como com o Departamento e sua direção. Desse modo, tanto inquietações, desafios e entraves quanto soluções e celebrações foram compartilhados e construídos em espaços coletivos.

Decidiu-se por não adotar o mecanismo de contratação de professores externos, autorizado pelo manual do Pronera, mediante pagamento com recursos do convênio. O Colegiado previsto no projeto e seus membros não chegaram, além disso, a ser rigorosamente formalizados: apenas os coordenadores gerais foram nomeados oficialmente pela Reitoria, por Portaria, mas a função não correspondeu a uma remuneração específica – os demais cargos da equipe de coordenação também

³ Ressalte-se que, como afirmado anteriormente, a matriz curricular foi a mesma das turmas regulares da UEFS, promovendo equivalência entre as turmas quanto ao conteúdo básico formativo. A peculiaridade da metodologia de ensino, centrada na pedagogia da alternância, conferiu o traço distintivo para a designação desse coletivo como turma especial.

não foram remunerados, nem oficializados no sentido estrito. Essa informalidade permitiu uma modelagem de gestão mais flexível e uma experiência com maior intensidade democrática.

O Colegiado da Turma Elizabeth Teixeira funcionou, efetivamente, com os três membros da coordenação, dois discentes escolhidos pela Turma e docentes do curso, cuja representação variava de acordo com a designação de professores para os componentes curriculares oferecidos semestralmente.

Por outro lado, esse peculiar *modus operandi* da gestão acadêmica, que acabava por privilegiar o convencimento pelo diálogo, a transparência e o envolvimento pela participação ativa e democrática na tomada de decisões – a cada momento, necessários para superar dificuldades que apareciam em virtude das novidades que a Turma apresentava para o ensino jurídico –, proporcionou uma rica aprendizagem para todos os que se envolveram de alguma forma no processo.

A coordenação coletiva do Colegiado da Turma, especialmente considerando as três funções mencionadas – coordenação geral, coordenação pedagógica e professor-orientador –, facilitou a gestão das questões acadêmicas e burocráticas sob sua responsabilidade. É forçoso admitir que, de fato, o(a) coordenador(a) geral assumia maiores responsabilidades, inclusive jurídicas, respondendo por eventuais questionamentos dos órgãos de controle. No entanto, a coordenação pedagógica desempenhou papel fundamental na implantação da pedagogia da alternância, uma novidade acadêmica que desafiou especialmente a academia jurídica, pouco familiarizada com proposições pedagógicas diferenciadas. Também foi muito importante nas tentativas de acompanhamento individualizado dos educandos, necessário nesse projeto para garantir que todos caminhassem juntos para a conclusão do curso. A figura do orientador foi concebida pelo manual do Pronera para apoiar no acompanhamento individualizado, especialmente durante o TC e na construção gradual e contextualizada do TCC; mas, na prática, também funcionou como um vice-coordenador geral

Durante todo o processo, as decisões e encaminhamentos adotados pela coordenação foram coletivamente construídos, contando sempre com o apoio de um grupo de professores mais próximos ao projeto político-pedagógico da Turma. Assim, as posições defendidas no diálogo com o Inbra e a Administração Superior da UEFS foram construídas com mais consistência. Além do mais, a condução do Colegiado, no diálogo com os professores da Turma, foi sempre facilitada pelo apoio desse grupo.

3. O LEGADO DA TURMA ELIZABETH TEIXEIRA PARA O CURSO DE DIREITO DA UEMS

Do ponto de vista dos aprendizados pelo próprio corpo docente, vale salientar três aspectos importantes que remetem a dimensões tradicionais para os professores da universidade como em todo: o ensino, a pesquisa e a extensão.

A Turma Elizabeth Teixeira permitiu uma vivência de ensino diferente. A condução dos trabalhos em sala se encontrou várias vezes compartilhada, a começar pela energia trazida por discentes pontuais e motivados – com algumas falhas nos últimos semestres – que “redistribuem” o peso das atividades a serem realizadas: tanto o professor quanto os alunos imprimem a força necessária para que a aula se torne um momento vivo, carregado de ressonância (ROSA, 2019) do ponto de vista cognitivo e afetivo. Não raro, os professores do Curso de Direito, mesmo os mais alheios ao processo da criação, comentarem a respeito da qualidade das aulas, ousando adjetivá-las de “prazerosas”. Entendemos que isto expressava algo fundamental para toda pessoa que atua no âmbito pedagógico, isto é o estabelecimento de uma vibração peculiar e da possibilidade de sair literalmente afetado da experiência de sala de aula, nos âmbitos cognitivos, afetivos e, porque não político. Cognitivamente, os professores aprendiam literalmente com Turma – entendendo-se que a recíproca também é verdadeira – a partir de situações e reflexões elaboradas a partir de um outro “lugar e observação” (FERREIRA, 2021); afetivamente, pois o momento específico do encontro sala permitia emoções diferentes da apatia que por vezes afeta a relação entre professores e alunos e, mais ainda, gera aquele “brilho nos olhos”: “Me movo como educador, porque, primeiro, me movo como gente”! (FREIRE, 1977). Enfim, politicamente, dado que como dizia o educador de nós todos, “educação não transforma o mundo; educação muda as pessoas e pessoas transformam o mundo”. Isto ficou muito claro para nós todos, que tivemos o privilégio de ver de perto esta relação íntima entre ensino, aprendizagem, transformação, individual e coletiva.

Essa aprendizagem foi incorporada pelo corpo docente do Curso de Direito. O contato com estudantes envolvidos com lutas políticas pelo direito à terra reforçou em um grupo de professores a compreensão de que o direito precisa ser compreendido sob a perspectiva de conflitos coletivos em torno de acesso a direitos básicos. Essa percepção tem norteado a concepção de viagens de campo planejadas para expor estudantes de vários semestres e variados componentes curriculares a realidades de conflitos socioambientais e ao contato com movimentos sociais organizados. Desde 2017, ainda com a Turma Pronera em curso, essas atividades vêm sendo realizadas com alguma

regularidade⁴, levando estudantes para conhecer e dialogar com comunidades quilombolas em Cachoeira e Salinas da Margarida que enfrentam interesses de grupos econômicos para efetivar o direito aos seus territórios.

A interdisciplinaridade sempre foi um desafio que esteve no horizonte da pedagogia da alternância. Como já apontado, pensar o Tempo Comunidade exigiu dos professores do semestre o planejamento de atividades conjuntas para que os estudantes, ao voltar para suas comunidades, pudessem relacionar o que traziam da sala de aula com a complexidade dos problemas apresentados pela realidade. Além do mais, os estudantes da Turma demandavam que o tempo dedicado às tarefas acadêmicas fosse compartilhado com os compromissos da militância. Diante disso, mesmo diante de resistências, os professores se viram diante da necessidade de construir propostas de trabalho interdisciplinar.

Nem sempre isso foi possível, mas a semente plantada com a experiência da Turma Elizabeth Teixeira começou a ser colhida em 2022, quando finalmente os professores do Curso de Direito da UEFS dos primeiros semestres se comprometeram com uma atividade de avaliação interdisciplinar. Um projeto que envolveu a produção de um resumo expandido elaborado em equipe, a partir de uma pesquisa de campo exploratória, preferencialmente empírica, capaz de agregar os diferentes conteúdos estudados em cada semestre em torno do tema direito e relações raciais, favorecendo a percepção interdisciplinar e a reflexão crítica. O resumo foi considerado como atividade avaliativa comum dos componentes ofertados no semestre 2022.II. Cada grupo recebeu a orientação de um dos professores do semestre para a elaboração de um plano de trabalho que serviu como ponto de partida para o resumo expandido apresentado no seminário.

O valor da pesquisa empírica nesta atividade também foi um legado da Turma Elisabeth Teixeira. De fato, com ela não foram necessárias longas explicações para dizer o que significa pesquisa empírica em Direito. Tal conceito ainda sofre de dificuldades de entendimento junto a boa parte de nossos colegas no Brasil afora, uma vez que o Direito não se forjou, no âmbito acadêmico, como uma área de conhecimento que tivesse que dialogar constantemente com os aportes da pesquisa. Contudo, com os discentes dessa turma foi muito simples aferir que o conhecimento decorre naturalmente de uma produção em que a realidade e o pensamento se constroem em conjunto, dialeticamente.

Para além dessa contribuição, a passagem de uma turma especial para beneficiários da reforma agrária fortaleceu, entre professores do curso, os interesses de pesquisa sobre questões territoriais. O Grupo Territorialidade, Direito e Insurgências foi constituído por vários professores

⁴ Só foram interrompidas pelas medidas decorrentes da pandemia da Covid-19.

que pesquisam sobre o direito nos espaços urbano e rural e tem formado jovens pesquisadores na iniciação científica.

Enfim, a extensão não precisou sequer ser argumentada. A própria concepção do ensino em alternância propõe, por definição, extensão, no sentido de que existe um caminho de mão dupla entre academia e a comunidade. Podemos dizer mais, a turma Elizabeth Teixeira permitiu que a comunidade, o povo, ingressassem pela porta da frente na universidade e no curso de Direito, deixando claro o próprio sentido da expressão “extensão”, expressando continuidade, reciprocidade, dialética entre as “coisas do mundo” e as “palavras” que buscam constante e imperfeitamente apreendê-las.

A partir dessa experiência, a extensão no curso de direito foi amadurecida, proporcionando a implantação do Programa de Extensão Núcleo de Prática Jurídica Marcelina de Oliveira, com a proposta de integrar ensino, pesquisa e extensão. O NPJ agrega um grupo de professores que desenvolvem várias linhas de atuação, todas elas acompanhando conflitos coletivos, seja no espaço urbano, seja no espaço rural.

4. UMA NOVA TURMA PRONERA EM DIREITO E NOVAS UTOPIAS POSSÍVEIS

Durante o ano de 2018, os movimentos sociais, professoras e professores da UEFS, junto com egressos da Turma Elisabeth Teixeira iniciaram um novo processo para demandar uma nova turma Pronera em Direito. Essa iniciativa foi resultado de uma provocação dos movimentos sociais ao fim da primeira turma, que havia sido bem recepcionada pela gestão da universidade na época da formatura da primeira turma. O corpo docente do curso, mesmo diante de um momento diferente em termos de condições objetivas da universidade, resolveu levar adiante a demanda e organizou uma comissão para remodelar o projeto.

As atividades de retomada envolveram a articulação política para dentro da universidade, através da sensibilização dos conselheiros do Departamento de Ciências Sociais Aplicadas (DCIS), onde o Curso de Direito se localiza administrativamente, e uma mobilização das instâncias internas da Universidade para garantir a tramitação do processo. Por outro lado, foi necessária uma série de conversas com a Administração Central da UEFS para reafirmar os compromissos assumidos à época da formatura.

Os últimos anos foram de sucateamento das universidades estaduais da Bahia, quando seus orçamentos passaram a sofrer cortes significantes e o quadro docente ficou defasado em relação às necessidades correntes. Dessa forma, tornava-se necessária a construção de novos compromissos que

permitissem o avanço em relação ao que tinha sido disponibilizado para a primeira turma. Para tanto, realizou-se uma reunião em 12 de dezembro de 2018 com a presença de professores da UEFS e membros de movimentos sociais como MST, Movimento de Luta pela Terra (MLT), membros da Pastoral Rural, Movimento dos Atingidos por Barragens (MAB), Movimento dos Pequenos Agricultores (MPA), Movimento dos Pescadores e Pescadoras Artesanais (MPP), membro da Escola das Águas e Movimento dos Atingidos pela Mineração (MAM).

Essa reunião realizou uma profunda análise de conjuntura, concluindo que a situação se agravaria com a eleição do presidente Jair Bolsonaro. A redução dos recursos para o Pronera, que já estava na ordem de 87% dos recursos, era uma certeza entre os participantes e tudo indicava que a política para assentados seria alvo de um desmonte sem precedentes, previsões que se mostraram acertadas nos anos que se seguiram. O estado da Bahia também foi analisado e refletiu-se sobre a necessidade de envolvimento de secretarias ligadas a terra, educação e políticas sociais com o intuito de articulação de políticas que pudessem acrescentar recursos para a permanência de uma nova turma. A eleição de deputados comprometidos com as causas sociais foi lembrada como uma possibilidade de acessar recursos via emendas parlamentares.

No ponto referente à avaliação da experiência da primeira turma, o coletivo exibiu uma unanimidade sobre a necessidade de melhoria da atuação da Comissão Político-Pedagógica (CPP), que, de acordo com os membros do movimento e egressos, funcionou pouco em razão da mobilização dos educandos na qualidade de militantes, retirando o tempo de qualidade para a dedicação à CPP. As relações de trocas entre as instituições envolvidas foram um elemento positivo na avaliação dos militantes que identificaram uma abertura da Administração Superior e a coordenação da turma em relação aos movimentos, produzindo uma sinergia interessante.

Àquela altura, a proposta já havia tramitando internamente na UEFS em razão de uma demanda dos movimentos para que fizéssemos uma nova turma, considerando uma reunião da comissão pedagógica do Incra, que seria realizada em outubro de 2018, com o objetivo de avaliar novos projetos. Com a necessidade de urgência, alguns professores do curso de Direito da UEFS haviam pegado o mesmo projeto da primeira turma e realizado as adaptações necessárias para o pronto encaminhamento. Com algumas dificuldades, a turma foi aprovada no Colegiado e no Departamento, posteriormente, no ano de 2019, foi aprovada em todas as instâncias da universidade e inserida no Sistema de Gestão de Convênios e Contratos de Repasse (Siconv).

A reunião produziu alguns encaminhamentos que foram realizados no ano de 2019, tais como realização de conversas com o INCRA, mediação junto a parlamentares que pudessem destinar emendas parlamentares, diálogo com o Governo do Estado da Bahia para viabilizar a participação

das secretarias relacionadas e o acompanhamento da tramitação do projeto nas instâncias da Universidade e no INCRA.

Ocorre que no ano de 2019, com a instalação do governo de extrema direita no plano federal, todos os recursos para o Pronera foram cortados e os professores, junto com os movimentos sociais, entraram em compasso de espera para avançar na criação da segunda Turma para beneficiários da reforma agrária. Somente no ano de 2022, a partir de deliberações das entidades que realizam a gestão do programa⁵, as conversas entre os movimentos sociais e a universidade foram retomadas.

Tratativas com a Gestão Superior da UEFS através de reuniões entre a reitoria e os movimentos sociais deram início à retomada das ações para implementação de uma segunda turma. A atualização dos valores orçamentários e a tentativa de solução dos eventuais problemas que foram apontados pelas avaliações anteriores passaram a ser objeto de conversas entre professores, movimentos sociais e os setores responsáveis da universidade.

Um cenário promissor de retomada das políticas para o campo aponta para a necessidade de suporte para a universidade dar conta das tarefas apresentadas pelos movimentos sociais, uma vez que o cenário de desgaste das estruturas da instituição foi ainda mais precarizada desde o início da caminhada para uma segunda turma. A perda de receita dos Estados e o cenário de crise orgânica do capitalismo, que leva gestores a reduzirem investimento nas universidades estaduais, fazem com que a efetivação de uma segunda turma dependa de negociação com o Estado da Bahia, com o próprio INCRA, que também vem sendo precarizado, e com mandatos que possam contribuir para suprir as perdas ocasionadas pelos cortes de verba para a educação pública estadual superior.

Apesar dos múltiplos desafios apontados, a iniciativa de uma segunda turma, no momento de escrita deste texto, continua avançando. A esperança de produção de novas utopias a partir de uma universidade socialmente referenciada especialmente pelos movimentos sociais populares é uma tarefa daqueles e daquelas que pretendem um mundo mais justo, digno e igualitário.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Esses anos foram marcados por trocas, experimentações e desafios, buscando mover a máquina acadêmica em prol de uma educação emancipatória para capacitar sujeitos sociais imbuídos na transformação da realidade excludente e do próprio Direito, entendido como espaço de luta dos homens e mulheres do campo e das classes populares como um todo.

⁵ A gestão nacional é exercida pela Coordenação Geral de Educação do Campo e Cidadania (DDE) e Divisão de Educação do Campo (DDE-1), com assessoria e consultoria da Comissão Pedagógica Nacional (CPN) do Pronera.

As ricas vivências, relações e afetos estabelecidos nesse percurso, assim como os resultados pedagógicos alcançados – sinalizados, por exemplo, pela graduação de 37 educandos(as), dos 40 admitidos(as) inicialmente –, apontam para a importância e necessidade de compartilhá-las, e nos fazem constatar o quanto a experiência transborda a si mesma, mostrando-se capaz de contribuir para a ressignificação da educação jurídica no Brasil. Isto se mostra ainda mais fundamental diante do quadro de retrocesso político e social vivenciado no país desde 2016.

Não obstante as dificuldades narradas, podemos afirmar que essa rica experiência de construção coletiva permitiu-nos compreender melhor, hoje, o funcionamento da máquina administrativa e reforçou as nossas apostas no processo democrático e no permanente aprendizado do diálogo. Nessa caminhada, estreitamos amizades e (re)formulamos propósitos. Suas marcas guiarão novas apostas, caminhos e reencontros.

Os resultados do projeto indicam horizontes institucionais para novas turmas. Mas, mais do que isto, pavimentam caminhos para a própria educação jurídica e a práxis transformadora, através do engajamento desses futuros profissionais na assessoria jurídica e advocacia popular – a exemplo das articulações e participação das turmas em atividades da Rede Nacional de Advogados e Advogadas Populares, no Setor de Direitos Humanos da Via Campesina, na Associação de Advogados e Advogadas de Trabalhadores Rurais no Estado da Bahia, entre outras –, ou, ainda, fazendo a diferença nas demais carreiras jurídicas, uma realidade que já se apresenta desde a Turma Evandro Lins e Silva, reforçada pelas novas turmas.

REFERÊNCIAS

CALDART, Roseli Salete; PEREIRA, Isabel Brasil; ALENTEJANO, Paulo; FRIGOTTO, Gaudêncio. **Dicionário da Educação do Campo**. Rio de Janeiro-São Paulo: Escola Politécnica de São Joaquim Venâncio – Expressão Popular, 2012.

FERREIRA, Poliana da Silva. Entre o indissociável e o inacessível: o que nos ensinam os estudos sobre justiça criminal e desigualdade racial? *In: RBCCRIM*, 2021. Disponível em: https://www.academia.edu/50598468/Entre_o_indissoci%C3%A1vel_e_o_inaccess%C3%A1vel_o_que_nos_ensinam_os_estudos_sobre_justi%C3%A7a_criminal_e_desigualdade_racial. Acesso em: 5 out. 2023.

FREIRE, Paulo. **Ação Cultural para a liberdade e outros escritos**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1977.

LIMA, A. N. V.; BARROS, A. P. A. B.; BARRETO, A. M.; PITA, F. A.; MISI, M. C.; DIAMANTINO, P. T. Turma de Direito Elizabeth Teixeira: aprendizados, desafios e perspectivas. *In: SOUZA, Maria José Andrade de; PITA, Flávia Almeida; TORRES, Paulo Rosa (Org.). Turma*

Elizabeth Teixeira e a Educação Jurídica: O Direito e a educação do campo – experiências, aprendizagens, reflexões. Salvador: UEFS, 2018. p. 151-170.

LYRA FILHO, R. Desordem e processo: um posfácio expectativo. *In*: LYRA, D. A. (Org). **Desordem e processo: estudos sobre o direito em homenagem a Roberto Lyra Filho.** Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 1986. p. 263-329.

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO – MDA, Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária – INCRA, Programa Nacional de Educação na Reforma Agrária – PRONERA. **Manual de Operações.** Brasília, 2016. Disponível em: https://www.gov.br/incra/pt-br/assuntos/reforma-agraria/manual_pronera__18.01.16.pdf. Acesso em: 5 de out. 2023.

ROSA, Hartmut. **Resonance. A Sociology of Our Relationship to the World.** Cambridge: Polity Press, 2019.

UEFS. **Projeto do Curso de Bacharelado em Direito Feira de Santana,** 2011. Mimeo. (Turma Especial para Beneficiários da Reforma Agrária).

AUTORES

Emmanuel Oguri Freitas

É professor adjunto em regime de dedicação exclusiva na Universidade Estadual de Feira de Santana (UEFS), na Bahia. É professor permanente do Programa de Pós-graduação em Planejamento Territorial da Universidade Estadual de Feira de Santana – PLANTERR/UEFS.

E-mail: emmanuel.of@gmail.com

Orcid: <https://orcid.org/0000-0001-6769-4818>

Adriana Nogueira Vieira Lima

Professora de Direito Urbanístico na UEFS/Bahia. Líder do Grupo de Pesquisa Direito, Territorialidade e Insurgência – UEFS e pesquisadora associada do Grupo de Pesquisa Lugar Comum – Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo da FAUFBA e do Grupo de Pesquisa O Direito Achado na Rua – UnB. Diretora de Estudos e Publicações do CEAS (2017-2019).

E-mail: anvlima@uefs.br

Orcid: <https://orcid.org/0000-0002-3481-7970>

Riccardo Cappi

Professor efetivo da UEFS. Professor efetivo da UNEB. Professor colaborador da Pós-graduação em Ciências Sociais e da Pós-graduação em Segurança Pública da Universidade Federal da Bahia. Doutor e pós-doutor em Criminologia pela Universidade Católica de Louvain (2011 e 2023). Mestre em Ciências Econômicas pela Universidade Católica de Louvain.

E-mail: riccardo@uefs.br

Orcid: <https://orcid.org/0000-0002-9615-9459>

Marcia Costa Misi

Professora efetiva da UEFS, Doutora em Direito pelo Programa de Pós-Graduação em Direito pela Universidade Federal da Bahia – PPGD-UFBA (2021), *L.L.M.* em Direito Internacional e Comparado pela *Tulane University*, New Orleans/EUA (2000).

E-mail: mcmisi@uefs.br

Orcid: <https://orcid.org/0000-0002-7333-543X>

UMA EXPERIÊNCIA ANTIMATEMÁTICA DE EDUCAÇÃO JURÍDICA INSURGENTE: o caso da CPP da turma Nilce de Souza Magalhães (Direito/UFPR/PRONERA)¹

RICARDO PRESTES PAZELLO

Universidade Federal do Paraná (UFPR)

RESUMO

O presente trabalho pretende fazer o relato de experiência da Comissão Político-Pedagógica (CPP) da Turma Nilce de Souza Magalhães havida no curso de graduação em direito da Universidade Federal do Paraná, em Curitiba, entre 2015 e 2019, no âmbito do Programa Nacional de Educação na Reforma Agrária (Pronera). Trata-se de uma reflexão com base na participação em referida CPP que busca fazer um balanço de como se deu a atuação do Pronera no caso, avaliando algumas de suas propostas implementadas, como a pedagogia da alternância, a especificidade dos tempos-comunidade, a organização político-pedagógica da Turma e as pesquisas de pós-graduação que dela decorreram. Como fio condutor da exposição, utiliza-se a metáfora da “antimatemática”, já que os elementos idealmente planejados pelo Programa enfrentam a complexidade da realidade concreta que exige suas alterações.

Palavras-chaves: Educação jurídica. Pronera. Direito insurgente.

AN ANTIMATHEMATICAL EXPERIENCE OF INSURGENT LEGAL EDUCATION: the case of the PPC of Turma Nilce de Souza Magalhães (Law/UFPR/PRONERA)

ABSTRACT

This essay aims to present a report of experience of the Political-Pedagogical Commission (CPP) of Turma Nilce de Souza Magalhães that there was a graduation course directed by the Federal University of Paraná, in Curitiba (Brazil), between 2015 and 2019, within the scope of the National Program of Education in Agrarian Reform (Pronera). This is a reflection based on the participation in the aforementioned CPP that seeks to make a balance of how the experience of Pronera developed, endorsing some of its implemented proposals, such as the pedagogy of alternation, the specificity of times-community, its political-pedagogical organization and the post-graduation investigations that form its result. As the conductor of the exposition, the “antimatematical” metaphor is used, because the ideally planned elements of the Program face the complexity of the concrete reality that requires its alterations.

Keywords: Legal Education. Pronera. Insurgent Law.

Recebido em: 30/09/2023

Aceito em: 06/11/2023

¹ O presente artigo trata-se de uma atualização de capítulo de livro presente em PAZELLO, Ricardo Prestes; FERREIRA FILHO, Manoel Caetano; GONÇALVES, Eloísa Dias (orgs.). **Educação jurídica insurgente: a experiência da Turma Nilce de Souza Magalhães (Turma de Direito/UFPR/PRONERA)**. Curitiba: CRV, 2022, p. 55-65.

INTRODUÇÃO

*Se todo mundo tem
direito ao conhecimento,
então a gente faz
educação em movimento!*

(canção *Movimento de educar*, de Zé Pinto)

Este texto foi escrito enquanto se fazia um cálculo que se colocou entre realizar um ensaio que servisse de balanço de uma experiência de educação jurídica ou redigir um relato de experiência sobre o quão insurgente fora tal experiência mesma. Em realidade, atualizando seus resultados, podemos agora perceber tratar-se de um cálculo imperfeito (tal como aparece na metáfora que a seguir mobilizaremos para conduzir a reflexão) que indica a existência de uma pesquisa participante propriamente dita, no exato sentido da palavra, dada nossa participação pedagógica na situação aqui descrita.

Se começamos falando do cálculo sobre a escrita deste texto, é preciso dizer, porém, que não se podia calcular o impacto, na vida real, que uma turma de direito do Programa Nacional de Educação na Reforma Agrária (Pronera), na Universidade Federal do Paraná (UFPR), causaria. Apesar de se poder imaginar que uma outra composição de classe social e um outro perfil étnico-racial viessem a contrastar no mosaico de uma universidade já plural – decorrência de sua adesão decenária a uma política de cotas –, a profundidade da experiência não poderia ter sido antecipada. O máximo que se poderia prever era o que se conhecia das outras turmas (por exemplo, a primeira delas que foi estudada no contexto da UFPR por GONÇALVES, 2011), bem como uma tentativa de planejamento caudatário dos embates políticos havidos em torno de sua aprovação. Mas a experiência vivida – diferentemente da imaginada – era muito mais uma esfinge que uma pirâmide...

Os cinco anos de convivência com a que se denominou Turma Nilce de Souza Magalhães implicou uma riquíssima trajetória de educação jurídica que merece reflexão em todas as suas facetas. Uma delas, objeto deste pequeno ensaio, tem a ver com a organização do apoio às atividades que estudantes proneristas experienciaram na UFPR. Trata-se da Comissão Político-Pedagógica (CPP), que fez parte da vida trigonométrica e cotidiana de educandas/os-educadoras/es e educadoras/es-educandas/os, junto à estrutura de estado – universidade pública e Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra) – na política conquistada pelos movimentos populares do campo. Apesar de abusarmos aqui da imagem triangular que o Pronera incuba (movimentos sociais-universidade-Incra), vale ressaltar que nem por isso prevaleceu uma matemática perfeita e pré-planejada na

experiência. Ao contrário, como poderemos ressaltar, o que se mostrou mais presente foi uma sua antimatemática.

A Turma Nilce de Souza Magalhães, que cursou a graduação em direito da UFPR entre 2015 e 2019, foi composta por 50 estudantes, dos quais 49 chegaram ao final do curso. Provenientes das cinco regiões do Brasil, oriundos de 17 estados, as educandas e os educandos enfrentaram o desafio da formação universitária em uma capital. Curitiba, a mais das vezes, era distante mesmo para os 16 estudantes do Paraná (PR), já que a distância não se mede apenas por quilômetros, mas também pelo modo de vida. Ainda assim, cada pessoa de um município diferente (de Rio Bonito do Iguaçu/PR eram quatro, sendo três de um mesmo acampamento; de Ponta Grossa/PR mais dois e de Guarapuava/PR outros dois). O segundo estado com maior número de estudantes eram São Paulo e Maranhão, com seis pessoas cada (e de 12 cidades distintas) e, em seguida, Bahia, com três. Depois disso, cinco estados com dois estudantes cada – Rio Grande do Sul, Espírito Santo, Mato Grosso, Rio Grande do Norte e Rondônia (no caso rondoniense, os dois do mesmo município, Nova União). De Santa Catarina, Minas Gerais, Mato Grosso do Sul, Goiás, Sergipe, Pernambuco, Pará e Tocantins, um ou uma estudante de cada. Ou seja, nove estados das 11 unidades federativas do centro-sul estavam representados, assim como oito estados do norte-nordeste. Não esqueçamos, ainda, de uma estudante venezuelana e dois haitianos.²

A composição de gênero foi de 31 mulheres e 19 homens, quer dizer, um percentual dividido entre 62% e 38%, respectivamente. A prevalência feminina que, portanto, se apresentou teve forte impacto na Turma, seja em sua organização interna e debates realizados ao longo dos cinco anos, seja na presença da temática nas pesquisas, tanto de TCC quanto de pós-graduação, como poderemos ver. Quanto à composição étnico-racial, constatou-se que mais de 65% da Turma era negra (HUPP, 2022, p. 23), sendo pelo menos sete estudantes quilombolas, o que permitiu inclusive a reflexão de algumas educandas e educando a respeito do “processo de racialização” vivido de “forma coletiva” (cf. FERREIRA, CRUZ, SILVA). Estas foram algumas das características que, muito brevemente, permitem entendermos a Turma Nilce (para mais, ver HUPP, 2019; 2022), ainda que a letra fria no papel (ou na tela) nem um pouco se aproxime do que foi sua experiência vivida.

Seguindo a tradição inaugurada pelas demais turmas de direito do Pronera existentes em todo o Brasil, também a da UFPR reuniu, em uma publicação coletiva, uma parte do legado de sua experiência (cf. PAZELLO; FERREIRA FILHO; GONÇALVES, 2022). Não pretendemos,

² Em três casos, as identidades regionais/nacionais autoatribuídas foram sobrepostas (um estudante proveniente da fronteira entre Maranhão e Pará, uma estudante nascida no estado de São Paulo, mas proveniente de acampamento no Mato Grosso do Sul e a estudante de origem venezuelana radicada no Paraná).

evidentemente, esgotar todos esses elementos experienciais. Ao contrário disso, nossa intenção, como já dito, é refletir a partir da nossa participação na CPP sobre o significado triangular do Pronera, o desafio da pedagogia da alternância no caso concreto, o modo como lidamos com os tempos-comunidade e a prática político-pedagógica da organização da Turma mesma até chegarmos ao pós-formatura avaliando o que ficou e o que transcendeu a experiência pronerista na pesquisa daquelas e daqueles que foram para o mestrado e doutorado. Assim é que publicizamos nossa interpretação sobre esta que estamos chamando de uma educação jurídica insurgente, atualizando alguns de seus dados e acolhendo alguns juízos críticos que, quatro anos depois, pudemos incorporar.

1. UNIVERSIDADE, PRONERA E MOVIMENTOS: equiláteros, isósceles ou escalenos?

É bastante comum caracterizar os projetos de turma do Pronera nas universidades pela sua trilateralidade. Assim é que se costuma traduzir – entre estudiosos, gestores e militantes – a concepção da política de educação do campo conquistada pelas lutas dos movimentos populares. Tais lutas tiveram momentos emblemáticos nos anos de 1990, como os episódios dos massacres de Corumbiara (1995) e Eldorado dos Carajás (1996), gerando forte comoção pública e alcance de algumas políticas pró-reforma agrária, vertidas em atos normativos do estado brasileiro.

Entre a primeira previsão normativa, em 1998, até a legislação que consolidou o Pronera, na década de 2000, assentou-se uma elaboração acerca dos princípios da educação do campo, à qual se vincula o Pronera. No Decreto n. 7.352, de 4 de novembro de 2010 (que regulamenta o artigo 33 da Lei nº 11.947, de 16 de junho de 2009), tais princípios denotam referida triangulação por meio da “efetiva participação da comunidade e dos movimentos sociais do campo” (artigo 2º, V), do “desenvolvimento das unidades escolares” (artigo 2º, II) e do fato de que “a gestão nacional do PRONERA cabe ao INCRA” (artigo 16).

Pois bem, a síntese daí resultante é a de que o Pronera se realiza pela coparticipação desses três atores. Mas a pergunta inevitável é: a geometria de tal coparticipação forma um triângulo equilátero, isósceles ou escaleno?

A resposta à pergunta, que parece simples, carrega consigo suas complexidades. Dentre elas, o elemento de que cada um dos atores tem sua narrativa para as relações concretas que integram. Nesse sentido, a noção “antimatemática” faz sua primeira aparição, já que a relação triangular conforma um desenho ao mesmo tempo equilátero, isósceles e escaleno.

Equilátero porque, em um certo sentido ideal, o Pronera sugere o igual peso participativo entre seus integrantes. Neste caso, os lados do triângulo seriam iguais porque enquanto a universidade

contribui com sua estrutura pedagógica, o Incra proporcionaria os recursos financeiros para que estudantes, de origem comunitária camponesa relacionada a movimentos sociais, pudessem participar e levar a efeito sua formação sem perder de vista seus horizontes político-organizativos próprios.

No entanto, mesmo assim em abstrato descrito o processo constituinte do Pronera, fica fácil perceber a dificuldade de levar adiante esta engenharia equilateral. Isto porque, de um lado, universidade e Incra, em si, são estruturas de estado, com dinâmicas bastante próprias se comparadas às das comunidades e movimentos do campo. Logo, o triângulo neste caso aparece como isósceles, tendo apenas dois lados congruentes entre si. Por outro lado, concorrem em uma intenção de proatividade pedagógica a universidade e os movimentos, tendo o Incra um papel mais operacional. A autonomia universitária e seu acúmulo histórico, impressos em sua organização administrativa e em seus currículos, implicam que, entretanto, o centro nervoso da experiência do Pronera na universidade tenha também sua autonomia, fazendo da triangulação um triângulo escaleno, com todos os seus lados desigualmente desenhados.

O lugar onde esta complexidade se expressa com mais evidência é exatamente o da CPP. Na experiência concreta da Turma Nilce de Souza Magalhães da UFPR, sobre a qual esta reflexão procura se ater como contribuição para a história do Pronera, a CPP se caracterizou pela mobilidade dos tamanhos dos lados do triângulo.

Dois elementos podem ser ressaltados para fins de compreensão desta questão. O primeiro tem a ver com o nível de reconhecimento da CPP, por vezes aparecendo como formal, mas, na maioria das vezes, informal (sobre isto nos debruçaremos no próximo item). O segundo diz respeito ao papel concreto desempenhado pelos seus participantes no interior da CPP. Basicamente, é possível dizer que o tamanho dos lados do triângulo se moveu na medida em que as posições dos atores dentro da própria CPP também foi móvel (para além de o fato de haver presença ou ausência de alguns dos flancos idealmente previstos).

Na prática, nossa CPP foi composta por professores e estudantes, de um lado, e integrantes de movimentos populares e advogados populares, de outro. Não se trata de criar, aqui, uma oposição. Muito ao contrário. O que é interessante notar é justamente que essa oposição não houve, apesar das posições diversas advirem de lugares diferentes.

Dentre os professores, houve uma divisão de tarefas entre coordenação formal da Turma e a coordenação na CPP. Já entre os estudantes, a participação se deu sempre por uma dupla da própria Turma Nilce de Souza Magalhães que, semestralmente, se revezavam na coordenação discente da mesma (ou seja, pelo menos vinte estudantes da própria Turma compuseram a CPP, considerando os cinco anos de aulas), além da participação de membros do movimento estudantil (notadamente,

extensionista, já que decidimos por mobilizar, como parte das atividades de nosso projeto de extensão, estudantes do Movimento de Assessoria Jurídica Universitária Popular – MAJUP Isabel da Silva nas discussões da CPP). O interessante é que, conforme algumas estudantes foram se formando, podiam passar a integrar a CPP representando o movimento de advocacia popular que, por sua vez, também a compunha por meio da organização local da Rede Nacional de Advogadas e Advogados Populares (Renap) (cf. RENAP, 2005; GORSODORF, 2004; KOPITTKKE, 2010; RIBAS, 2015). A Renap, inclusive, é uma das parceiras históricas dos movimentos sociais do campo que deram sua contribuição mais forte para a criação do Pronera, daí também integrarem a CPP. Em específico, por fim, a participação dos movimentos se deu conforme sua presença na Turma (ainda que nem todos os movimentos presentes tenham podido participar): o Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem-Terra (MST), o Movimento dos Atingidos por Barragens (MAB) e a Coordenação Nacional de Articulação das Comunidades Negras Rurais Quilombolas (CONAQ).

A questão das posições móveis deriva do fato, já percebido nas entrelinhas da sucinta descrição objetiva até aqui feita, de que houve professores advogados, advogados pós-graduandos, estudantes que se tornaram egressos e, fundamentalmente, representantes discentes da Turma que são militantes de movimentos. Assim, o triângulo pode passar de equilátero a isósceles em uma mesma reunião/fala.

De alguma maneira, tal mobilidade dá indícios de uma dimensão muito incomum à estrutura universitária que é a da participação comunitária na própria organização político-pedagógica de uma turma (ainda que também implique a necessidade de os movimentos terem de se deparar com problemas postos pela universidade) e não só na relação nos âmbitos de ensino, pesquisa e extensão. Por certo que, contudo, é uma experiência muito específica, mas aponta para uma “educação jurídica insurgente” (PAZELLO, 2014; 2016), a qual se caracteriza grossíssimo modo pela conexão com a práxis dos movimentos populares e pela perspectiva crítica do direito.

2. ALTERNÂNCIA PEDAGÓGICA E CPP: ângulos alternos internos ou externos?

A característica móvel da relação entre os três segmentos apontados acima não deixa de impactar e ser impactada pelo princípio que constitui a proposta pedagógica da educação do campo, qual seja, a da pedagogia da alternância (cf. CERIOLI; CALDART, 1999; e GIMONET, 2007). Uma das grandes conquistas dos movimentos populares do campo foi a de ter reconhecida a necessidade de que seus educandos vivam a lógica escolar em tempo alternado com a da comunidade. Se isto é válido e consolidado até nos textos legislativos a respeito (artigos 5º, § 2º e 7º, II do Decreto n.

7.352/2010), quanto mais não poderia deixar de o ser nas propostas de educação universitária do Pronera, mesmo que a colocando em estado de estranhamento (cf. PAZELLO; BITTENCOURT; KOBORA; PINTO; SILVA, 2016).

Assim é que também a Turma Nilce de Souza Magalhães teve seu projeto aprovado e aplicou-o conforme tal aprovação. Ocorre, porém, que tal como foi convencionada a pedagogia da alternância nesta turma da UFPR, ela foi adaptada às discussões realizadas internamente ao curso de direito. A principal adaptação disse respeito à flexibilização da alternância de três em três meses entre o tempo-universidade e o tempo-comunidade, para tentar aproximar a experiência ao máximo dos períodos de recesso e férias da universidade. No entanto, ainda assim se manteve a alternância, havendo realização das atividades comunitárias no tempo respectivo para isso.

Esta flexibilização gerou uma sensação entre parte de estudantes e professores de que o tempo-comunidade não era dimensão totalmente integrante da proposta pronerista, pelos termos em que foi recepcionado no projeto. A resultante principal foi a de que a perspectiva do Pronera como um todo restou limitadamente compreendida.

Na tentativa de superar este desafio é que a CPP se propôs a evidenciar, continuamente, a nomenclatura que lhe é constitutiva: o projeto político-pedagógico do Pronera (ou seja, da política conquistada pelos movimentos populares do campo) implica a alternância pedagógica entre os tempos universidade e comunidade. Uma sombra, contudo, se fazia repousar inclusive sobre a CPP na medida em que o princípio da pedagogia da alternância se flexibilizou. Isto porque a própria CPP acabou por se tornar alvo de tal ductibilidade e também ela restou nessa condição.

De nosso modo de ver, da própria CPP pode ser cobrada a autocrítica a este respeito, ainda que isto não isente nenhum dos três segmentos componentes do Pronera, os quais, aliás, compuseram a própria Comissão. Mas, de todo modo, a experiência da CPP desta turma pode ser apresentada como paralela ou até mesmo insurgente em face da mais tradicional organização pedagógica de uma faculdade de direito. Para usar a imagem “antimatemática” que conduz esta reflexão, estamos diante de uma CPP alterna aos ângulos trigonométricos anunciados. A metáfora requer um pouco mais que isso, porém, na medida em que remanesce a dúvida: são ângulos alternos externos ou internos à proposta mesma do Pronera?

O fato é que a CPP alterna não foi um princípio de organização político-pedagógica, mas sim o modo concreto de como foi possível experienciá-la. Apesar da vivência de tal paralelismo expressar um ângulo alterno externo da proposta em seus moldes originais, por outro lado os seus componentes sentiam-se nas angulações internas de uma forma alternativa de pensar a educação jurídica formal.

Se a pedagogia da alternância se alternou entre a recepção formal (e pela CPP) e um certo olvido no cotidiano pedagógico dos atores universitários, por seu turno houve uma alternância político-pedagógica da CPP entre seu reconhecimento formal e sua realidade insurgente.

Sempre que havia uma reunião de docentes, lá estava a CPP presente, ainda que apenas por meio de seus representantes professores. Por outro lado, a convocação e a preparação de cada uma dessas reuniões passavam por reuniões organizativas prévias, as quais nem sempre se faziam perceber no coletivo maior. O paralelismo da CPP, portanto, apresentou uma alternância entre sua formalidade ou informalidade na organização pedagógica geral.

Haveria de se verificar se em outras experiências, especialmente nas do curso de direito, o mesmo processo encontra analogia. Mas não seria de se estranhar se, mesmo onde esta característica não se fez sentir, alguém propusesse explicá-la pela dinâmica autônoma de universidade e movimentos. De algum modo, os dois espaços sociais são alternos externos, em especial se tomarmos como referencial a reta das turmas do Pronera. Talvez, por motivos muito particulares, a experiência da UFPR tenha radicalizado tal alternância – sendo que a proposta originária do Programa é a de que universidade e movimentos sejam, em verdade, alternos internos.

Esta reflexão, a nosso ver, produz algumas conclusões provisórias. Mesmo que assumindo o risco de realizar uma avaliação não compartilhada com os demais membros de nossa CPP, podemos dizer que ela não tinha poder para redirecionar a estrutura pedagógica da proposta de curso. Mas, ao mesmo tempo, é razoável dizer que conseguiu influenciar sensivelmente, por intermédio de sua articulação muitas vezes informal, várias questões, desde os debates públicos promovidos até as atribuições didáticas, passando por orientações estudantis e proposições de disciplinas optativas.

Outra dimensão destas conclusões provisórias diz respeito ainda à necessidade de se aperfeiçoar uma experiência como esta, que requer, sem sombra de dúvidas, o fortalecimento político-pedagógico da Comissão, seu apoio administrativo e institucional e o reconhecimento de sua proposta entre os atores universitários. A mais importante delas, a nosso ver, é a que embasa a inarredabilidade da pedagogia da alternância e a organização de seus tempos.

3. TEMPOS-COMUNIDADE: em busca da hipotenusa

Considerando-se constante o período de tempo em que os estudantes permaneceram na universidade no que tange a sua organização curricular básica (a sala de aula), o espaço mais amplo de atuação da CPP veio a dizer respeito à busca por organização do período dos tempos-comunidade,

ou seja, as atividades pedagógicas que deveriam ser desempenhadas pelos educandos nos dois períodos anuais em que regressavam para suas comunidades.

Oriundos de 17³ estados diferentes (incluindo uma venezuelana radicada no Paraná), a proveniência de seus quarenta e sete estudantes cobria o Brasil inteiro (sem contar os dois colegas haitianos que se incorporaram à turma). Os longos deslocamentos deles eram antecipados por atividades escolares extras à sala de aula, preparadas pela CPP no intuito de comunicar a suas comunidades de origem o avanço do aprendizado universitário obtido, mas também para permitir com que eles continuassem o processo pedagógico nas suas realidades relativas a assentamentos, pré-assentamentos, reassentamentos, acampamentos, agrovilas, projetos de desenvolvimento sustentável, territórios e comunidades de quilombos, dentre outros.

A riqueza de realidades das quais provinham os estudantes fazia muito promissora a tentativa de explorar pedagogicamente seus recursos próprios. O sucesso da proposta, entretanto, esbarrou na já mencionada concepção flexível da pedagogia da alternância, bem como nos limites da atuação da própria CPP. Além disso, cabe mencionar as dificuldades pedagógicas dos corpos docente e discente, seja ao nível de acesso a equipamentos básicos (como computador e internet) seja ao nível de preparo pedagógico para a empreita. De qualquer modo, a cada período de tempo-universidade, a CPP propunha planejar as atividades do próximo tempo-comunidade, bem como avaliar o tempo-comunidade anterior, dando vida ao modo como o Pronera se desenvolveu na UFPR (sobre uma interpretação de estudantes da própria turma sobre esta experiência, ver HUPP, 2019; e SANTOS, 2019).

Aos poucos, este exercício dialético entre planejamento e avaliação foi também se dialetizando com as várias esferas do quefazer universitário, ainda que a dimensão hegemônica do ensino de sala de aula nunca tenha se rompido. É assim que vão se interconectando atividades de pesquisa e extensão, estágio, participação em eventos e coletivos extrauniversitários, bem como as dinâmicas de interação social e confraternização de grupo, para não se falar da organização política autônoma dos estudantes.

É a partir deste contexto que se dá o próximo nível metafórico de nossa antimatemática: concebido o ângulo reto (mais ou menos fixo) forjado pela imiscibilidade da estrutura curricular do ensino no curso de direito da UFPR (que, inegavelmente, carregou consigo a contradição da não oferta de uma disciplina obrigatória de “direito agrário” para uma turma de camponeses no contexto

³ O número é diferente do registrado por HUPP (2019), que fez uma pesquisa participante sobre a experiência da turma: aqui, realizou-se levantamento com cada um dos estudantes (a propósito de sua formatura, para subsidiar texto poético oferecido para eles na ocasião e publicado em PAZELLO [2020]), perguntando de onde eram oriundos e dois deles se identificaram como de origem fronteiriça, o que implicou acréscimo de dois estados à cifra.

de um estado eminentemente agrícola como o é o do Paraná, apesar de ter tido uma das mais sofisticadas formações em “direitos reais”, por exemplo), a triangulação do Pronera pôde se valer de atividades extrassala de aula, sobretudo aquelas atinentes aos tempos-comunidade. Eis o que entendemos pela busca da hipotenusa que deriva desse “triângulo retângulo”, já que seu significado etimológico remete ao lado do triângulo retângulo que se desenvolve sob seu ângulo reto. Quer dizer, nossa hipótese interpretativa diz que, sob a prevalência do tempo-universidade, o tempo-comunidade também se deu.

Na prática, as atividades dos tempos-comunidade eram propostas de duas maneiras: ou discutidas na CPP e elaboradas por algum de seus membros ou pré-elaboradas por um professor e aprovadas na Comissão.

Ao todo, foram encaminhadas nove atividades para os tempos-comunidade da Turma Nilce, as quais vinham organizadas em uma lauda onde o que era pedido estava antecedido pelo seguinte enunciado:

Segundo o projeto da Turma de Direito para Beneficiários do Programa Nacional de Educação na Reforma Agrária – Curso de Graduação em Direito da Universidade Federal do Paraná, “a Turma Especial do Curso de Direito da UFPR seguirá a metodologia da pedagogia da alternância, dividindo-se em Tempo-escola (na Faculdade) e Tempo-comunidade (em que o estudante retorna à sua comunidade de origem e dialoga os conhecimentos aprendidos com sua realidade local). [...] No Tempo-comunidade, o estudante retorna à sua comunidade de origem e realiza outras atividades orientadas pelos professores (como pesquisa de campo, oficinas de multiplicação do conhecimento, etc.) que complementarão sua formação” (TURMA Nilce de Souza Magalhães, 2015-2019)

Dentre as atividades propostas, encontraram-se as seguintes:

- I. 2015: realização de histórico das comunidades de origem dos estudantes, bem como levantamento dos problemas jurídicos presentes e, ainda, uma entrevista com liderança comunitária;
- II. 2015-2016: entrevista com advogados que realizavam assessoria jurídica popular na região da comunidade de origem do educando e elaboração de relatório com síntese da entrevista realizada;
- III. 2016: elaboração de um projeto de trabalho local, em que o educando pudesse dizer de que forma se daria sua atuação nos próximos tempos-comunidade, permitindo maior aproximação com as famílias e suas demandas locais;
- IV. 2016-2017: aperfeiçoamento da elaboração do projeto de trabalho local anteriormente proposto e início de sua tentativa de implementação;

V. 2017: conversa com lideranças locais ou estaduais para perguntar como elas achavam que os estudantes deveriam contribuir para a comunidade e/ou o movimento e relatório das conversas, indicando quem eram as lideranças, que função ocupavam e quais as propostas que surgiram, para comparar com o projeto anteriormente elaborado;

VI. 2017-2018: reflexão sobre o modo como o trabalho de conclusão de curso (TCC) da educanda ou do educando poderia contribuir para sua respectiva comunidade ou movimento, bem como sobre as contribuições dos conhecimentos produzidos pelos movimentos sociais do campo na referida pesquisa, seguida de um pré-projeto de TCC;

VII. 2018: análise de casos concretos com que os alunos tenham tido contato, relacionando-os com as temáticas da disciplina de direitos reais a qual estava sendo por eles cursada;

VIII. 2018-2019: apresentação de um projeto definitivo de TCC, após conversas com professor orientador escolhido para delimitação temática;

IX. 2019: apresentação de, ao menos, um capítulo completo do TCC, a ser finalizado e defendido até o fim do período letivo.

A adesão à realização de cada uma dessas atividades foi relativa, dados os elementos já expostos anteriormente. Além disso, a estrutura de compartilhamento voluntário do que foi produzido, bem como de sistematização das leituras, levou a certa dispersão desta importante experiência que, apesar de seus percalços, acabou por se realizar. Logo, da existência do tempo-comunidade não se deve abrir mão, ainda que os relatos das demais turmas de direito do Pronera, que não a da UFPR, indiquem a necessidade de seu aperfeiçoamento, em especial no que toca aos estágios, parte em geral bastante relevante da formação prática dos estudantes, ainda mais os advindos do campo e comprometidos com suas comunidades/movimentos. Mesmo que exija mais reflexão, a proposta que delineamos a partir daqui é a da divisão do curso em dois momentos: os três primeiros anos cumprindo à risca a proposta da alternância pedagógica e os dois últimos contemplando tempos mais flexíveis para referida alternância a fim de aproveitamento de oportunidades de formação profissional junto à advocacia e ao sistema de justiça do estado brasileiro. Eis aí mais um conjunto de elementos na busca da hipotenusa derivada da triangulação da educação do campo na universidade.

4. A EXPERIÊNCIA PRÁTICA DA CPP: catetos sem ângulo reto?

À experiência móvel, alterna e “hipotenúsica” do Pronera na UFPR juntou-se um conjunto de tarefas que fizeram parte da dinâmica mais cotidiana da CPP, ao longo dos anos que formaram a Turma Nilce de Souza Magalhães, entre 2015 e 2019.

O relato desta parte da atuação do Pronera tem o objetivo de compilar tópicos atinentes à prática da CPP para que, no futuro e ante uma desejada nova experiência pronerista como a da UFPR, haja uma reflexão acerca do lugar dessas questões para fins de seu melhoramento e valorização.

Consultando as mais de quatrocentas mensagens eletrônicas especificamente trocadas ao longo do tempo de existência da turma, pudemos perceber a importância de sua atuação como também a diversidade de como ela se deu.

Como dissemos, as questões centrais giraram em torno dos processos de planejamento/avaliação que ocorriam a cada início de tempo-universidade, dando subsídio para se organizar o próximo tempo-comunidade (as duas óbvias exceções foram o primeiro tempo-universidade que não teve tempo-comunidade antecedente, assim como o último tempo-universidade que não teve tempo-comunidade posterior). Tais processos demandavam reuniões internas da CPP e, em seguida, encontros com toda a turma, que se davam na universidade ou em espaços extras, como os de movimentos sociais, sindicais ou as casas estudantis.

Neste primeiro exemplo, procuramos dar conta da relação entre CPP e estudantes. Mas havia o outro lado da relação universitária, quando a CPP propunha à coordenação formal da Turma, bem como do curso, reuniões com os professores da faculdade de direito. Menos frequentes, elas foram importantes, porém para apresentar a especificidade pedagógica do Pronera.

Para além da relação entre CPP e estudantes ou professores, havia também a relação com a comunidade universitária como um todo (e, no seu enalço, a comunidade externa). Esta relação pôde ser promovida pela organização de aulas inaugurais anuais que contemplavam a particularidade da turma, para as quais se convidavam pesquisadoras e pesquisadores, advogadas e advogados, bem como militantes de movimentos populares que satisfaziam a necessidade de se ter um bom diálogo com a educação jurídica do campo. Além disso, houve também um engajamento contínuo na tentativa de integrar as iniciativas nacionais de pesquisadoras, pesquisadores e militantes deste mesmo campo com relação às jornadas universitárias em defesa da reforma agrária (as JURAs). No caso da UFPR, a existência desse debate na pedagogia foi muito estimulante, notadamente a partir do curso de licenciatura em educação do campo, na UFPR-Litoral. A partir do contato com professores deste curso foi possível travar relações com o curso de pedagogia, em Curitiba, bem como com a Escola

Latino-Americana de Agroecologia, do município da Lapa, na região metropolitana da capital paranaense.

As dificuldades mais cotidianas dos estudantes também demandaram várias ações da CPP, desde as conversas institucionais com o INCRA e a administração setorial e da universidade, no que dizia respeito aos recursos do Programa e às situações de seu enquadramento burocrático, até as questões paralelas ao aprendizado, que iam de oficinas de português à organização de um espaço de reforço feito junto às monitorias das disciplinas regulares. Destacaram-se neste contexto, como momentos que exigiram maior preocupação, uma tentativa de organização da distribuição dos estudantes em espaços de estágio (a partir de conversas com a assessoria jurídica popular da cidade, especialmente a da Renap, ainda que não só) assim como, já no final da experiência, a organização dos trabalhos de conclusão de curso, seja estimulando o contato com orientadoras e orientadores seja oportunizando momentos de debates metodológicos e de conteúdo.

Um aspecto muito interessante desta experiência prática também foi a demanda por representação em espaços do direito e da educação do campo que vieram na Turma Nilce de Souza Magalhães – e, de alguma maneira, na sua CPP – um ator político coletivo importante. Assim se deu sua participação nos encontros da Renap, dos coletivos de direitos humanos dos movimentos sociais, como os da Via Campesina, do Instituto de Pesquisa, Direitos e Movimentos Sociais (IPDMS), bem como nos encontros nacionais de estudantes de direito do Pronera e nas atividades de seminário de encerramento e formatura de duas das três outras turmas de direito do Pronera que a antecederam: a Turma Eugênio Lyra, da Universidade Estadual da Bahia (UNEB), e a Turma Elizabeth Teixeira, da Universidade Estadual de Feira de Santana (UEFS).

A partir da oportunidade de conhecimento destes importantes momentos simbólicos de outras turmas é que a CPP também procurou agir reciprocamente, organizando conjuntamente o seminário de encerramento da turma da UFPR e de sua formatura, tendo o intuito de convidar professoras e professores, educandas e educandos, assim como militantes que participaram das experiências anteriores. Vale ressaltar, porém, que a grande dificuldade financeira, proveniente de conjuntura política totalmente distinta daquela que caracterizou o início da turma em 2015 e, portanto, da realidade adversa que vivenciamos, não permitiu a melhor reciprocidade possível. Ainda assim, a relação de estranhamento – contato que gera contraste e identidade ao mesmo tempo (cf. PAZELLO; MASO; KOBORA, 2011) – permitiu participar do esforço de realizar um último seminário com debates propostos no contexto da Turma Nilce, bem como de sua formatura, que foi, para além de qualquer coisa, um dos mais lindos atos políticos que a UFPR teve a oportunidade de conhecer, já

que uma turma camponesa, negra e eminentemente feminina saía do ventre de nossa centenária universidade para ganhar o Brasil e o mundo.

5. PÓS-FORMATURA, PÓS-GRADUAÇÃO: polígonos inscritos ou circunscritos?

A todo esse relato até aqui feito podemos acrescentar, ainda, um balanço sobre o período pós-universidade, que nos distancia entre o momento em que estamos escrevendo e o da formatura propriamente dita. O ideal, é bem verdade, seria proceder a uma pesquisa sobre a trajetória de cada educanda e educando após o término da graduação. No entanto, tendo em vista a distância física com relação a seus protagonistas, oriundos de diversos lugares do Brasil e mesmo do continente, mas também a distância temporal após cerca de quatro de anos do fim da graduação (período marcado, inclusive, por uma pandemia que relativizou ainda mais a percepção de tempo e espaço), tal ideal tornou-se inviável de ser alcançado. Alternativamente, no intuito de atualizar a descrição aqui resgatada, nos limitamos ao levantamento acerca da entrada em programas de pós-graduação por parte das egressas e egressos da Turma.

Consultando-se os seus currículos, presentes na plataforma Lattes, encontramos o indicativo de que 12 de seus 49 estudantes ingressaram em programas de pós-graduação em sentido estrito. Se ampliamos o escopo da busca para abarcar também pós-graduações em sentido lato, chegamos ao número de 17 estudantes. Isso significa que entre 24 e 35% da Turma sentiu-se estimulada a continuar seus estudos em diversos níveis de pós-graduação, contemplando de especializações até doutorados em andamento, passando pelo mestrado também. É verdadeiro, contudo, o senão de que nem todo mundo tem seus currículos preenchidos e disponibilizados na rede mundial de computadores. Esta ressalva, derivada da impossibilidade de ter feito até aqui a investigação qualitativa para dar conta de todo o universo de formadas e formados, enseja a hipótese de que o percentual de continuidade de estudos pode ter sido ainda maior. Mas torna prudente também, e ao revés, reduzir o âmbito da reflexão para aquilo que é mais viável de se analisar, ou seja, a existência de projetos de pesquisa de mestrado sendo desenvolvidas, dissertações de mestrado defendidas e projetos de doutoramento em andamento.

Mestrandas e mestrandos, mestras e mestres, doutorandas: eis a novidade que o Pronera pôde viabilizar para filhas e filhos do campesinato, agricultura familiar, trabalho rural, povos e comunidades tradicionais... No caso, 12 pessoas que estão podendo – ou puderam – experienciar esse aperfeiçoamento comumente restrito a estratos médios e altos – quando muito, de camadas populares urbanas – da sociedade brasileira. Se se juntarem as demais experiências oriundas das outras turmas

de direito do Pronera, Brasil afora, certamente o número se torna ainda mais emblemático (infelizmente, não temos condições de dar esse passo por ora, mas o indicamos como pesquisa necessária a ser feita).

Resgatando nossa metaforização anterior, a antimatemática, aqui, se expressa por uma avaliação externa que, por vezes, viabiliza-se como até mesmo interna a essas experiências pós-graduandas. Cada egressa e cada egresso, resultante da poligonal triangulação pronerista, é uma globalidade própria e, nesse sentido, pode estar inscrita ou circunscrita à experiência do Pronera mesma; todavia, ao que tudo indica, nunca totalmente dela afastada. Assim é que o polígono triangular da experiência do Pronera pode estar mais ou menos circunscrito ao círculo de vida que representa uma formada ou um formado – nesse sentido, remetemos aos casos de pesquisas de pós-graduação que continuaram se dedicando ao próprio Programa, como objeto de reflexão. Por outro lado, contudo, mesmo quando esse ciclo vital – que cada pessoa, cuja formação se deveu ao Pronera, representa – ultrapassa os limites mais imediatos da preocupação com o próprio Programa (como, aliás, já estimulado nas pesquisas durante a graduação, chegando-se a um ápice nos trabalhos de conclusão de curso), o polígono continua inscrito em tal ciclo, já que aquela experiência lhe é inafastável, havendo reiteradamente uma preocupação investigativa que se reporta aos horizontes da reforma agrária, o que é, em tudo, coerente com o que o próprio Programa almeja.

O resultado de pesquisa que se manteve mais circunscrito, de todas as doze pessoas que trilham metrado ou doutorado, foi a dissertação *Turma Nilce de Souza Magalhães: feminismo camponês popular e o direito insurgente*, de Ana Paula Martins Hupp (2022). Trata-se da resultante de um mestrado em direito, realizado no Programa de Pós-Graduação em Direito (PPGD) da UFPR, em que a pesquisadora dá continuidade ao seu TCC (HUPP, 2019), porém agora com escopo mais delimitado que o da análise político-pedagógica geral, uma vez focado nas experiências das mulheres da Turma. A partir da percepção da existência, então, de um feminismo popular que nasce das mulheres camponesas, Ana Hupp aporta em uma teoria crítica do direito que não abre mão de apresentar os limites da forma jurídica, mas, ao mesmo tempo, indica seus possíveis usos insurgentes, notadamente aqueles que se desprendem da assessoria jurídica popular.

O paradigma de estudo da experiência pronerista, por quem a viveu, é reiterado. A sua continuidade na pós-graduação, todavia, nem sempre se dá. Nesse sentido, o trabalho de Ana Hupp, para além de todos os seus demais méritos, é exemplar e aponta para suas provocações pedagógicas, as quais pudemos conhecer durante toda sua trajetória. Ou seja: é necessário fazer educação jurídica, mas também sobre ela refletir, sendo assim sua grande contribuição para o caso da Turma Nilce.

As demais pesquisas, por inscreverem a experiência pronerista mas transbordando-a, não têm menor valia. Ao contrário, projetam uma colorida gradação das mais próximas preocupações às mais distantes, sem que tal relativo afastamento implique abandono. Vamos aos exemplos.

Os três principais movimentos populares que se fizeram presentes na Turma não por acaso reaparecem nas dissertações de mestrado já defendidas, em pelo menos três programas de pós-graduação diferentes. Na Pontifícia Universidade Católica do Paraná (PUCPR), Iara Sanchez Roman (2022) dá o título a sua dissertação de *Arroz deu cacho e o feijão floriô: a reforma agrária popular do MST e a construção da agroecologia*. Aqui, a reflexão sobre o direito em meio à questão da reforma agrária encontra-se com a problemática da agroecologia cultivada pelo MST e extravasa em muito os limites da discussão jurídica. A reforma agrária popular passa a ser o horizonte da discussão, fundamentando a análise sobre as ações do Movimento durante a pandemia de Covid-19, inclusive. Já na UFPR, Ana Paula dos Santos de Oliveira (2023) desenvolve seu mestrado em direito sobre outra dimensão especialmente cara ao MST, qual seja, a da questão da cooperação. Em *Intercooperação cooperativa: a experiência do MST no Brasil*, uma vez mais vemos uma pesquisa que transcende a questão jurídica, pois se dedica, em chave econômico-política, ao problema do cooperativismo. Não há que negar, a formação que deriva do encontro entre direito e movimentos sociais sugere a possibilidade de ultrapassar os estreitos limites do direito burguês, na medida da sua interdisciplinaridade e práxis.

Estas foram dissertações propriamente dedicadas ao MST, mas podemos encontrar reflexões sobre o MAB ou sobre os povos e comunidades tradicionais, em geral, e as comunidades quilombolas, em especial. Sobre o MAB, temos a dissertação, apresentada ao PPGD da UFPR, de Daiane Machado (2023), intitulada *Nas margens do rio e das leis: a costura de direitos pela insurgência das populações atingidas pela UHE Baixo Iguaçu*. Nela, a partir de um estudo de caso, vêm à tona as contradições dos usos do direito que atravessam atingidas e atingidos por barragens no sudoeste do Paraná. Por um lado, aparece a reivindicação por direitos, que mobiliza essas populações atingidas; por outro, elas são novamente afetadas pelos procedimentos, normas e processos judiciais que costumam não lhes serem familiares e até mesmo contrários. Assim se desenvolve, em mais uma investigação do campo dedicado a “direito e movimentos sociais”, a questão do direito insurgente, com suas limitações estruturais, mas seus usos politicamente necessários.

Relativamente aos quilombolas, duas dissertações defendidas na esfera do Mestrado profissional em Sustentabilidade junto a Povos e Territórios Tradicionais da Universidade de Brasília (UnB) protagonizam a ampliação do repertório de pesquisas já concluídas. A primeira é de Jeferson da Silva Pereira (2023) e ela aprofunda-se sobre o *Direito à consulta prévia e os protocolos*

comunitários como instrumento jurídico da jusdiversidade na garantia dos direitos quilombolas. A partir de um programa de mestrado interdisciplinar, Jeferson Pereira enriquece sua análise sobre o direito a partir da enumeração de uma série de casos e deságua em uma proposta etnográfica sobre o quilombo Águas do Velho Chico, em Pernambuco, de onde ele procede. Da segunda dissertação, tivemos apenas notícia de sua defesa, mas o texto ainda não está publicamente acessível. De qualquer forma, foi escrito por Isabela Patricia Camargo Soares da Cruz (2023), quem também é proveniente de comunidade quilombola. Seu texto chama-se *Feminismos territoriais: pelo que lutam as mulheres quilombolas?* e, como o título indica, aponta para a preocupação do feminismo no contexto quilombola.

A questão quilombola não é a única que se refere a povos e comunidades tradicionais no âmbito de tais pesquisas. A dissertação de Jaqueline Pereira de Andrade (2022) também se dedica a isto, porém ampliando sua abrangência, como se pode notar pelo seu título: *A proteção da biodiversidade pelos saberes comunitários: um estudo dos protocolos bioculturais na América Latina*. Defendida no PPGD da UFPR, a investigação de mestrado de Jaqueline Andrade trata de temática de direito socioambiental em chave latino-americana, a partir do instrumento chamado “protocolo biocultural”. Identificados mais de três dezenas destes protocolos no continente, a pesquisa faz seu exame qualitativo, com base na realidade comunitária tradicional, sem deixar de fundamentar a base convencional e legal que lhe subjaz.

Por sua vez, a dissertação, defendida junto à PUCPR, de Isabel Cortes da Silva Ferreira (2022) gira em torno de outro nível de discussão, ainda que igualmente premente para os movimentos sociais, como não poderia deixar de ser *A gênese colonial do autoritarismo brasileiro: colonialidade, coletividade e direito*. No entanto, para quem lê seu texto, depara-se com a discussão quilombola em seu último capítulo, justamente como contraponto à formação colonialista brasileira enraizada em nossa sociedade até os dias atuais. Assim, depois de debater o histórico da escravidão no Brasil, Isabel Ferreira reflete sobre como a organização quilombola pode pôr em xeque a ficcional individualidade moderna e, para corroborá-lo, apresenta a questão do direito à consulta, livre, prévia e informada pelo qual buscam estes povos.

Além de todas estas produções teóricas, temos uma última dissertação que talvez seja a que mais inscreve – e, portanto, não se circunscreve-se – a experiência do Pronera. Trata-se do mestrado em direito realizado por Cleverton de Quadros (2023), a partir do texto intitulado *A propriedade e a função social nos tribunais: análise dos elementos que compõem as decisões judiciais*, defendido junto à UFPR. Aqui, a discussão é voltada a encontrar o significado da função social da propriedade nos embates dentro do sistema de justiça, analisando-se a jurisprudência dos tribunais – federal e

estaduais – da região sul do Brasil. Ainda assim, apesar de menos circunscrita, a experiência pronerista se faz ecoar na preocupação que se fundamenta no histórico fundiário brasileiro e na necessidade da reforma agrária, tal como os movimentos sociais do campo defendem.

Não bastasse a existência dessas novas dissertações, defendidas em três programas de três universidades diferentes (UFPR, PUCPR e UnB, sendo os dois primeiros programas de pós-graduação em direito e o último, interdisciplinar, contando com pelo menos sete professores orientadores distintos), três pesquisadoras ingressaram no doutorado. São os casos de Iara Sanchez Roman, Isabel Cortes da Silva Ferreira e Jaqueline Pereira de Andrade, que são aprovadas em 2022 (as duas primeiras) e 2023 (a terceira), no intuito de continuar suas propostas investigativas, aprofundando-as.

Por fim, também merece ser mencionado o fato de que mais três estudantes da Turma adentraram o mestrado. São os casos de Daniel Felice, no PPGD da UFPR em 2022, para pesquisar justamente a questão dos migrantes do Haiti, seu país, em uma segunda diáspora; e de Jefferson Lemes dos Santos, no PPGD da PUCPR em 2023, para debater democracia e participação social. A terceira estudante infelizmente não poderá finalizar sua titulação: Aline Maria dos Santos Silva ingressou no mestrado em direito da UFPR em 2021 e teve sua vida interrompida pela pandemia, genocidamente administrada em um dos períodos mais sombrios da história de nosso país. De qualquer maneira, registramos, até como homenagem, a existência de seu projeto de mestrado, o qual se intitulou *Feminismo camponês e popular: mulheres na luta por direito à terra, agroecologia e uma nova sociabilidade no campo*. Aline Silva deixou uma série de textos escritos, os quais foram compilados por familiares, professoras, advogadas, militantes, amigas e colegas (ver SANTOS e outras, 2021) que com ela puderam conviver e que também indicamos como subsídio para o balanço que estamos propondo aqui.

Como se pode ver, da educação jurídica à agroecologia, do cooperativismo às hidrelétricas, do direito à consulta ao feminismo quilombola, dos protocolos bioculturais ao colonialismo, da função social da propriedade à migração e da democracia à luta das mulheres pela terra, o leque de temas a que se dedicaram e se dedicam as formadas e os formados da Turma Nilce de Souza Magalhães é bastante significativo. Às vezes, pesquisas mais circunscritas, às vezes mais inscritas, todas indicam sua permeabilidade pelo que o Pronera lhes propiciou. Daí serem as investigações de pós-graduação um “após” que faz continuar, de alguma maneira, a vivência conquistada em sede de luta dos movimentos populares pela educação e ciência que atendam aos interesses de nosso povo.

Completamos, assim, um percurso descritivo, representativo de um relato de experiência, acentuando sumariamente as tarefas práticas da CPP, as quais não passaram de comuns catetos, mesmo que por vezes partícipes de um triângulo retângulo sem ângulo reto. Trocando em miúdos: a contradição foi um princípio político-pedagógico de nossa experiência, ainda que nossa intenção tenha sido sempre a de propor a coerência de uma educação jurídica insurgente, porque crítica e popular a um só tempo.

Olhar para trás e fazer o balanço da experiência da CPP da Turma Nilce de Souza Magalhães, ainda que demonstre algumas limitações – que sempre existirão, aliás –, é mirar o futuro, tendo-se a certeza de que não faltará disposição para repetir a importante conquista em prol da educação jurídica do campo, aperfeiçoando-a. Neste antevisto futuro, inclusive, caberá o sonho de uma universidade popular, construída pedagógica e administrativamente pelos egressos da própria turma, aos quais nos juntaremos para contar os números, por vezes aritmeticamente descontraídos, dessa antimatemática cuja característica maior, neste tempo utópico, será a de ser coisa do passado. Pois como diria o poeta, “se todo mundo tem direito ao conhecimento, então a gente faz educação em movimento”.

REFERÊNCIAS

ANDRADE, Jaqueline Pereira de. **A proteção da biodiversidade pelos saberes comunitários: um estudo dos protocolos bioculturais na América Latina**. Curitiba: Programa de Pós-Graduação (Mestrado) em Direito da Universidade Federal do Paraná, 2022.

CERIOLI, Paulo Ricardo; CALDART, Roseli Salete. **Como fazemos a escola de educação fundamental**. São Paulo: MST, 1999.

CRUZ, Isabela Patricia Camargo Soares da. **Feminismos territoriais: pelo que lutam as mulheres quilombolas? Brasília: Programa de Pós-Graduação (Mestrado) em Sustentabilidade junto a Povos e Territórios Tradicionais da Universidade de Brasília, 2023.**

FERREIRA, Isabel Cortes da Silva. **A gênese colonial do autoritarismo brasileiro: colonialidade, coletividade e direito**. Curitiba: Programa de Pós-Graduação (Mestrado) em Direito da Pontifícia Universidade Católica do Paraná, 2022.

_____; CRUZ, CRUZ, Isabela Patricia Camargo Soares da; PEREIRA, Jeferson da Silva. “O processo de racialização da Turma Nilce de Souza Magalhães e a natureza”. Em: PAZELLO, Ricardo Prestes; FERREIRA FILHO, Manoel Caetano; GONÇALVES, Eloísa Dias (orgs.). **Educação jurídica insurgente: a experiência da Turma Nilce de Souza Magalhães (Turma de Direito/UFPR/PRONERA)**. Curitiba: CRV, 2022, p. 129-134.

GIMONET, Jean Claude. **Praticar e compreender a pedagogia da alternância dos CEFFAS**. Tradução de Thierry de Burghgrave. Petrópolis: Vozes; Paris: AIMFR, 2007.

GONÇALVES, Eloísa Dias. **Assentados na universidade**: o direito à educação a partir da Turma “Evandro Lins e Silva”. Curitiba: UFPR (Monografia), 2011.

GORSDORF, Leandro Franklin. **Advocacia popular na construção de um novo senso comum jurídico**. Curitiba: Programa de Pós-Graduação (Mestrado) em Direito da Universidade Federal do Paraná, 2004.

HUPP, Ana Paula Martins. **Turma Nilce de Souza Magalhães**: feminismo camponês popular e o direito insurgente. Curitiba: Programa de Pós-Graduação (Mestrado) em Direito da Universidade Federal do Paraná, 2022.

_____. **Um pensamento “outro”**: o Proneira no direito UFPR. Curitiba: UFPR (Monografia), 2019.
KOPITKE, Alberto Liebling. **Introdução à teoria e à prática dialética no direito brasileiro**: a experiência da Renap. São Paulo: Expressão Popular, 2010.

MACHADO, Daiane. **Nas margens do rio e das leis**: a costura de direitos pela insurgência das populações atingidas pela UHE Baixo Iguaçu. Curitiba: Programa de Pós-Graduação (Mestrado) em Direito da Universidade Federal do Paraná, 2023.

OLIVEIRA, Ana Paula dos Santos de. **Intercooperação cooperativa**: a experiência do MST no Brasil. Curitiba: Programa de Pós-Graduação (Mestrado) em Direito da Universidade Federal do Paraná, 2023.

PAZELLO, Ricardo Prestes. “Crítica da universidade e universidade popular na América Latina: uma reflexão a partir da crítica jurídica”. Em: OLIVEIRA, Assis da Costa; MOURA, Ana Paula Medeiros de; SANTOS, Julyanne Cristine B. de Macedo dos (orgs.). **Do sonho ao acontecer**: 10 anos de NAJUPAK. Belém: PROEX/UFPA, 2014, p. 30-45.

_____. “De onde vem a luta?”. **InSURgência**: revista de direitos e movimentos sociais. Brasília: IPDMS; Lumen Juris, v. 6, n. 1, jan.-jun. de 2020, p. 254-259.

_____. “Educação jurídica popular: aportes marxistas”. Em: REBUÁ, Eduardo; SILVA, Pedro (orgs.). **Educação e filosofia da práxis**: reflexões de início de século. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2016, p. 161-180.

_____; BITTENCOURT, Naiara Andreoli; KOBORA, Igor Augusto Lopes; PINTO, Felipe Balotin; SILVA, Ana Cláudia Milani e. “Educação jurídica estranhada: movimentos sociais, universidade popular e mobilidade jurídica”. **Panóptica**. Vitória: FDV, v. 11, 2016, p. 546-570.

_____; MASO, Tchenna Fernandes; KOBORA, Igor Augusto Lopes. “Entre antropologia e direito: perplexidades no ensino jurídico”. **Revista Direito e Práxis**. Rio de Janeiro: UERJ, v. 2, n.2, 2011, p. 71-87.

_____; FERREIRA FILHO, Manoel Caetano; GONÇALVES, Eloísa Dias (orgs.). **Educação jurídica insurgente**: a experiência da Turma Nilce de Souza Magalhães (Turma de Direito/UFPR/PRONERA). Curitiba: CRV, 2022.

PEREIRA, Jeferson da Silva. **Direito à consulta previa e os protocolos comunitários como instrumento jurídico da jusdiversidade na garantia dos direitos quilombolas**. Brasília: Programa de Pós-Graduação (Mestrado) em Sustentabilidade junto a Povos e Territórios Tradicionais da Universidade de Brasília, 2023.

QUADROS, Cleverton de. **A propriedade e a função social nos tribunais: análise dos elementos que compõem as decisões judiciais**. Curitiba: Programa de Pós-Graduação (Mestrado) em Direito da Universidade Federal do Paraná, 2023.

RENAP. “O que é e como funciona a Rede Nacional de Advogadas e Advogados Populares – RENAP”. **Cadernos RENAP**. São Paulo: RENAP, n. 6, caderno especial, março de 2005, p. 105-106.

RIBAS, Luiz Otávio. **Direito insurgente na assessoria jurídica de movimentos populares no Brasil (1960-2010)**. Rio de Janeiro: Programa de Pós-Graduação (Doutorado) em Direito da Universidade do Estado do Rio de Janeiro, 2015.

ROMAN, Iara Sanchez. **Arroz deu cacho e o feijão floriô: a reforma agrária popular do MST e a construção da agroecologia**. Curitiba: Programa de Pós-Graduação (Mestrado) em Direito da Pontifícia Universidade Católica do Paraná, 2022.

SANTOS, Cleusa Maria dos. **O direito à educação às populações do campo: a turma Nilce de Souza Magalhães**. Curitiba: UFPR (Monografia), 2019.

SANTOS, Eliete Virgínia dos; ANDRADE, Jaqueline Pereira de; SANTOS, Judite Elaine dos; SILVA, Karen Gabriela dos Santos; ISAGUIRRE-TORRES, Katya Regina; PIVATO, Luciana Cristina Furquim; SILVA, Renata Caroline da; SANTOS, Selma de Fatima (coords.). **Aline Maria: uma construção de vida feminista, popular e agroecológica – Semente germinada no solo fértil da luta**. Curitiba: Terra de Direitos; MST, 2021.

AUTOR

Ricardo Prestes Pazello

Professor do Curso de Direito e do Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal do Paraná (UFPR). Pesquisador em estágio pós-doutoral do Programa de Pós-Graduação em Tecnologia e Sociedade da Universidade Tecnológica Federal do Paraná (UTFPR). Líder do Núcleo de Direito Cooperativo e Cidadania (NDCC/UFPR). Pesquisador do GT de Direito e Marxismo do Instituto de Pesquisa, Direitos e Movimentos Sociais (IPDMS). Coordenador do projeto de extensão/comunicação popular Movimento de Assessoria Jurídica Universitária Popular - MAJUP Isabel da Silva, integrante do coletivo Planejamento Territorial e Assessoria Popular (PLANTEAR), da UFPR.

E-mail: ricardo2p@yahoo.com.br

Orcid: <https://orcid.org/0000-0002-9961-0583>

A EDUCAÇÃO DO CAMPO COMO FERRAMENTA DE COMBATE ÀS DESIGUALDADES NA CONCRETIZAÇÃO DO DIREITO À EDUCAÇÃO

DIEGO AUGUSTO DIEHL

Universidade Federal de Jataí (UFJ)

ESLOANE GONÇALVES RODRIGUES

Universidade Federal de Jataí (UFJ)

RESUMO

O direito à educação é tradicionalmente concebido como um direito humano de “segunda geração”, enquanto direito social conquistado pela classe trabalhadora entre o final do séc. XIX e início do séc. XX. Porém, em países de capitalismo dependente e periférico como o Brasil, tal direito jamais foi completamente implementado, de forma universal, a todos os setores da população. Entre o campesinato brasileiro, por exemplo, o direito à educação foi tardiamente implementado sob o formato de uma educação “no” campo, enquanto política pública tecnocrática que tinha o único objetivo de promover a alfabetização de crianças, jovens e adultos que seguiriam sob a mesma vocação de exercer o trabalho rural, em que supostamente as “luzes do conhecimento” não seriam necessárias. Como reação a essa situação, que levava o campesinato a um estranhamento com sua própria condição de vida, os movimentos sociais do campo passaram a desenvolver o conceito da educação “do” campo, concebida como uma pedagogia popular construída desde sua própria realidade, com o objetivo de “ler o texto” e “ler o contexto” a partir de suas próprias vidas concretas e, mais que isso, transcender a realidade de opressão em que viviam. Este artigo pretende refletir sobre a implementação da educação “do” campo, analisando suas potencialidades ante o esgotamento do modelo da educação “no” campo, marcada atualmente pelo fechamento de escolas rurais e pelo consequente aprofundamento das desigualdades sociais. Pretende refletir também, à luz dos estudos sobre desigualdades educacionais e estratificação social, sobre os impactos a (in)efetivação do direito à educação sobre sociedades profundamente desiguais, como é o caso brasileiro.

Palavras-chave: Direito À Educação. Desigualdades Sociais. Educação Do Campo.

RURAL EDUCATION AS A TOOL TO COMBAT INEQUALITIES IN THE ACHIEVEMENT OF THE RIGHT TO EDUCATION

ABSTRACT

The right to education is traditionally conceived as a “second generation” human right, as a social right conquered by the working class between the end of the 20th century. XIX and beginning of the century. XX. However, in countries with dependent and peripheral capitalism such as Brazil, this right has never been completely implemented, universally, to all sectors of the population. Among the Brazilian peasantry, for example, the right to education was belatedly implemented in the format of education “in” the countryside, as a technocratic public policy that had the sole objective of promoting literacy among children, young people and adults who would follow under the same

A EDUCAÇÃO DO CAMPO COMO FERRAMENTA DE COMBATE ÀS DESIGUALDADES NA
CONCRETIZAÇÃO DO DIREITO À EDUCAÇÃO:
DIEHL, D.A.; RODRIGUES, E.G.

vocation to carry out rural work, in which supposedly the “lights of knowledge” would not be necessary. As a reaction to this situation, which led the peasantry to become estranged from their own living conditions, social movements in the countryside began to develop the concept of education “from” the countryside, conceived as a popular pedagogy built from their own reality, with the objective of “reading the text” and “reading the context” based on their own concrete lives and, more than that, transcending the reality of oppression in which they lived. This article intends to reflect on the implementation of education “in” the countryside, analyzing its potential in the face of the exhaustion of the model of education “in” the countryside, currently marked by the closure of rural schools and the consequent deepening of social inequalities. It also intends to reflect, in the light of studies on educational inequalities and social stratification, on the impacts of the (in)effectiveness of the right to education on deeply unequal societies, such as Brazil.

Keywords: Right To Education. Social Differences. Rural Education.

Recebido em: 01/10/2023

Aceito em: 07/11/2023

INTRODUÇÃO

O presente artigo tem o objetivo de discutir a relação entre Direito e Desigualdades Sociais a partir de uma reflexão específica sobre a história do direito à educação e de sua implementação problemática e insuficiente no Brasil, tendo como foco as políticas públicas educacionais voltadas às populações do campo.

A partir de uma metodologia ancorada no materialismo histórico e no método dialético, buscaremos inicialmente resgatar o contexto histórico do nascimento do direito à educação enquanto uma reivindicação do proletariado moderno no bojo da revolução industrial e das profundas transformações promovidas pela consolidação do modo de produção capitalista. Passaremos então a analisar as peculiaridades da formação social brasileira, caracterizada sob as características do capitalismo dependente e periférico, a partir do qual profundas transformações sociais ocorreram ao longo do séc. XX, legando um projeto de sociedade conservador que reverberou nas políticas educacionais.

Após examinar os aspectos mais gerais deste projeto conservador, que aprofundou as características do subdesenvolvimento e da dependência, analisaremos o contexto atual da educação no campo brasileiro, e o crescente processo de fechamento de escolas rurais e de esvaziamento demográfico. Longe de ser uma mera política de redução de custos, apontaremos que na maioria dos casos o fechamento de escolas rurais enseja um aumento dos gastos estatais, mas que tem o objetivo de favorecer a expulsão de trabalhadores do campo para as cidades, em linha com o projeto de fortalecimento do latifúndio.

Como alternativa aos limites representados pela educação “no” campo e ao seu mais recente esvaziamento, desde o final dos anos 1990 os movimentos sociais do campo passaram a construir programas de educação “do” campo, que inicialmente se pautaram na educação básica, mas que rapidamente foram ampliados para abranger também a educação superior. Desse modo, a partir de um projeto pedagógico construído de forma autônoma pelo Movimento dos Trabalhadores e das Trabalhadoras Rurais Sem Terra (MST) e por outros movimentos sociais do campo, a educação “do” campo passou a se configurar como uma alternativa contra o esvaziamento demográfico do campo brasileiro, de fortalecimento da reforma agrária e de enfrentamento ao latifúndio e ao agronegócio, com importantes legados pedagógicos e também jurídicos no que se refere ao direito à educação e à construção de políticas públicas, como é o caso do Programa Nacional de Educação e Reforma Agrária (Pronea).

1. DESIGUALDADES SOCIAIS E A HISTÓRIA DO DIREITO À EDUCAÇÃO

A educação é uma prática social que é construída de diferentes formas ao longo da história da humanidade. Desde os modos de transmissão oral do conhecimento do período pré-histórico até os processos ultra tecnologizados contemporâneos, os diferentes campos do saber humano foram e são transmitidos, construídos e reconstruídas a partir dos mais variados processos pedagógicos.

Em sociedades marcadas pela divisão social do trabalho, e portanto pela conformação de classes sociais, as lutas de classes têm um papel decisivo nos processos educativos e na estratificação social, alimentando processos que desembocam em modos de segregação social e de produção de desigualdades sociais com base nos mais diversos marcadores sociais: classe, raça, gênero, sexo, etnia, entre outros.

Para se compreender, portanto, a história do direito à educação a partir de uma perspectiva ontológica, calcada no materialismo histórico e na filosofia da libertação, é fundamental que se estabeleça inicialmente um diagnóstico sobre a formação social da qual se está a tratar. Isso porque, se em sociedades escravistas ou feudais a educação era uma prática social limitada aos senhores (dado que escravos e servos da gleba não eram considerados sujeitos dignos de ter uma educação formal); se em sociedades patriarcais a educação é tida como um privilégio acessado apenas por homens; na sociedade capitalista a educação passou por processos de transformação bastante significativas que demandam uma análise específica quanto às suas especificidades.

Ainda está por se construir uma história descolonial e descolonizada da educação, que agregue as experiências pedagógicas não-Ocidentais sob uma perspectiva superadora do eurocentrismo que dominou a história das ideias nos últimos séculos. Desse modo, o recorte histórico que fazemos neste primeiro momento refere-se à história das lutas pelo direito à educação nas sociedades capitalistas modernas após as revoluções burguesas.

O processo de acumulação primitiva promoveu, desde o séc. XVI, profundas transformações sociais não apenas na Europa, mas em todo o planeta. Durante 3 séculos, a Europa logrou superar sua condição de atraso econômico, cultural e tecnológico em relação às civilizações orientais, o que não ocorreu sem profundas transformações em sua estratificação social interna.

A burguesia, fortalecida economicamente pelas políticas mercantilistas e colonialistas, mas ainda dominada politicamente no âmbito dos Estados Nacionais Absolutistas, passou a forjar um ideário anti-clerical, profundamente inspirado no racionalismo, no empirismo, no cientificismo, desaguando no projeto do Iluminismo. O projeto social desta burguesia será formulado pelos clássicos

da Economia Política (Adam Smith), da Filosofia Política (John Locke, Montesquieu, Rousseau), entre outros campos do saber.

Nesse bojo, será também formulado um projeto pedagógico da burguesia liberal, materializada nas ideias de Rousseau inscritas na obra “Emilio” (ROUSSEAU, 2007). Trata-se de um conjunto de recomendações do filósofo francês para uma educação individualista, racionalista, sob uma moral anti-clerical, em suma, uma pedagogia tipicamente burguesa.

Inspirada pelo ideário iluminista, a burguesia tomará o poder na França e em outros países europeus, e passará a “constituir o mundo à sua imagem e semelhança” (MARX, ENGELS, 2015). Um efeito imediato desse processo foi a instrumentalização do Estado para o impulso da urbanização e da industrialização, fenômeno que ficou conhecido como Revolução Industrial. Desse modo, em menos de 1 século, a Europa ocidental deixou de ser agrária para tornar-se majoritariamente urbana e industrial.

O projeto pedagógico burguês, por sua vez, foi implementado a partir das devidas segmentações de classe. Se as classes burguesas receberiam a educação científica, moral e racional proposta no Emilio rousseuniano, o campesinato expulso do campo para a cidade seria proletarizado por meio de um processo pedagógico que teria a fábrica como o grande paradigma disciplinar. Desse modo, pela natureza do novo tipo de trabalho que deveria ser desempenhado, sob maiores exigências técnicas que o trabalho rural semi-feudal, o operário fabril necessitaria de uma educação mínima, que lhe permitisse ao menos a alfabetização e a realização de operações matemáticas simples, para que pudesse receber instruções técnicas e reproduzi-las de forma adequada no ambiente industrial.

As condições de trabalho, a baixíssima remuneração, as jornadas de trabalho extenuantes, e a constante substituição do trabalho humano pela mecanização geraram neste proletariado uma crescente revolta e o sentimento da necessidade de se auto-organizar. E, nesse ínterim, o surgimento dos movimentos socialistas trouxe o debate sobre a necessidade de se formular uma espécie de “anti-Emilio”, ou seja, um projeto de formação pedagógica proletária, anti-burguesa. Nesse sentido, uma das reivindicações do proletariado passou a ser a legalização de seus sindicatos e o reconhecimento de seu direito de organizar suas próprias escolas, ao invés de ser submetido aos processos pedagógicos impostos pela classe burguesa.

Isso significa que, num primeiro momento, o proletariado europeu não lutou pelo direito à educação pública e por políticas públicas educacionais prestadas pelo Estado, visto enquanto um Estado da classe burguesa. Será com o triunfo no movimento socialista de perspectivas anti-marxistas e anti-anarquistas (lassaleanas, blanquistas, bernsteinianas) que a consigna da construção de um “Estado social” (criticado por Marx em sua “Crítica do Programa de Gotha”) levará a uma guinada

dos movimentos sindicais na perspectiva de reivindicar a estatização dos serviços de saúde, assistência social, previdência social e educação. Desse modo, o proletariado abriu mão de sua autonomia em relação ao Estado quanto aos processos pedagógicos, e a educação passou a ser concebida como um direito humano universal, de caráter social e que deveria ser prestado pelo Estado a todos os cidadãos.

O direito à educação ingressou, assim, na “gramática dos direitos humanos”, em linha com os “direitos naturais” teorizados pelo pensamento Iluminista do séc. XVIII e traduzido na Declaração Universal dos Direitos do Homem e do Cidadão, a famosa carta burguesa que inaugurou a Revolução Francesa de 1789 e que tinha como base, segundo a crítica de Marx (2013), a perspectiva do homem burguês egoísta, ávido pela garantia de liberdade, propriedade e segurança.

É assim que, em qualquer “manual” sobre direitos humanos, o direito à educação é concebido como “direito humano social de segunda geração”, dado que os direitos humanos de primeira geração seriam aqueles conquistados no bojo da revolução burguesa (direitos civis e políticos), e os direitos de segunda geração serão aqueles conquistados pelas lutas do proletariado por melhores condições de vida e pela prestação de serviços públicos essenciais pelo Estado (direitos econômicos, sociais e culturais).

A garantia jurídica do direito à educação como um direito universal passa, no entanto, pelos limites da “forma jurídica” (PASHUKANIS, 1989), marcada no Direito burguês pela igualdade formal e pela desigualdade material (MARX, 2013). Assim, se o direito à educação passou a ser um direito universal que cabe a todos os cidadãos e cidadãs, o acesso concreto a tal direito é profundamente marcado pelas clivagens de classe, raça, gênero, sexo, etnia, entre outros indicadores sociais relevantes. Se a sociedade burguesa é também uma sociedade de classes, a educação será uma prática social marcada pelas distinções de classe relacionadas ao seu próprio modo sociometabólico de reprodução social (MESZÁROS, 2006), reproduzindo as desigualdades sociais e a própria condição da reprodução do capital, dentro da qual se coloca a estruturação do capitalismo enquanto um modo de produção constituído de centros e de periferias.

2. TRABALHO RURAL E EDUCAÇÃO NO CAMPO NO CAPITALISMO DEPENDENTE BRASILEIRO

Não é a mesma coisa tratar da educação enquanto prática social desenvolvida em sociedades de capitalismo dependente e periférico ou em sociedades situadas no centro do modo de produção capitalista. Ainda que a denominada Teoria Marxista da Dependência tenha produzido estudos e

reflexões essencialmente centrados na Economia Política, é certo que suas conclusões trazem desdobramentos para as mais diversas áreas de reflexão, entre as quais inclui-se o direito à educação.

O capitalismo dependente brasileiro resulta de um processo histórico de colonização que, segundo Marx (1976), é um capítulo fundamental do processo da chamada acumulação originária de Capital. A extração de recursos naturais por meio do trabalho escravo negro e ameríndio durante mais de 3 séculos foi decisivo para a consolidação da Europa enquanto centro do capitalismo mundial, e formou o Brasil e a América Latina como periferias subalternas e subdesenvolvidas (MARINI, 1985).

Enquanto modo de produção global marcado pela formação de centros e periferias, o capitalismo produz não apenas uma divisão social trabalho, mas também uma divisão internacional do trabalho que impõe às sociedades de capitalismo periférico a tarefa de ser produtora e exportadora de mercadorias de baixo valor agregado, em que o trabalho humano é pouco especializado. Isso traz profundos impactos sobre as práticas educativas promovidas em cada sociedade: se no capitalismo central a educação prestada pelo Estado buscará formar uma força de trabalho capacitada para trabalhos técnicos de alta complexidade, no capitalismo dependente a educação será limitada à natureza e ao tipo de trabalho demandado de seu proletariado.

Assim, na história econômica brasileira, verifica-se que a industrialização só passou a ocorrer após a abolição da escravidão, momento em que se iniciou um lento processo de formação de uma classe operária ainda incipiente. Será apenas nas décadas de 1950/60, sob o impulso das políticas econômicas desenvolvimentistas, que o Brasil passará por um profundo processo de transformação social, marcado pela urbanização e pela industrialização dependente.

No campo, o processo de “modernização” se deu a partir da implantação progressiva do pacote tecnológico da chamada “Revolução Verde”, baseada na substituição cada vez mais acelerada do trabalho manual pelo trabalho mecanizado, e no avanço do latifúndio sobre as pequenas propriedades camponesas. Não se tratava, no entanto, de esvaziar completamente o campo brasileiro, mas de “modernizar” a produção agrícola, tornando mais produtiva tanto a produção de alimentos para o abastecimento do mercado interno, como sobretudo a produção de *commodities* para o mercado externo.

Aos camponeses que ficaram sem alternativas ante a “modernização” promovida no campo, restou como única alternativa a migração para as cidades, onde, diferente do processo de urbanização ocorrido na Europa, não havia abundância de empregos industriais disponíveis. E, apesar disso, houve um processo de industrialização dependente que levou à instalação de parques industriais já considerados obsoletos na Europa ou nos EUA, mas que poderiam ter um prolongamento de sua “vida útil” no capitalismo periférico, como no Brasil.

As transformações pelas quais o Brasil passou neste período desembocaram na necessidade de formular uma nova política pública educacional: para quem restou no campo, a criação de escolas que permitissem pura e simplesmente a alfabetização para poder lidar com o maquinário e as técnicas de produção e comercialização da “Revolução Verde” (e quem não lidasse com tais desafios dificilmente teria acesso a qualquer tipo de educação formal); para o proletariado urbano, uma educação marcada sobretudo pela disciplina fabril, por uma alfabetização combinada com uma “educação moral e cívica” que inculcasse os valores, as práticas e as aspirações de uma sociedade burguesa retardatária e periférica.

A disputa sobre os caminhos da “modernização” brasileira teve, ademais, entre os anos 1950/60, duas alternativas colocadas: o nacionalismo modernizador encabeçado por Getúlio Vargas e herdado por João Goulart; e a modernização conservadora e dependente defendida pela UDN e pelos militares que patrocinaram, com apoio da burguesia e dos EUA, o golpe de 1º de abril de 1964. Em termos pedagógicos, estava em jogo o projeto da “Escola Nova” de Anísio Teixeira, das “Universidades Necessárias” de Darcy Ribeiro e dos projetos de “alfabetização das letras e do mundo” de Paulo Freire de um lado; e do outro o projeto das escolas militarizadas, da Universidade departamentalizada (da contra-reforma universitária de 1968) e do famigerado “Movimento Brasileiro de Alfabetização” (Mobral), limitado à alfabetização das letras.

Os legados da vitória do projeto de sociedade e de educação conservador se fazem sentir até hoje. Segundo o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), em 2022, 9,6 milhões de pessoas eram analfabetas no país. O analfabetismo afeta o dobro de pessoas pretas e pardas em comparação com pessoas brancas.

O levantamento mostra ainda que 52 milhões de jovens entre 14 e 29 anos não completaram o ensino médio. Quando perguntados o motivo do abandono escolar, ambos os sexos informaram a necessidade de trabalhar e as meninas informaram também a gravidez enquanto fator decisivo. A falta de interesse na escola figura entre os motivos mais citados para justificar o abandono escolar.

Há ainda um recorte de raça entre os jovens que concluem o ensino médio: 60,7% são brancos e 47% são negros. Também há um recorte de gênero: as mulheres que, em regra têm maior grau de instrução, representavam 25,8% das pessoas jovens que não estavam trabalhando, nem estudando; outro dado importante é que 10,3% das mulheres jovens que nunca foram, ou que abandonaram, à escola apontaram que o fizeram pela obrigação de realizar afazeres domésticos, dado que entre homens chegou a apenas 0,6%.

No geral, ao analisar dados sobre o acesso à Educação observamos o reflexo de desigualdades históricas. Raça e classe social são decisivos para a permanência ou não nas escolas, e também é decisivo viver numa área urbana ou numa área rural.

Segundo o Panorama da Educação do Campo de 2007, a média de anos da população com 15 anos de idade ou mais que vive no campo brasileiro é de apenas 5 anos no Sul do país, e de míseros 3,1 anos no Nordeste (BRASIL, 2007). Se em 2004 a média geral era de 6,8 anos de estudo da população brasileira em geral com 15 anos ou mais, a média era de 7,3 anos de estudo para moderadores de áreas urbanas e de apenas 4,0 anos de estudos para moderadores de áreas rurais (BRASIL, 2007).

Segundo Maria Antônia de Souza, a distorção entre idade e série escolar também é significativa comparando-se estudantes que vivem em áreas urbanas e rurais no Brasil: “41,4% das crianças que estudam nos anos iniciais possuem distorção idade-série; 56% das que estudam de 5ª a 8ª também e 59% dos que estão no ensino médio também possuem distorção” (SOUZA, 2012, p. 752). Segundo ela, vários fatores contribuem para estes dados: “distância de casa à escola; inexistência de escola; migração de um município para outro, muitas vezes resultando em perda do ano letivo; repetência; calendário escolar em divergência com as necessidades de trabalho na agricultura, entre outros” (Idem, Ibid). O que, na opinião da autora, retrata o “descaso” e a “falta de responsabilidade política e social dos entes federados”, em nossa compreensão representa um projeto: o esvaziamento do campo, como veremos adiante neste trabalho.

Cabe ainda trazer dados relevantes produzidos em 1997 pelo 1º Censo da Reforma Agrária do Brasil. Conforme destacado por Maria Antônia de Souza,

Por esse censo, dos 161.556 beneficiários da reforma agrária indagados, 46.577 eram analfabetos, 15.600 possuíam alfabetização incompleta, 66.796 possuíam alfabetização completa até a quarta série; 16.490 tinham entre a quinta e a oitava séries concluídas; 3.720 tinham o ensino médio, 187 o superior incompleto e 295 o superior completo. Esses dados fundamentaram as ações dos movimentos sociais, pois era urgente lidar com tamanha desigualdade social. A criação do Pronera, em 1998, teve como um dos propósitos modificar essa realidade escolar (SOUZA, 2012, p. 755).

Como veremos adiante neste artigo, o Pronera foi uma importante medida para a superação destes dados que são produtos do processo de modernização conservadora no campo brasileiro. Como forma de avaliação dos impactos iniciais do Pronera, iniciado em 1998, realizou-se em 2004 a 1ª Pesquisa Nacional da Educação na Reforma Agrária (Pnera), em que Maria Antônia de Souza destaca os seguintes resultados:

“(…) foi identificado, entre outras características, que 76% dos assentados com idade entre 15 a 17 anos estavam estudando, sendo que 17% deles estavam no ensino médio. Dos que estavam fora da escola, na idade de 15 a 17 anos, 48,1% estudaram de primeira a quarta série. Dentre os que tinham 18 anos ou mais e estavam fora da escola, 45% estudaram da primeira à quarta série e 14% nunca havia frequentado a escola. Ficou registrado que o Brasil tinha 987.890 estudantes em assentamentos, matriculados em 8.679 escolas de 1.651 municípios. A pesquisa foi realizada em 5.595 assentamentos. Constatou-se 524.868 famílias e 2,5 milhões de pessoas. A Pnera identificou algumas prioridades educacionais do país, dentre as quais destacamos as que ocuparam os cinco primeiros lugares: 1) construir, ampliar e/ou melhorar o prédio/as instalações físicas da escola (38,3%); 2) Ampliar/criar níveis/modalidades de ensino (20,7%); aumentar vagas nos níveis de ensino existentes (9,1%); 4) valorizar a cultura, ensinar coisas úteis e dentro do modo de vida do campo (5,7%); 5) oferecer/melhorar a qualidade do transporte escolar (5,2%) (SOUZA, 2012, p. 755).

Assim, a 1ª Pnera identificou que apenas 1 (uma) de cada 16 (dezesesseis) crianças do universo amostral estudado chegou ao Ensino Médio. Tal dado, produzido em 2004, teve uma última atualização em 2007, e não houve mais atualização sobre a situação escolar do campo no Brasil. Ao que tudo indica, não foi feito um levantamento específico que aponte, em números, a realidade da educação nas áreas rurais nos últimos anos.

Em 2021, o Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Paulo Teixeira (Inep) publicou, um estudo que apenas repete os dados de 2007. No documento intitulado “Panorama da Educação do Campo”, há uma lista do que seriam os principais desafios para as questões relacionadas ao tema:

[...] insuficiência e a precariedade das instalações físicas da maioria das escolas; as dificuldades de acesso dos professores e alunos às escolas, em razão da falta de um sistema adequado de transporte escolar; a falta de professores habilitados e efetivados, o que provoca constante rotatividade; currículo escolar que privilegia uma visão urbana de educação e desenvolvimento; a ausência de assistência pedagógica e supervisão escolar nas escolas rurais; o predomínio de classes multisseriadas com educação de baixa qualidade; a falta de atualização das propostas pedagógicas das escolas rurais; baixo desempenho escolar dos alunos e elevadas taxas de distorção idade-série; baixos salários e sobrecarga de trabalho dos professores, quando comparados com os dos que atuam na zona urbana; a necessidade de reavaliação das políticas de nucleação das escolas; a implementação de calendário escolar adequado às necessidades do meio rural, que se adapte à característica da clientela, em função dos períodos de safra (INEP, 2021).

O documento aponta ainda uma renda menor da população do campo em comparação com a população urbana: enquanto 6,6% da população rural apresenta rendimento médio acima de 3 (três) salários mínimos; 24,2% da população urbana concentra-se nessa mesma faixa de renda. Ademais, o estudo remete a um dado da Pnad de 2004, que apontou que 29,8% da população rural acima de 15 anos era analfabeta, enquanto nas cidades o percentual era de 8,7% para a mesma faixa etária.

Porém, como diz o ditado popular, “nada é tão ruim que não possa piorar”. Assim, se o período entre 1960-1980 representou o auge da criação de escolas no campo e ainda assim trouxe

esse triste legado de altos índices de analfabetismo e baixa escolaridade, o que se verificou no período seguinte (e que tem se intensificado nos últimos anos) é um processo de fechamento de escolas rurais, no bojo da intensificação da “modernização conservadora” e do esvaziamento demográfico do campo brasileiro, fortalecendo ainda mais o latifúndio.

3. O FECHAMENTO DAS ESCOLAS RURAIS E O APROFUNDAMENTO DAS DESIGUALDADES SOCIAIS

O MST afirma que, com base em dados do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP) de 2014, em 15 anos, 37 mil escolas do campo foram fechadas no Brasil¹. Entre 2000 e 2021, o censo Escolar do Inep aponta que 151 mil escolas públicas encerram as atividades no país, destas, 105.385 delas estavam localizadas em zonas rurais². Esse fechamento de escolas do campo é parte de um projeto de esvaziamento do campo. A mecanização do trabalho, a impossibilidade de ter a posse da terra, a precarização da vida, o fechamento da escola, são degraus de um projeto de campo sem gente que beneficia a ampliação do latifúndio e fortalecimento do agronegócio.

Essa questão guarda relação direta com a lógica de acumulação do capital no campo. A necessidade de extensões de terra cada vez mais vastas, mão de obra cada vez mais barata e precária, intensifica as estratégias de exploração dos trabalhadores e trabalhadoras do campo. Ainda nessa análise, o fechamento das escolas é o corolário de um intenso processo de desterritorialização, uma promoção do desenraizamento dos povos do campo.

Uma questão apontada em diversos estudos é a chamada nucleação das escolas de áreas de assentamentos. Em resumo, trata-se de fechar a escola dos assentamentos e levar as crianças para outras, quase sempre muito distantes. Como consequência, resta às famílias migrar para perímetros urbanos, readequar a rotina para as crianças e jovens se deslocarem por longas distâncias diariamente ou abandonar a escola. Considerando os riscos das estradas, a precariedade dos transportes e condições de deslocamentos, o longo período do dia fora de casa, etc., a evasão acaba por ser o caminho escolhido pelos pais, jovens e crianças.

¹ Saiba mais em: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/educacao/noticia/2014-02/sem-terra-protestam-por-mais-e-melhores-escolas-no-mec#:~:text=Segundo%20um%20dos%20coordenadores%20do,minist%C3%A9rio%20n%C3%A3o%20tem%20feito%20nada>. Acesso em: 27 nov. 2023.

² Dados podem ser consultados em: <https://www.gov.br/inep/pt-br/areas-de-atuacao/pesquisas-estatisticas-e-indicadores/censo-escolar>. Acesso em: 27 nov. 2023.

Nesse cenário, refletir sobre o modelo de educação oferecido aos povos do campo torna-se de última urgência. Seguindo nesse ritmo, é muito provável que, num futuro próximo, não haverá mais escolas no campo. Tampouco haverão camponeses e camponesas a serem educados e educadas.

Depois do golpe de 2016 e das tragédias políticas que se seguiram, com o governo ultraliberal e golpista de Michel Temer e do ultradireitista de Bolsonaro, com o negacionismo da ciência e o culto ao tosco, que resultaram no aprofundamento das desigualdades, piorando as condições de vida dos trabalhadores e trabalhadoras, é chegada a hora de retomar os acúmulos sobre o tema e voltar a atenção para a construção dos caminhos pedagógicos emancipatórios da Educação do Campo.

Nessa mesma esteira encontra-se a necessidade de lutarmos para a manutenção das pequenas conquistas relacionadas à relação educação e campesinato. Nos pós golpe de 2016, por exemplo, o Pronera praticamente deixou de existir. O Programa de Apoio à Formação Superior em Licenciatura em Educação do Campo (Procampo), que representou uma mudança significativa no cenário educacional no campo, foi sufocado logo nos anos seguintes à criação.

Ademais, pensar a escola no campo é, primeiro, pensar a vida no campo. As escolas no meio rural representam muito mais do que escolas e, por isso, as escolas não são fechadas sem resistência dos trabalhadores locais. Uma escola no campo, em regra, representa o centro de cultura, lazer e esporte local. É na escola que são concentradas as festividades, tradições e eventos. Ali se improvisam o campo de futebol, as festas e encontros religiosos, as quermesses, as reuniões políticas, os encontros da juventude e as poucas opções de lazer. Nas palavras de Kremer (2011) além da igreja, as escolas “parecem ser fundamentais como eixos agregadores que permitem a sobrevivência da vida ‘em comunidade’”. O fechamento da escola rural representa o estretecimento das referências sócio culturais daquela comunidade. É, assim, o prenúncio do fim das possibilidades da existência de uma vida comunitária, é os indícios da condenação à vida solitária, excluída dos seus iguais.

Ainda que a interrupção do ciclo de fechamento das escolas seja urgente, não basta para a redução das desigualdades relacionados à educação no espaço rural. Implementar um modelo educacional que leve em consideração as nuances próprias da vida campesina é fundamental. Há também que fortalecer as alianças de classe no âmbito do trabalho através da articulação das forças progressistas e, até mesmo, recorrendo a marcos legais. No caso deste último, é importante não criar a ilusão de que está nestes a principal força contra o fechamento de escolas e sim na construção de um projeto educacional como o proposto pela Educação do Campo.

4. EDUCAÇÃO “DO” CAMPO: UM CAMINHO POSSÍVEL

Por cerca de três séculos de história as autoridades nacionais estiveram mais preocupadas com questões econômicas e de outras ordens que se distanciavam da educação. Somente no primeiro quarto do século XX a formação de professores entrou na pauta governamental.

E, mesmo após a preparação de profissionais da educação entrar na agenda política, a expansão de escolas permaneceu lenta e ineficiente. Ademais, a desvalorização da profissão e mesmo dos cursos de licenciaturas nas universidades permaneceram como sintomas graves da baixa importância que se deu à ampliação do acesso à educação.

Se tratando do campo, a expansão das escolas foi ainda mais lenta e até desestimulada. Enquanto as escolas urbanas já eram incentivadas, as escolas no campo eram percebidas como um desperdício de dinheiro e esforços. Ao prefaciar a obra de Roseli Salete Caldart, Arroyo (2004, p. 7) relembra um discurso do governador de Minas Gerais que, nos anos 20, afirmava: “para o cultivo da terra, para mexer com a enxada e para cuidar do gado não são necessárias muitas letras...”.

Era necessário educar o homem e a mulher do campo, já se sabia. No entanto, não havia necessidade de educá-los para além do mínimo.

Se até o acesso aos bancos escolares era visto com ressalvas para os povos do campo, se a continuação escolar para além das primeiras letras era desnecessária, tampouco se refletia acerca das especificidades educacionais envolvidas na vida camponesa. A escola no campo era parte de um plano civilizatório, em que deveria ser combatida a ignorância desses desvalidos de pés no chão. Assim, recebia a importação da lógica educacional urbana, estereotipada, desconsiderando a realidade cotidiana dos educandos, tratando-se de uma educação “no” campo.

Em reação a essa negação ao efetivo direito à educação, nasceu um conceito novo na esfera educacional. Trata-se do termo “Educação do Campo”, protagonizado pelos movimentos sociais e que reclama um modelo educacional socialmente contextualizado. Traz a proposta de uma educação cuja identidade seja construída a partir da identidade dos sujeitos socioculturais do campo. O trabalho, a cultura, os modos de vida dos povos do campo formam um conjunto pedagógico que não é contido na escola, mas se alimenta dela como eixo importante na construção da humanização dos modos de vida camponeses.

Nessa perspectiva, a Educação do Campo tem se firmado como uma possibilidade estratégica para a promoção de significativas mudanças no campo, concebido como território de produção de vida. Não se trata, portanto, da construção de escolas em áreas rurais; trata-se da

construção de um projeto educacional que promova a cidadania dos povos do campo, das águas e das florestas.

Para Caldart (2009), a expressão nasceu no contexto da 1ª Conferência Nacional por uma Educação Básica do Campo, realizada em Luziânia (GO), em 1998. Em 2002, o termo utilizado foi alterado no âmbito das discussões do Seminário Nacional realizado em Brasília em 2002, passando a ser Educação do Campo, somente, sem o recorte anteriormente utilizado, rompendo os limites da educação básica. Caldart define a Educação do Campo como “um novo jeito de lutar e de pensar a educação para o povo brasileiro que trabalha e vive no e do campo” (CALDART, 2004, p.13).

Construído o conceito, estava dada a tarefa de construir esta proposta de educação contra-hegemônica do campo. Não se tratava, à época, e tampouco se trata hoje de inventar um modelo de educação idealizado; trata-se, contudo, de admitir a desafiadora possibilidade de pensar uma prática pedagógica gestada desde as experiências humanas dos trabalhadores e das trabalhadoras do campo. Nas contribuições de Caldart:

Isto quer dizer que se trata de pensar a educação (política e pedagogicamente) desde os interesses sociais, políticos, culturais de um determinado grupo social; ou trata-se de pensar a educação (que é um processo universal) desde uma particularidade, ou seja, desde sujeitos concretos que se movimentam dentro de determinadas condições sociais de existência em um dado tempo histórico (CALDART, 2004, p. 17).

Uma das características fundantes da Educação do Campo é a luta por políticas públicas que garantam uma educação “no” e “do” campo. Exige-se uma educação no lugar em que vivem os sujeitos socioculturais do campo e uma educação vinculada à sua cultura, construída com sua participação, que reflita suas necessidades próprias.

Dessa forma, falar em Educação do Campo é, em essência, falar da educação como direito universal, um direito humano e social, indispensável à constituição da cidadania. Ademais, enquanto projeto pedagógico, a Educação do Campo tece estreitos diálogos com um projeto popular de desenvolvimento do país.

Não basta, no entanto, viabilizar vagas nas escolas para todos. Eis o ponto central para a compreensão da importância da Educação do Campo: não se trata simplesmente de promover a universalização do acesso à educação, mas há que se conhecer e reconhecer os povos do campo enquanto sujeitos coletivos com identidades específicas, com relações sociais próprias. Não serve, nessa ótica, uma educação *para* o campo. Portanto, debater a Educação do Campo é admitir a construção de caminhos pedagógicos que direcionem os trabalhadores e trabalhadoras do campo para se organizarem, percebendo-se sujeitos políticos, dotados de saberes pedagógicos.

Em resumo, a Educação do Campo deverá ser efetivada através de políticas públicas, mas construída com a ampla participação dos sujeitos de direitos do campo na construção de seu próprio projeto educacional. Eis a possibilidade de que os trabalhadores e trabalhadoras do campo reflitam sobre seu trabalho, território, projeto de país. Ou seja, a Educação do Campo é uma oportunidade para a aplicação real de uma Pedagogia do Oprimido (FREIRE, 1975). A efetivação desse projeto demanda, necessariamente, a admissão dos movimentos sociais como entes organizativos da Educação do Campo.

Nessa esteira, a aceitação da Educação do Campo implica o reconhecimento de “Outras Pedagogias” (ARROYO, 2014), a contrapelo da lógica capitalista de que cabe à educação “modernizar” a vida e os sujeitos do campo. Deverá a educação contribuir para a construção de uma visão crítica de mundo desde a infância, numa pedagogia direcionada para a preparação do indivíduo para a compreensão da complexidade da vida, para o perceber-se no mundo, o pensar e expressar o próprio pensamento. Educar-se-á para construir a identidade e para o viver da organização coletiva e para a tomada de posições, para as utopias sociais necessárias.

Entre 1998 e o começo dos anos 2000, o projeto Educação do Campo recebeu atenção de diversos pesquisadores que viam com entusiasmo a possibilidade de construção dessa nova proposta de caminho pedagógico. Esse entusiasmo possibilitou a construção de uma base teórica importante e colocou na academia a sistematização de práticas educacionais como as do Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra, quilombolas, etc. Roseli Salette Caldart, Miguel Arroyo, Bernardo Mançano, Mônica Castagna Molina, entre outros, dedicaram-se a pesquisas acadêmicas robustas sobre o tema.

Molina, ao sintetizar os pontos principais dos debates formulados no III Seminário do Fórum Nacional de Educação do Campo, Molina (2015) aponta que é impossível compreender a Educação do Campo dissociada das disputas relativas à produção agrícola brasileira.

“[...] falar da Educação do Campo, necessariamente, significa falar da disputa entre o agronegócio e a agricultura familiar camponesa e as imensas diferenças entre as consequências que estes modelos de desenvolvimento têm para o homem; para natureza e para a sociedade (MOLINA, 2015, p. 3).

Assim, falar de Educação do Campo é falar das concentrações fundiárias, do modelo capitalista que transforma tudo em mercadoria, inclusive a terra, o trabalho e a educação. Não é possível pensar a Educação do Campo fora das contradições sociais de classe. Além de representar a disputa por uma formação intelectual, moral e ideológica contra-hegemônica, falar em uma Educação do Campo é disputar caminhos alternativos rumo à emancipação real do trabalho.

Não basta, para a construção de uma Educação verdadeiramente do Campo, lutar pelo direito dos trabalhadores e trabalhadoras do campo pela educação escolar. Protagonizada pelos sujeitos coletivos do campo em luta pela reforma agrária, pela produção agroecológica, justiça social, soberania alimentar, trabalho digno, a Educação do Campo é, invariavelmente, oponente ao agronegócio.

4.1 Breve contextualização histórica

Importante para esse artigo compreender o campo como mais que um espaço geográfico para, a partir daí, compreender o percurso da consolidação da educação do campo no Brasil. Isto porque o campo é o espaço sócio cultural com tradições, místicas, relações próprias. O trabalhador e trabalhadora do campo não são sujeitos “atrasados” à espera da “civilização”. São sujeitos historicamente construídos a partir de uma realidade distinta das dos grandes centros urbanos. Assim, uma educação importada do meio urbana não contempla as especificidades do meio rural.

Para Arroyo e Fernandes (1999) o termo “campo” é a nomenclatura dada pelos movimentos sociais. Daí, Educação do Campo é um termo cunhado no núcleo de movimentos insurgentes para romper a cerca do latifúndio que cerca a educação, oferecendo-a de a conta gotas aos filhos e filhas dos sujeitos do campo. Romper com o modelo elitista e civilizatório de Educação no campo é o objetivo central da Educação do Campo. Para isso, os movimentos sociais do campo, berço da proposta, propõem um olhar pedagógico cujas referências políticas pautam-se na busca por direitos sociais, soberania alimentar, agroecologia, reforma agrária, entre outros.

Considerando as particularidades culturais do campo, caberá a Educação do Campo fomentar reflexões que unifique forças e saberes que possam contribuir para a desconstrução da concepção hierárquica social que há na relação entre campo e cidade. O imaginário construído do campo como um espaço do atraso, do retrógrado, faz com que não seja aceita a ideia de que no campo tem saberes, conhecimentos, envolvimento políticos, espaços de vida coletiva. Propor uma Educação do Campo, antes de mais nada, perpassa por romper com essa concepção.

Historicamente a educação para pessoas do campo tem sido reiteradamente relegada. Mesmo diante dos avanços, ainda há imensos desafios que afastam os sujeitos do campo dos bancos escolares. Com a Constituição a redemocratização e a Constituição de 1988, os direitos do campesinato entrou na pauta. Nessa linha, são aprovados direitos educacionais bastante importantes, selando o compromisso do Estado brasileiros com a promoção da educação no campo.

Fruto de muitas lutas dos movimentos sociais do campo, a Lei de Diretrizes de Bases da Educação (LDBEN, Lei 9.394/96), estabeleceu diversos dispositivos legais voltados para a adequar a educação levada aos trabalhadores e trabalhadoras do campo. Em seu artigo 28, por exemplo:

Na oferta da educação básica para a população rural, os sistemas de ensino proverão as adaptações necessárias à sua adequação, às peculiaridades da vida rural e de cada região, especialmente:

- I. conteúdos curriculares e metodologia apropriada às reais necessidades e interesses dos alunos da zona rural;
- II. organização escolar própria, incluindo a adequação do calendário escolar às fases do ciclo agrícola e às condições climáticas;
- III. adequação à natureza do trabalho na zona rural (BRASIL, 1996).

Já no final dos anos 90 foram promovidos diversos debates públicos sobre a Educação do Campo. Por exemplo, em 1997 o MST, com apoio da Universidade de Brasília, organizou o I Encontro de Educadores e Educadoras da Reforma Agrária (Enera). Nesse evento foi lançado o desafio de pensar a Educação pública para os povos do campo. No ano seguinte foi criada a Articulação Nacional Por Uma Educação do Campo, entidade que passou a promover e gerir as ações conjuntas relativas à escolarização dos trabalhadores e trabalhadoras do campo. A Articulação obteve vitórias importantes como: duas Conferências Nacionais Por uma Educação Básica do Campo (1998 e 2004); instituição do Conselho Nacional de Educação, das Diretrizes Operacionais para a Educação Básica nas Escolas do Campo, pelo CNE (2002); a instituição do Grupo Permanente de Educação do Campo (GPT), em 2003 (SECAD, 2004).

A I Conferência Nacional Por Uma Educação Básica do Campo surgiu como uma parceria entre O Fundo das Nações Unidas para a Infância (Unicef), Universidade de Brasileira (UnB) e Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST), Organização das Nações Unidas para a educação, a ciência e a cultura (Unesco) e Conferência Nacional dos Bispos do Brasil (CNBB). O evento se tornou um marco para o reconhecimento do campo enquanto espaço de vida humana.

Em abril de 1998, através da portaria 10/98, foi criado o Pronera, vinculado ao Ministério Extraordinário da Política Fundiária. Em 2001 o programa é integrado ao Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra), no Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA). O Pronera é um marco no que diz respeito ao compromisso governamental com as instituições de ensino, movimentos sociais, sindicatos, entre outras entidades comprometidas com a luta pela Educação do Campo no país.

Em abril de 2002 a Resolução CNE/CEB 01 instituiu as Diretrizes Operacionais da Educação do Campo, representando mais um marco histórico para a educação brasileira, em especial, para a Educação do Campo. Entretanto, sua implementação foi deficitária, frustrando as expectativas gerais

de quem acompanhou o debate à época. Dois anos depois, em 2004, foi Criada a Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização e Diversidade (Secad), no Ministério da Educação, e nessa secretaria, fundada a Coordenação Geral da Educação do Campo. A criação dessa secretaria incluiu na estrutura governamental federal o debate sobre a Educação do Campo.

Em 2007, com os acúmulos do Pronera, foi criado o Procampo, no Ministério da Educação, via iniciativa da Secad. Esse programa viabilizou que parcerias com as instituições públicas de ensino superior criassem Licenciaturas em Educação do Campo para formar professores e professoras para lecionarem na educação básica em escolas rurais. Inicialmente, Universidade de Brasília, Universidade Federal da Bahia, Universidade Federal de Sergipe e Universidade Federal de Minas Gerais aderiram ao programa, que se propuseram a encarar o desafio de construir um projeto pedagógico de alternância.

Na mesma época ProJovem Campo - Saberes da Terra oferece qualificação profissional e escolarização para jovens agricultores familiares entre 18 e 29 anos que não haviam concluído o ensino fundamental. A intenção era reduzir as desigualdades educacionais presentes entre o campo e a cidade.

Em 2012, a presidenta Dilma Rousseff lançou o Pronacampo, Programa Nacional de Educação do Campo, também vinculado ao Ministério da Educação, oferecia apoio financeiro e técnico para viabilizar políticas no campo. Resultado das mobilizações dos movimentos sociais, o Pronacampo foi a institucionalização da concepção de que uma Educação do Campo transcende a reforma agrária e a luta pela terra e, até mesmo a escola, compreendendo a ocupação de outros espaços. O programa foi estruturado em quatro eixos: Gestão e Práticas Pedagógicas - disponibilização de materiais pedagógicos para povos do campo e quilombolas, fomento à educação integral, incentivos à permanência dos jovens na escola, valorização dos saberes, etc; Formação de Professores - condições para a formação inicial e continuada de professores; Educação de jovens e adultos - expansão da oferta através da proposta pedagógica dos saberes da Terra; Educação Profissional e Tecnológica e Eixo Infraestrutura Física e Tecnológica - apoio técnico e financeiro para a inclusão digital, construção de escolas e melhoria nas condições de funcionamentos das escolas dos povos do campo e quilombolas.

Importante ressaltar que esses avanços foram conquistas dos movimentos sociais. No caso do Pronacampo houve diversas tentativas de descaracterização do programa com o agronegócio disputando os recursos. A consequência desses esforços pela descaracterização é a criação do Pronatec Campo (2011), que promoveu uma formação profissional para a agricultura industrial. Esse é um exemplo de que a implementação de uma Educação do Campo significará as disputas constantes

relacionados às questões de classe. Sendo indispensável o protagonismo constante dos movimentos sociais na construção e gerência dos programas, recursos, etc.

4.2 Educação do Campo x Educação pública: incompatibilidade?

Por outro lado, não é possível separar as lutas pela Educação do Campo das lutas pela educação pública. No cenário nacional de profundas desigualdades no acesso à educação, as lutas específicas deverão caminhar lado a lado com as lutas gerais para evitar a fragmentação e, conseqüentemente, a fragilização de ambas.

O discurso liberal que permeia as políticas educacionais, com avaliações, padronizações e propagação da meritocracia, afeta a educação pública em todos os níveis e espaços. As matrizes escolares estão vinculadas ao discurso de meritocracia. As políticas de educação liberais que hoje temos é totalmente focada em oferecer condições de igualdade para o trajeto, como se todos os indivíduos se encontrassem no mesmo ponto de partida. Como exigir igualdade de resultados de sujeitos que, ainda que tenham igualdade no trajeto, partam de diferentes pontos de tantas desigualdades históricas?

O discurso liberal de meritocracia tem um efeito avassalador para a educação dos trabalhadores e trabalhadoras do Campo. Portanto, é fundamental para a Educação do Campo refletir a esse respeito. Sob esse discurso, estão maquiadas todas as contradições, conflitos e limites impostas pelo sistema capitalista de exploração. São apagados todos os fatores prévios que influenciam no processo de aprendizagem, como questões sociais, econômicas, culturais, etc. Assim, o desempenho do educando do campo será comparado com outros, cujo limites e condicionantes históricas sequer se aproximam da realidade daquele. Assim, ao lutar por políticas públicas para uma Educação do Campo, deverá ser exigido que e “[...] as políticas de equidade devem ser associadas às políticas de redução e eliminação das desigualdades sociais, fora da escola” (FREITAS, 2007, p. 971).

A realidade socioeconômica dos educandos do sistema público de educação, especialmente os do campo, deve ser levada em conta na construção de políticas públicas que sejam efetivas na promoção do acesso à educação. Isto dialoga diretamente com o necessário enfrentamento ao fechamento de escolas geograficamente localizadas no campo. Quando essas escolas não cumprem os critérios, índices e metas estabelecidos, são fechadas sem que sejam consideradas as especificidades da educação nas áreas rurais. As lutas por uma Educação do campo é, ao mesmo tempo, uma luta por uma proposta de educação pela transformação de condições de acesso ao direito à educação e também uma proposta para a superação das distorções históricas que provocam estas

desigualdades de acesso. Ademais, a construção prática de uma Educação do Campo está intrinsecamente ligada às lutas gerais pela educação pública brasileira.

4.3 O Agro é pop, o Agro sou eu: os “projetos” do agro nas escolas públicas do campo

Na busca da manutenção de sua hegemonia, o agronegócio investe em uma série de projetos e programas voltados para a formação escolar de jovens e crianças do campo ou de pequenas cidades interioranas. Sob a bandeira socioambiental, o agro adentra as escolas numa espécie de ocupação consentida, onde propaga uma campanha de ideologização, imprimindo nas crianças e jovens uma concepção equivocada sobre si e sua realidade.

Como estratégia para a efetivação dessa ideologização, o agronegócio oferece cursos de formação para os professores e professoras para que os próprios profissionais estejam preparados e preparadas para divulgar os supostos “benefícios” do modelo de produção rural. Promove eventos deslumbrantes, oferece material didático sobre o tema - vídeos, cartilhas, jogos. Por fim, oferece premiações tentadoras para professores (as) e alunos (as) que melhor compreender e expressar a ideologia do agro.

A esse respeito, Molina aponta:

[...] o Projeto intitulado *Ágora*, que também trabalha diferentes dimensões do agronegócio nas escolas do campo, desenvolvido pela União da Indústria da Cana de Açúcar – ÚNICA. O Projeto, a pretexto de trabalhar questões ambientais nas escolas do campo, desenvolve processos formativos com docentes e discentes sobre os “benefícios” do etanol produzido a partir da cana de açúcar, enaltecendo os potenciais da monocultura canavieira (MOLINA, 2015, p. 392).

Outro exemplo da ideologização da educação rural praticada pelo agronegócio é o programa chamado *Agrinho*, presente em alguns municípios goianos. Desenvolvido pelo Serviço Nacional de Aprendizagem Rural (Senar) e a Federação da Agricultura e Pecuária do Estado de Goiás (FAEG), o *Agrinho* tem por lema “Saber atuar para melhorar o mundo” e, a cada ano, apresenta uma proposta diferente para os trabalhos desenvolvidos nas escolas com alunos e professores. Em 2023 o tema trabalhado é “Acolher, Empreender e Preservar: Juntos cuidando das Pessoas, do Meio Ambiente com Boas Práticas e Gestão Eficiente”. Trata-se de um nome longo e sofisticado para um programa que propaga a campanha do “Agro é Pop”, na construção de uma ideologização da educação goiana. É um trabalho constante para criar uma identidade nos trabalhadores e trabalhadoras do campo, convencendo-os de que eles também são o Agro.

Para efetivar essa estratégia, o agronegócio não age sozinho. Conta com o apoio dos poderes públicos regionais. No caso do Agrinho, por exemplo, há um sistema de premiação para os trabalhos desenvolvidos e as escolas não podem decidir participar ou não, a participação é imposta para todas as escolas dos municípios participantes. Os professores, por sua vez, são obrigados a ajustar todo o planejamento, flexibilizar ou excluir o que for necessário para o cumprimento das atividades propostas pelo Programa.

Em 2021 o portal Brasil de Fato noticiou sobre um grupo de mulheres ligadas ao agronegócio que se organizaram em um coletivo auto-intitulado “Mães do agro” para organizar uma campanha chamada “De olho no material escolar”. O objetivo era iniciar uma movimentação para pressionar o MEC a rever as orientações curriculares e os materiais didáticos que, segundo o grupo, estariam disseminando mentiras sobre o agronegócio brasileiro³.

Há diversos estudos que apontam as tentativas de interferência do agronegócio na Educação. Trata-se de uma disputa ideológica que busca endossar a narrativa de que o agronegócio é um pilar econômico fundamental para o funcionamento do país. “Trincheras de ideas valen más que trincheras de piedra” (Martí). Se o agro disputa espaço na educação como forma de propagar sua ideologia, caberá a nós criar nossas “trincheiras de ideias”.

CONCLUSÃO: desigualdades sociais e educação no campo e na cidade

Nossa forma de ver o mundo não pode mais estar atada a uma interpretação da existência que nos exclui. Pensar e agir para a reorganização social onde a validação do existir fora dos limites impostos pela lógica capitalista talvez seja o grande desafio de nossos tempos. Denunciar e combater os processos de desumanização dos sujeitos é uma demanda de última urgência também no âmbito da educação.

Quando parte da população não dispõe de condições mínimas para uma segurança social, a experiência escolar estará, de antemão, comprometida. Pensar a escola do campo, assim, exige-nos antes pensar primeiro o campo. Hoje, o campo brasileiro mantém processos produtivos que produzem o adoecimento das pessoas, da terra e dos biomas. Enquanto educadores e educadoras, temos que refletir as relações orgânicas entre as escolas e esses processos produtivos de aprofundamento contínuo das desigualdades.

³ Saiba mais em: <https://www.brasildefato.com.br/2021/05/10/artigo-agronegocio-quer-ditar-os-rumos-da-educacao-brasileira>. Acesso: em 27 nov. 2023. E também em: <https://www.brasildefato.com.br/2021/05/10/lobby-do-agronegocio-se-organiza-para-fiscalizar-material-escolar>. Acesso em: 27 nov. 2023.

As transformações são construídas justo nas contradições que se acirram, tensionando o fio da história. Nosso compromisso deve ser com a transformação radical das condições de vida da classe trabalhadora, entre a qual se localiza os trabalhadores e trabalhadoras do campo.

Enquanto acadêmicos, é nossa tarefa contribuir para que pedagogias diversas, que sejam humanizantes e emancipatórias sejam colocadas na agenda política e pedagógica. Não se trata de dizê-las, pois quem deve dizê-las são os sujeitos coletivos que a apreendem e as produzem na vida prática, mas sistematizá-las, traduzindo-as para a linguagem cientificista. Para isso, devemos antes conhecer essas pedagogias, quem as produziu e sob que condições. Indispensável é compreender que essas pedagogias, entre as quais se encontra a Educação no Campo, são fruto do processo de marginalização que decreta os sujeitos do campo como inexistentes no processo de produção histórica intelectual, cultural e política. Arroyo (2014) discorre:

Os coletivos sociais em suas presenças nos movimentos ou nas escolas trazem Outras Pedagogias. Vítimas de processos históricos de dominação/subalternização trazem pedagogias de resistências. Trazem os contextos históricos, as relações políticas em que foram produzidos subalternos, mas também trazem, com maior destaque as resistências a esses contextos e a essas relações sociais, econômicas, políticas, culturais e pedagógicas [...] A cultura de resistência faz parte constituinte da cultura popular latino-americana (ARROYO, 2014, p. 14).

E faz parte constituinte da nossa cultura pois o fomento da desigualdade como ferramenta estratégica também o faz.

Em 2023, durante a Marcha das Margaridas, manifestação que reúne mulheres trabalhadoras dos campos, das águas e das florestas de todo o Brasil, um dos treze eixos de luta sustentado foi “Educação pública não sexista e antirracista e direito à educação do e no campo”. “São as vítimas resistindo a processos de decretá-los na inexistência, na subalternização” (ARROYO, 2014, p. 17). Só será possível um projeto educacional emancipador, se admitirmos que não é possível uma educação libertadora, com equidade para os povos do campo com a discussão dos processos de apagamento social historicamente imposto aos sujeitos e sujeitas do campo. Não se trata de entender como educá-los, mas como se educam, como se socializam, se afirmam como sujeitos, se organizam coletivamente, tornando-se incômodos aos processos que os invisibilizam.

O eixo apontado anteriormente levado à Brasília pela Marcha das Margaridas 2023, devolve aos nossos dias a atualidade do tema Educação do Campo.

Abordar a educação no meio rural é, antes de mais nada, reconhecer a existência de pedagogias distintas e antagônicas. De um lado propostas pedagógicas impostas de cima para baixo, sem debate com os sujeitos coletivos do campo, com um caráter civilizatório e desumanizador dos

trabalhadores e trabalhadoras do campo. No outro extremo um conjunto de pedagogias de resistências que precisam ser reconhecidas posto que construídas no bojo das relações sociais, políticas e culturais dos sujeitos coletivos do campo.

Esse reconhecimento é o passo inicial para construir uma Educação do Campo, socialmente útil, que tenha nos trabalhadores e trabalhadoras do campo sujeitos políticos, com modos de vida, identidade, admitindo-os sujeitos de sua própria emancipação. Dar corpo à uma Educação do Campo é, assim, afirmar uma pedagogia da libertação.

O que se percebe é que o conjunto de teorias, práticas e políticas educacionais para trabalhadores e trabalhadoras do campo permanecem ainda ligadas a uma visão inferiorizante destes. Segue a missão colonizadora civilizatória que pretende homogeneizar as experiências sociais nivelando-as com base no colonizador/dominador. Ao comentar essa questão, Arroyo afirma:

Esse é um dos atrevimentos mais desestabilizadores que vem dos trabalhadores, dos povos indígenas, negros, quilombolas, camponeses, ribeirinhos, favelados, e de seus (suas) filhos(as) ao chegarem às escolas: resistir a se reconhecer subalternos, inferiores, irracionais, incultos. Logo se afirmar capazes de produzir saberes, valores, culturas, modos de pensar Saberes do trabalho, das resistências. Produtores de experiências humanizadoras, educativas. Pedagógicas (ARROYO, 2014, p. 32).

Aí se encontra o coração dos debates sobre a Educação do Campo: a recusa dos trabalhadores e trabalhadoras do campo em aceitar-se subalternos.

REFERÊNCIAS

ARROYO, Miguel G. **Outros Sujeitos, Outras Pedagogias**. 2º ed., Petrópolis, RJ: Vozes, 2014.

ARROYO, Miguel G. Prefácio. *In*: CALDART, Roseli Salette. **Pedagogia do Movimento Sem Terra**. São Paulo: Expressão Popular, 2004.

BICALHO, Ramofly S.; OLIVEIRA, Lia Maria T.; NERES, A. **Pedagogia da Alternância e História da Educação do Campo no Brasil**. *In*: PERRUSO, Marco Antonio; LOBO, Roberta Educação do Campo, Movimentos Sociais e Diversidade: a experiência da UFRRJ. Taguatinga – DF: Gráfica e Editora F&F, 2014. p. 125-142.

BRASIL. Decreto 7.352, de 4 de novembro de 2010. **Dispõe sobre a política de educação do campo e o Programa Nacional de Educação na Reforma Agrária (Pronea)**. Diário Oficial da União, Brasília, Seção 1, 5 nov. 2010. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/docman/marco-2012-pdf/10199-8-decreto-7352-de4-de-novembro-de-2010/file>. Acesso em: 18 set. 2023.

BRASIL. Ministério da Educação. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais (Inep). **Panorama da educação do campo**. Brasília, DF: MEC/Inep, 2007.

BRASIL. Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra). **Programa Nacional de Educação na Reforma Agrária (Pronera): manual de operações**. Brasília, 2004. Disponível em: https://www.gov.br/incra/pt-br/assuntos/reforma-agraria/manual_pronera__18.01.16.pdf. Acesso em: 15 de setembro de 2023

BRASIL. Ministério da Educação (MEC). **Programa Nacional de Educação do Campo: Pronacampo**. Brasília/ DF: MEC, março de 2012. Disponível em: <http://www.consed.org.br/images/phocadownload/pronacampo.pdf>.

CALDART, Roseli Salete; ARROYO, Miguel Gonzáles; MOLINA, Mônica Castagna. (Orgs.). **Por uma Educação do Campo**. Petrópolis, RJ: Vozes, 2004

CALDART, Roseli Salete. Educação do campo: notas para uma análise de percurso. **Trabalho, educação e saúde**, v.7, p. 35-64, 2009.

CALDART, Roseli Salete. **Pedagogia do Movimento Sem Terra**. São Paulo: Expressão Popular, 2004.

CASASSUS, J. **A escola e a desigualdade**. 2º ed. Brasília: Plano, 2002.

FREIRE, Paulo. **Pedagogia do Oprimido**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1975.

GOHN, M. da G. **Movimentos Sociais e Educação**. Ed. Cortez. 2001.

JESUS, Sonia Meire Santos Azevedo. MOLINA, Mônica Castagna (Organizadoras). **Contribuições para a Construção de um Projeto de Educação do Campo**. Brasília, DF: Articulação Nacional “Por Uma Educação do Campo”, 2004.

LAMOSA, R. Estado, **Classe social e Educação no Brasil: uma análise crítica da hegemonia da Associação Brasileira do Agronegócio**. 436f. 2014. Tese (doutorado em Educação) - Faculdade de Educação da Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2014.

MARINI, Rui Mauro. **Dialéctica de la dependencia**. 7a. Ed., México: Era, 1985.

MARX, Karl. **Crítica ao programa de Gotha**. Tradução de Rubens Enderle. São Paulo: Boitempo, 2012.

MARX, Karl. **O Capital** – crítica da economia política. Livro I, vol. 1. 3ª ed. Tradução de Reginaldo Sant’anna. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1976.

MARX, Karl. **Sobre a questão judaica**. Tradução de Nélio Schneider e Wanda Caldeira Brant. 1 reimp. São Paulo: Boitempo, 2013.

MARX, Karl; ENGELS, Friedrich. **Manifesto comunista**. Boitempo Editorial, 2015.

MÉSZÁROS, István. **A educação para além do capital**. São Paulo: Boitempo, 2006.

MOLINA, Monica Castagna. A educação do campo e o enfrentamento das tendências das atuais políticas. **Educação em Perspectiva**, Viçosa, v. 6, n. 2, p. 378-400, jul./dez. 2015.

PACHUKANIS, Eugeny Bronislanovich. **A teoria geral do direito e o marxismo**. Tradução de Paulo Bessa. Rio de Janeiro: Renovar, 1989.

PERIPOLLI, Odimar João; ZOIA, Alceu. O fechamento das escolas do campo: o anúncio do fim das comunidades rurais/camponesas. **Revista Educação, Cultura e Sociedade**, v. 1, n. 2, 2011.

RODRIGUES, Ana Cláudia da Silva *et al.* Nucleação de Escolas no Campo: conflitos entre formação e desenraizamento. **Educação e Realidade**, v. 42, n. 2, p. 707-728, 2017.

ROUSSEAU, Jean-Jacques. **Emílio**. Edaf, 2007.

SOUZA, M. A. de. Educação do campo, desigualdades sociais e educacionais. **Educação & Sociedade**, v. 33, n. 120, p. 745-763, jul. 2012.

TUBINO, N. **Educação no campo: a estratégia dos usurpadores**. Disponível em: <https://agroecologia.org.br/2015/06/02/educacao-no-campo-a-estrategia-dos-usurpadores/>. Acesso em: 25 set. 2023.

AUTORES

Diego Augusto Diehl

Professor Adjunto da Universidade Federal de Jataí (UFJ). Professor efetivo do Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal de Goiás (PPGDA-UFG). Doutor em Direito pela Universidade de Brasília (UnB). Mestre em Direitos Humanos pela Universidade Federal do Pará (UFPA). Bacharel em Direito pela Universidade Federal do Paraná (UFPR). Pesquisador do Instituto de Pesquisa, Direitos e Movimentos Sociais (IPDMS).

E-mail: diegoadiehl@gmail.com

Orcid: <https://orcid.org/0000-0002-7521-7349>

Esloane Gonçalves Rodrigues

Mestranda do Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade Federal de Jataí. Bacharela em Direito pela Universidade Federal de Jataí. Pesquisadora do Instituto de Pesquisa, Direitos e Movimentos Sociais (IPDMS). Bolsista CAPES.

E-mail: esloanegoncalvesr@gmail.com

Orcid: <https://orcid.org/0009-0008-4635-8696>

O RECURSO ÀS JURISDIÇÕES INTERNACIONAIS COMO REMÉDIO PARA AS DEFICIÊNCIAS DA JUSTIÇA TRANSICIONAL: as estratégias dos povos indígenas da Guatemala, do Brasil e do Chile¹

LESLIE CLOUD

Université de Pau et des Pays de l'Adour (UPPA)

ANA CATARINA ZEMA

Conselho Latino-Americano de Ciências Sociais (CLACSO)

RESUMO

Há várias décadas, de maneira mais ou menos satisfatória, as Comissões de Verdade e Reconciliação (CVR) vêm esclarecendo a grave violência sofrida pelos povos indígenas. O estabelecimento dessas CVRs levantou a necessidade de levar em conta as demandas das vítimas indígenas, especialmente na implementação de medidas de reparação culturalmente apropriadas, destinadas a reparar as consequências da violência sofrida, restaurar a paz e garantir que essa violência não se repita no futuro. Neste capítulo, optamos por destacar a dinâmica da justiça transicional envolvendo os povos indígenas da Guatemala, do Chile e do Brasil, do nível nacional ao internacional, devido às particularidades de cada contexto, mas também devido às perspectivas abertas pelas ações empreendidas por eles perante as jurisdições internacionais. Depois de avaliar as respostas dos mecanismos de justiça transicional criados em nível nacional às gravíssimas violências sofridas pelos povos indígenas (1), analisaremos os contextos, as contribuições e as perspectivas de seu recurso aos tribunais internacionais (2).

Palavras-chave: Povos Indígenas. Justiça de Transição. Reparação.

APPEAL TO INTERNATIONAL JURISDICTIONS AS A REMEDY FOR THE DEFICIENCIES OF TRANSITIONAL JUSTICE: the strategies of the indigenous peoples of Guatemala, Brazil and Chile

ABSTRACT

For several decades now, Truth and Reconciliation Commissions (TRCs) have been shedding light on the serious violence suffered by indigenous peoples, with varying degrees of success. The establishment of these TRCs has raised the need to take into account the demands of indigenous victims, particularly in the implementation of culturally appropriate reparations measures designed

¹ Dedicamos este capítulo a Marcelo Zelic, que faleceu em 8 de maio de 2023. Marcelo Zelic foi um grande defensor dos direitos humanos. Foi um dos responsáveis pela inclusão de estudos sobre a violência contra os povos indígenas realizados pela Comissão Nacional da Verdade. Foi vice-presidente do grupo Tortura Nunca Mais de São Paulo, fundador e coordenador do projeto Armazém Memória.

to redress the consequences of the violence suffered, restore peace and guarantee the non-repetition of such violence in the future. In this chapter, we have chosen to highlight the dynamics of transitional justice involving the indigenous peoples of Guatemala, Chile and Brazil, from the national to the international level, due to the particularities of each context, but also due to the prospects opened up by the actions they have taken in front of international jurisdictions. After evaluating the responses of the transitional justice mechanisms created at national level to the extremely serious violence suffered by indigenous peoples (1), we will analyze the contexts, contributions, and prospects of their recourse to international courts (2).

Keywords: Indigenous Peoples. Transitional Justice. Reparation.

Recebido em: 01/10/2023
Aceito em: 31/10/2023

INTRODUÇÃO

Em novembro de 2022, o Fórum Permanente das Nações Unidas sobre Questões Indígenas (UNPFII) realizou uma reunião internacional de especialistas sobre “Verdade, Justiça de Transição e Mecanismos de Reconciliação”². Embora o UNPFII e o Mecanismo de Especialistas da ONU sobre os Direitos dos Povos Indígenas já tenham abordado essas questões em várias ocasiões, a realização dessa reunião de especialistas, aberta à participação de observadores da sociedade civil, ilustra a importância dessa questão para os povos indígenas. O objetivo da reunião foi dar continuidade às discussões e ações destinadas a superar os obstáculos e desafios que surgem nos processos de justiça transicional que envolvem os povos indígenas. Durante a reunião, foi lembrado o direito dos povos indígenas de participar dos processos de justiça transicional que os afetam, desde sua concepção até sua implementação, respeitando suas instituições e jurisdições indígenas, com o objetivo de permitir a expressão de verdades plurais, de identificar as origens coloniais e estruturais dos conflitos, de pensar em mecanismos culturalmente apropriados de reparação e reconciliação e de implementar garantias apropriadas de não repetição. A intenção é projetar e implementar uma justiça transformadora em vez de uma justiça meramente transicional (CLOUD; GAILLARD, 2023).

Seja qual for o grau de participação dos povos indígenas nos mecanismos de justiça transicional que foram implementados, parece que os povos indígenas não estão apenas buscando seus próprios mecanismos de reparação e de apuração da verdade, mas que, na medida em que esses mecanismos da justiça de transição vão se tornando cada vez mais acessíveis a eles, os povos indígenas estão se apoderando de todos os instrumentos disponibilizados pela legislação do Estado e pelo direito internacional para garantir sua sobrevivência como indivíduos e coletivos indígenas. Dessa forma, não apenas os povos indígenas estão agindo para defender seus direitos e os das futuras gerações indígenas, mas também estão ajudando a transformar a lei e as instituições para o benefício de todos, graças às inovações na jurisprudência que suas ações possibilitam. Neste artigo, optamos por destacar a dinâmica da justiça transicional envolvendo os povos indígenas da Guatemala, do Chile e do Brasil, do nível nacional ao internacional, devido às particularidades de cada contexto, mas também devido às perspectivas abertas pelas ações empreendidas por eles perante as jurisdições internacionais. Depois de avaliar as respostas dos mecanismos de justiça transicional criados em nível nacional às gravíssimas violências sofridas pelos povos indígenas (1), analisaremos os contextos, as contribuições e as perspectivas de seus recursos aos tribunais internacionais (2).

² Veja o relatório dessa reunião: Conselho Econômico e Social das Nações Unidas, UNPFII, E/C.19/2023/3, International expert group meeting on truth, transitional justice and reconciliation mechanisms. Disponível em: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N23/024/72/PDF/N2302472.pdf?OpenElement>.

1. O TRATAMENTO DAS QUESTÕES INDÍGENAS PELAS CVRs NA GUATEMALA, NO CHILE E NO BRASIL

1.1 Guatemala: um processo de justiça transicional incompleto e culturalmente inadequado

Na Guatemala, após trinta e seis anos de conflito armado, a paz foi assinada em 1996 entre o governo e a Unidade Revolucionária Nacional Guatemalteca (URNG), levando à conclusão de 12 acordos de paz. Foram criadas duas comissões da verdade, a Comissão de Esclarecimento Histórico (CEH), estabelecida a pedido da ONU, e outra comissão criada sob a égide da Igreja Católica e do Monsenhor Gerardi, que foi assassinado dois dias após a apresentação do relatório *Nunca Más*. De acordo com essas duas comissões, “o conflito armado causou mais de 200.000 mortes e desaparecimentos, mais de 400 comunidades foram destruídas, 626 massacres foram registrados” (CEH, 1999, p. 43), mais de um milhão e meio de pessoas foram reconhecidas como deslocadas internamente e “cerca de 150.000 pessoas se refugiaram no México” (CEH, 1999, p. 38), sendo que o maior número de massacres ocorreu entre 1981 e 1983, sob o governo dos generais Lucas Garcia e depois Efraim Rios Montt, que lançaram campanhas para queimar terras em áreas rurais. Foi também estabelecido que “93% dos atos de violência relatados foram cometidos pelas forças armadas, patrulhas civis de autodefesa e pela polícia, enquanto as guerrilhas foram responsáveis por 3% desses atos” (CEH, 1999, p. 52).

Os maias dos grupos Q'eqchi, Quiché e Ixil representaram 83,3% das vítimas, constituindo “o grupo mais afetado”, foram tratados como “inimigos internos” e acusados de apoiar as guerrilhas (VIAENE, 2013, p. 92). A CEH reconheceu a intenção de destruir física e culturalmente as populações maias e declarou que um genocídio havia sido cometido contra elas. De acordo com os sobreviventes maias do conflito, o sofrimento experimentado durante o conflito armado é percebido como um grande e irreparável sofrimento físico, emocional e espiritual que eles chamam de *Nimla Rahilal* (VIAENE, 2013, p. 94). Os massacres, a destruição de casas, a violência sexual, os deslocamentos forçados, os bombardeios, a contaminação dos rios, a destruição do milho sagrado e o envolvimento dos homens Q'eqchi nessas atrocidades minaram o sagrado, a dignidade dos homens e mulheres Q'eqchi, de modo que eles sentem que os seres humanos e o cosmos foram profanados (VIAENE, 2013). Nesse contexto, embora as vítimas maias acreditassem que a lei do cosmos se encarregaria de punir os autores da grave violência que sofreram e de restaurar a paz e a harmonia, elas também expressaram demandas concretas de reparação, exigindo a devolução dos títulos de terra,

o respeito à sua história e sua divulgação nas comunidades. Também exigiram que o Estado lhes devolvesse ou indenizasse os bens materiais que haviam sido destruídos: casas, gado, plantações de milho, roupas, pedras de amolar e ferramentas indígenas.

As vítimas maias se beneficiaram muito pouco do processo de justiça transicional que foi implementado. Com relação à verdade e à memória histórica, insatisfeitas com os esforços do Estado para promover a verdade e a memória histórica, as comunidades maias implementaram práticas para recuperar a “memória histórica ditada por sonhos” (VIAENE, 2019, p. 89). Além disso, graças ao apoio de organizações de direitos humanos e da comunidade internacional, na década de 1990, organizações da sociedade civil iniciaram exumações para identificar as vítimas, “levando à identificação de 2.179 vítimas após 1.273 exumações” (MARTINEZ; GOMEZ, 2019, p. 12).

Os povos indígenas da Guatemala também enfrentaram inúmeros problemas estruturais no acesso à justiça, devido, em particular, às restrições culturais e logísticas (distância, custo, idioma) de acesso à justiça, mas também às práticas discriminatórias às quais continuam sendo submetidos. Nesse contexto, em 2019, estimava-se que mais de vinte casos de violações de direitos humanos durante o conflito armado haviam sido levados a julgamento, resultando na condenação de ex-militares, membros de patrulhas civis de autodefesa e “comissionados militares” (auxiliares civis do exército) e, em um caso, um ex-guerrilheiro (MARTINEZ; GOMEZ, 2019, p. 14). No entanto, apenas quatro decisões judiciais emitiram medidas de reparação (os casos de Genocídio, Zepur Zarco, Embaixada da Espanha e Molina Theissen), enquanto apenas três dos 626 massacres e cinco casos de 45.000 desaparecimentos forçados contados pela CEH foram objeto de condenação judicial. A decisão, que reconheceu o crime de genocídio cometido contra a população maia e implicou o General Rios Montt como o principal réu, foi posteriormente anulada (MARTINEZ; GOMEZ, 2019, p. 34-35).

O povo maia também se beneficiou pouco das reparações previstas nos Acordos de Paz e nas recomendações da CEH. Em particular, a política de reparações do Programa Nacional de Reparaciones (PNR) criado em 2003 e prorrogado até 2023, conhecido como *El Libro Azul* e estabelecido sem garantir a participação das populações maias, previa cinco medidas de reparação: restituição material, compensação econômica, apoio psicossocial e de reabilitação, dignificação das vítimas e medidas de restituição cultural (MARTINEZ; GOMEZ, 2019, p. 18-24). Entretanto, as medidas de reparação finalmente implementadas mostraram-se insuficientes e, em sua maioria, culturalmente inadequadas para reparar os danos sofridos pelas populações maias. Quinze anos depois de sua criação, o PNR, que não previa nenhuma reparação específica para as vítimas do genocídio, beneficiou apenas cerca de 32.802 vítimas (MARTINEZ; GOMEZ, 2019, p. 28), enquanto as vítimas denunciaram o fracasso

do Estado em lidar com os “problemas estruturais do país: desigualdade, pobreza, acesso à terra, desmilitarização da segurança, falta de participação política das mulheres e dos povos indígenas e a luta contra o racismo” (MARTINEZ; GOMEZ, 2019, p. 10).

Com exceção dos programas comunitários de saúde mental, nenhuma medida de reparação levou em conta o contexto cultural, filosófico e ontológico de referência das vítimas maiias (VIAENE, 2013, p. 96). Por fim, as reparações que consistiam no reconhecimento e na proteção dos direitos das populações indígenas à terra e aos recursos naturais previstos nos Acordos não foram garantidas, enquanto o acesso às medidas de reparação na área de moradia estava condicionado à apresentação de títulos de terra que as vítimas indígenas não possuíam. Além disso, os problemas estruturais que levaram ao conflito armado continuam: racismo, desigualdade, problemas de participação política e violência.

1.2 Chile: um processo de justiça transicional atrasado, inadequado e mal implementado

No Chile, as duas primeiras comissões pós-ditadura, focadas na busca da verdade, da justiça e da reparação, mostraram-se ineficazes e inadequadas para explicar as violações dos direitos fundamentais sofridas pelos povos indígenas durante a ditadura (CLOUD, 2021). Em 2003, o Presidente Lagos criou uma Comissão da Verdade Histórica e do Novo Tratamento (CVHNT) para esclarecer as violações dos direitos humanos sofridas pelos povos indígenas e recomendar medidas a serem tomadas para estabelecer um novo relacionamento entre o Estado chileno e os povos indígenas. Em seu relatório final, a Comissão reconheceu que “os processos de negação da identidade e da existência dos povos indígenas, visando à formação de uma identidade nacional única, e a apropriação de seus territórios em favor da consolidação de um território nacional [...] tiveram consequências desastrosas e ainda presentes para os povos indígenas”: redução territorial, fragmentação social, perda de seus sistemas normativos, perda de seu idioma devido a políticas de hispanização forçada e genocídio dos povos Aónikenk e Selk'nam (CVHNT, 2008, p. 532). A Comissão concluiu que o Estado chileno tinha uma dívida histórica com os povos indígenas, devido à sua ignorância política de uma realidade multicultural passada e presente e à omissão dos direitos desses povos.

Embora uma das contribuições da Comissão tenha sido traçar a história dos povos indígenas do Chile desde os tempos pré-coloniais, seu trabalho, que envolveu apenas parcialmente os povos indígenas, acrescentou poucas informações novas ao conjunto de conhecimentos já publicados e conhecidos nesse campo. A declaração tímida da Comissão sobre a verdade também é tendenciosa e está em desacordo, em certos pontos, com a verdade plural dos povos indígenas do Chile. Por

exemplo, o relatório afirma que a origem da propriedade da terra mapuche deriva dos títulos de *Merced*, embora esses títulos só tenham possibilitado a titularização de 5 a 10% dos territórios ancestrais mapuches, excluindo do escopo dos direitos de propriedade os direitos mapuches a todo o território tradicionalmente ocupado, conforme reconhecido pelo direito internacional dos povos indígenas. Da mesma forma, em contradição com a história oral dos Rapanui e com as conclusões de um relatório apresentado à Comissão pelo Conselho de Anciãos Rapanui, a Comissão afirma que, ao assinar o Acordo de Vontade de 1888 com o Estado chileno, os Rapanui aceitaram sem reservas a soberania do Estado chileno sobre suas terras, procedendo assim a uma interpretação unilateral do Acordo de Vontade assinado em 1888 (CLOUD, 2021).

Além disso, as muitas recomendações feitas para remediar as violações dos direitos dos povos indígenas, em sua maioria, não surtiram efeito, enquanto as violações de seus direitos continuam. Embora a Convenção 169 da OIT sobre os Direitos dos Povos Indígenas e Tribais tenha sido finalmente ratificada pelo Chile em 2009, a Constituição chilena ainda não reconhece os direitos dos povos indígenas. Com relação a Rapa Nui, a Comissão enfatizou a necessidade de declarar o território da Ilha de Páscoa como território indígena, reconhecer o direito exclusivo dos Rapanui de acesso à propriedade da terra, elevar o Acordo de Vontade à categoria de lei e adotar um novo estatuto de autogoverno para a Ilha de Páscoa (CVHNT, 2008, p. 572).

1.3 Brasil: processo de justiça transicional inacabado que coloca os povos indígenas em risco

No Brasil, as violações dos direitos dos povos indígenas e a não implementação das recomendações da Comissão Nacional da Verdade (CNV) para reparar as violações de direitos humanos contra os povos indígenas só agravaram a situação de vulnerabilidade desses povos. Em seu relatório final apresentado em dezembro de 2014, a CNV reconheceu a responsabilidade do Estado brasileiro pelo crime de genocídio, pelos massacres, deslocamentos forçados, prisões e tantos outros atos de violência cometidos contra os povos indígenas. Os especialistas concluíram que “as graves violações de direitos humanos cometidas pelo Estado brasileiro contra os povos indígenas durante o período coberto pela investigação da CNV foram sistêmicas” e que buscavam o objetivo comum de “forçar ou acelerar a integração dos povos indígenas e colonizar seus territórios sempre que isso fosse considerado estratégico para a implementação do projeto político e econômico do Estado brasileiro” (CNV, 2014, p. 215). Conforme demonstrado no relatório final da CNV, a maioria dos crimes cometidos estava vinculada a projetos de desenvolvimento e às chamadas políticas integracionistas voltadas para a usurpação de territórios indígenas (ZEMA; ZELIC, 2021).

A CNV fez treze recomendações, entre elas: um pedido público de desculpas; o reconhecimento de que a perseguição aos povos indígenas durante a ditadura foi um crime de motivação política; a criação de uma Comissão Nacional da Verdade Indígena; a adoção de medidas educativas e informativas sobre os crimes cometidos pela ditadura e sobre os direitos dos povos indígenas; a alteração da lei de anistia; o fortalecimento das políticas de saúde pública; a regularização das terras indígenas, a remoção de invasores e a recuperação ambiental das terras indígenas degradadas (CNV, 2014, p. 254). Além de todas essas recomendações não terem sido implementadas, desde 2015 o Estado tem agido de forma consistente contra os direitos dos povos indígenas. Com exceção da recomendação de número 7 que consiste em disponibilizar documentos sobre violências cometidas contra os povos indígenas e que vem sendo feita pelo Armazém Memória por meio da plataforma do Centro de Referência Virtual Indígena³, o balanço é negativo. Todo o processo de justiça transicional foi interrompido, enquanto o Estado reitera práticas de violência contra os povos indígenas semelhantes às denunciadas pela CNV.

Após a publicação do relatório final da CNV, os poderes constituídos na República simplesmente o deixaram no esquecimento e o assunto logo desapareceu da mídia. As violações dos direitos dos povos indígenas se intensificaram após as eleições de 2014, que viram a eleição de um grande número de representantes eleitos ruralistas, extremistas religiosos e com vínculos com o exército. A situação de instabilidade política e institucional no país e o aumento da violência contra os povos indígenas e as populações mais vulneráveis “marcaram um ponto de ruptura na história da jovem democracia brasileira” (DELCOURT, 2018, p. 24) com o impeachment da presidente Dilma Rousseff em 2016, que já havia apoiado a inauguração da usina hidrelétrica de Belo Monte, contestada por todos os meios pelos povos indígenas. Após o impeachment de Dilma, e assim que seu sucessor Michel Temer assumiu o cargo, houve uma série de ataques ininterruptos aos direitos dos povos indígenas, incluindo o anúncio de uma revisão das homologações e demarcações, e um aumento da violência contra os povos indígenas com total impunidade, resultando em uma situação de absoluta insegurança jurídica para os direitos individuais e coletivos dos povos indígenas (CIMI, 2017). O mandato de Temer abriu o caminho para as políticas adotadas por Jair Bolsonaro, ex-presidente do Brasil, considerado o “pior inimigo dos povos indígenas” (NAUDASCHER, 2023), cujos crimes foram denunciados ao Tribunal Penal Internacional, como veremos na parte final deste artigo.

³ O Centro de Referência Virtual Indígena (CRVI) do Armazém Memória é um arquivo especializado em documentos relacionados à história dos povos indígenas do Brasil. Disponível em: <https://armazemmemoria.com.br/memoria-interetnica/>.

Na Guatemala, assim como no Chile e no Brasil, diante da grave violência sofrida no passado e das consequências multidimensionais e multigeracionais geradas, os povos indígenas recorreram estrategicamente a mecanismos jurisdicionais internacionais para compensar as deficiências dos mecanismos de justiça transicional implementados.

2. RECURSO À JUSTIÇA INTERNACIONAL COMO UMA ESTRATÉGIA DE JUSTIÇA TRANSICIONAL

2.1 Apelações de povos indígenas à Comissão e à Corte Interamericana de Direitos Humanos

Uma análise das ações apresentadas perante a Comissão (CIDH) e a Corte Interamericana de Direitos Humanos (Corte IDH) revela que, em diferentes graus e dependendo da realidade e do conteúdo dos processos de justiça transicional em andamento, os povos indígenas dos países membros da Organização dos Estados Americanos (OEA) recorreram à Comissão e à Corte, por um lado, como ilustram as ações contra a Guatemala, para compensar a inação de seus governos na investigação da violência da qual foram vítimas e na punição dos perpetradores, mas também, em sua maioria, para solicitar a adoção de medidas de reparação que não foram levadas em consideração ou que foram implementadas de maneira parcial e culturalmente insatisfatória no âmbito dos mecanismos de justiça transicional que foram implementados. Essa jurisprudência da CIDH, baseada em uma interpretação intercultural dinâmica e evolutiva da Convenção de San José (RINALDI, 2012), é hoje considerada a vanguarda dos recentes desenvolvimentos judiciais internacionais no campo da reparação (OTIS, 2009).

2.1.1. Aumento do uso do sistema interamericano de direitos humanos pelos povos indígenas da Guatemala

Na Guatemala, a maioria dos recursos interpostos pelas comunidades indígenas foi em resposta às dificuldades contínuas no processo de justiça transicional. Em maio de 2019, das 29 decisões proferidas para casos de violações de direitos humanos na Guatemala, 15 correspondem a fatos que ocorreram durante o conflito armado interno (MARTINEZ; GOMEZ, 2019, p. 43). Além disso, os povos indígenas da Guatemala buscaram o apoio da Comissão e da Corte mesmo antes da assinatura do acordo de paz. Isso explica por que o desenvolvimento da jurisprudência da Corte nessa área se baseou, em parte, em ações apresentadas pelas comunidades indígenas da Guatemala. A Corte

reconheceu que o fato de uma vítima pertencer a um grupo étnico indígena pode determinar a base e até mesmo as características das reparações ordenadas, incluindo a adoção de reparações coletivas (GARCÍA RAMÍREZ, 2002). A Corte estabeleceu que os deslocamentos forçados alteraram os laços culturais que mantinham os povos indígenas unidos e os colocaram em uma situação particularmente vulnerável que “por causa de seus efeitos destrutivos posteriores no tecido étnico e cultural, gerou um risco claro de extinção cultural ou física dos povos indígenas” (Corte IDH, 2010, Série C, n. 212, § 147).

As medidas de reparação estabelecidas nessas decisões previam:

- O dever do Estado de localizar os restos mortais de uma vítima maia para que os membros da família possam lhe dar “um enterro de acordo com seus costumes e crenças religiosas” (Corte IDH, 2002, Série C, n. 91, § 240 e 241);
- A adoção de medidas para promover a justiça: investigar os fatos de violações de direitos humanos, fortalecer as instituições de justiça, como o Ministério Público e os órgãos judiciais, acabar com os obstáculos ao acesso à justiça e com aqueles que não permitem avançar na investigação dos fatos, como as leis de anistia (Corte IDH, 2004, Série C, n. 116, § 99; Corte IDH 2009, § 233 a);
- Tradução estatal das sentenças da Corte para idiomas indígenas (Corte IDH, 2012, Série C, n. 250, § 274) e transmitidas por estações de rádio comunitárias; tradução da Convenção Americana sobre Direitos Humanos para o idioma maia (Corte IDH, 2004, Série C, n. 34, § 102);
- Incorporação das decisões da CIDH em programas educacionais para a polícia, o exército e instituições públicas (Corte IDH, 2003, § 282; Corte IDH, 2016, § 313);
- Reconhecimento público da verdade por parte do Estado: por exemplo, o dever do Estado de estudar e divulgar a cultura maia nas comunidades afetadas, por meio da Academia Guatemalteca de Línguas Maias ou outra organização similar, a fim de compensar o dano quase irreparável causado pela perda de conhecimento resultante do assassinato dos anciãos maias (Corte IDH, 2004, Série C, n. 34, § 110.a);
- A realização, pelo Estado, de atos públicos de reconhecimento da responsabilidade internacional dentro das comunidades de vítimas, na presença de autoridades seniores do Estado e nos idiomas das vítimas;

- A adoção de medidas para garantir a memória dos eventos: construção de monumentos, nomeação de cidades em memória das vítimas (Corte IDH, 2003, n.37, § 286), museus (Corte IDH, 2012, §. 347-349), etc.;
- A importância cultural dos sepultamentos e das práticas funerárias deve ser levada em conta na indenização por danos materiais (Corte IDH, 2004, Série C, n. 34, § 87.a); o Estado deve cobrir as despesas funerárias dos corpos encontrados de acordo com as práticas indígenas (Corte IDH, 2008, Série C, n. 190, § 103);
- Atendimento médico e psicológico para as vítimas e, se necessário, recurso a curandeiros da comunidade, de acordo com suas próprias práticas (Corte IDH, 2012, n. 35, §§ 288 e 289);
- Indenização para sobreviventes e suas famílias por danos materiais e não materiais (MARTINEZ; GOMEZ, 2019, p. 45);
- A adoção de medidas que garantam a não repetição, a fim de reformar ou erradicar os problemas estruturais que facilitam as violações dos direitos humanos (Corte IDH, 2016; Corte IDH, 2019).

Outros casos relacionados ao conflito armado interno, à implementação de medidas de reparação e às garantias de não repetição, encaminhados pela Comissão à Corte, estão aguardando julgamento. Em 17 de novembro de 2022, a Comissão Interamericana de Direitos Humanos (CIDH) reconheceu a admissibilidade do recurso apresentado pelas comunidades Ixil Maya para a denúncia do crime de genocídio cometido contra elas entre 1982 e 1983 e que ficou impune (CIDH, 2022).

2.1.2 O recurso estratégico dos povos indígenas do Brasil ao sistema interamericano de direitos humanos para o reconhecimento de seus direitos territoriais

No Brasil, os recursos apresentados por representantes de comunidades indígenas se concentraram na falta de regularização das terras indígenas, ou seja, na demarcação e homologação, de acordo com uma das recomendações da CNV. O caso “Comunidades Indígenas da Bacia do Rio Xingu v. Brasil (Caso Belo Monte)” diz respeito a uma disputa de mais de 30 anos sobre a construção da usina hidrelétrica de Belo Monte na bacia do rio Xingu. As comunidades indígenas da bacia do rio Xingu recorreram à CIDH para denunciar as violações de seus direitos causadas pelo processo de licenciamento que foi realizado sem levar em conta seu direito à consulta e ao consentimento livre, prévio e informado (CLPI). Em primeiro de abril de 2011, a CIDH solicitou ao governo brasileiro que suspendesse imediatamente o processo de licenciamento e a execução de todas as obras físicas

da Usina Hidrelétrica até que as condições mínimas para a concessão de licenças fossem atendidas, ou seja, a implementação de um processo que respeitasse o direito dos povos indígenas à consulta e ao CLPI, e que adotasse medidas para proteger a vida e a integridade pessoal dos membros dos povos indígenas da bacia do Xingu (CIDH, 2011).

Em 29 de julho de 2011, diante da recusa do Estado brasileiro em cumprir a medida cautelar adotada, a Comissão adotou uma nova medida cautelar, estipulando a continuidade das obras da Usina Hidrelétrica, desde que fossem tomadas precauções para preservar seus direitos: adotar medidas para proteger a vida, a saúde e a integridade pessoal dos membros dessas comunidades indígenas e garantir a rápida finalização dos processos de regularização atualmente em curso para as terras ancestrais dos povos indígenas na bacia do Xingu, a fim de proteger efetivamente seus territórios ancestrais contra a apropriação, ocupação e exploração dessas áreas por populações não indígenas, por um lado, e a deterioração de seus recursos naturais, por outro (CIDH, 2011).

Em um segundo caso, o povo indígena Xucuru, do nordeste do Brasil, reclamou da violação de seu direito à propriedade coletiva e, especificamente, do atraso de mais de dezesseis anos, desde 1989, no processo administrativo de reconhecimento, titulação, demarcação e demarcação de suas terras e territórios ancestrais, e na regularização completa dessas terras e territórios. Tendo em vista os atrasos no referido procedimento administrativo e as excessivas demoras judiciais constatadas, em sua decisão de 5 de fevereiro de 2018, a Corte ordenou ao Estado brasileiro não apenas que procedesse à demarcação e homologação do território Xucuru, mas também que efetuassem a regularização da parte do território que permanecia em posse de terceiros não indígenas, a fim de garantir o controle pleno e efetivo do povo Xucuru sobre suas terras. Além disso, ordenou ao Estado que publicasse a sentença, estabelecesse medidas para reparar o dano imaterial e adotasse medidas de conscientização ou informação e de indenização coletiva (CIDH, 2015).

2.1.3 Primeiro apelo do povo Rapanui ao Sistema Interamericano de Direitos Humanos: Chile rumo ao reconhecimento de seus direitos coletivos

O caso que nos interessa particularmente aqui é a apresentação, em 23 de janeiro de 2015, pelos Rapanui, de uma petição à CIDH relacionada a uma solicitação de reparação histórica nunca atendida pelo Estado chileno, vinculada a seus direitos coletivos sobre todas as terras da ilha. Eles alegaram uma violação do artigo 21 da Convenção Americana sobre Direitos Humanos em relação aos artigos 1 e 2 (obrigação de respeitar os direitos e obrigação de adotar disposições de direito interno). Até o momento, os Rapanui possuem apenas cerca de 13% das terras na forma de títulos individuais. Sua

reivindicação, portanto, busca apoiar a versão Rapanui do Acordo de Vontade de 1888, cujo texto é objeto de controvérsia (TEAVE; CLOUD, 2014), e segundo o qual, ao celebrar o Tratado, os Rapanui estavam buscando a proteção do Estado chileno, permitindo que ele usasse essas terras, mantendo a propriedade e preservando a autoridade de suas instituições tradicionais, enquanto a versão em espanhol considerada oficial endossa a transferência de soberania sobre a ilha pelos Rapanui para as autoridades chilenas (TEAVE; CLOUD, 2014).

Os Rapanui têm se referido constantemente a esse tratado e exigido o reconhecimento de seus direitos coletivos à terra e ao seu patrimônio cultural tangível e intangível, que tem sido prejudicado pela administração da ilha pelo Estado chileno (ZEGERS QUIROGA, 2020). A petição apresentada pelos Rapanui à Comissão Interamericana é o ponto culminante de várias estratégias buscadas em vão perante as instituições políticas e judiciais chilenas para obter o reconhecimento desses direitos. Em uma decisão datada de 14 de julho de 2021, a Comissão Interamericana declarou sua petição admissível, considerando violações do artigo 4 (direito à vida), artigo 8 (direito a garantias judiciais), artigo 12 (direito à liberdade de consciência e religião), artigo 21 (direito à propriedade) e artigo 25 (proteção judicial) da Convenção Americana em relação aos artigos 1 (obrigação de respeitar os direitos) e 2 (dever de adotar disposições de direito interno).

2.1 Recurso à justiça criminal internacional

As disfunções e inadequações do sistema de justiça criminal em seus países de origem levaram os povos indígenas da Guatemala, Chile e Brasil a recorrer aos mecanismos de jurisdição universal na Espanha para o primeiro caso e ao Tribunal Penal Internacional para o segundo.

2.2.1 As falsas esperanças da jurisdição universal nos tribunais espanhóis

Em dezembro de 1999, em aplicação da lei espanhola de “jurisdição universal” de 1985 (DIÉZ RODRÍGUEZ, 2018), a Fundação Rigoberta Menchú solicitou ao Tribunal Nacional da Espanha que julgasse oito ex-oficiais guatemaltecos, incluindo o General Ríos Montt, por genocídio, tortura, assassinato, terrorismo e prisões ilegais em três casos, o ataque à embaixada da Espanha na Guatemala pelas forças de segurança guatemaltecas em janeiro de 1980, a perseguição à família Menchú e o “desaparecimento” ou execução extrajudicial de vários clérigos espanhóis durante os anos de conflito na Guatemala. Nesse contexto, depois que um juiz espanhol reconheceu sua jurisdição para examinar a denúncia, o promotor público, por sua vez, encaminhou o caso à Audiência Nacional, alegando que

os tribunais espanhóis não tinham jurisdição, pois a inação dos tribunais guatemaltecos não havia sido comprovada. Em sua decisão de 13 de dezembro de 2000, o Tribunal Superior Nacional finalmente rejeitou o pedido dos requerentes guatemaltecos, com base no fato de que a CEH havia emitido seu relatório em 25 de fevereiro de 1999 e que o curto período de tempo decorrido não permitia que a inação dos tribunais guatemaltecos fosse avaliada.

Em sua controversa decisão de 25 de fevereiro de 2023, o Supremo Tribunal da Espanha rejeitou a jurisdição universal absoluta dos tribunais espanhóis, limitando sua jurisdição a casos envolvendo vítimas de nacionalidade espanhola. Contra essa decisão, os autores apresentaram um pedido de *amparo* ao Tribunal Constitucional da Espanha. Em sua decisão de 26 de setembro de 2005, o Tribunal Constitucional espanhol considerou que os tribunais espanhóis tinham jurisdição para examinar todas as reclamações, inclusive as de cidadãos guatemaltecos por crimes cometidos na Guatemala. Após essa decisão do Tribunal Constitucional da Espanha, em 7 de julho de 2006, o judiciário espanhol emitiu mandados de prisão e ordenou a detenção preventiva dos oito réus.

No entanto, em 12 de dezembro de 2007, o Tribunal Constitucional da Guatemala decidiu que os mandados de prisão espanhóis eram inválidos porque a Espanha não tinha jurisdição extraterritorial e porque o princípio da jurisdição universal aplicado pela Espanha violava a soberania guatemalteca. A falta de cooperação do Estado guatemalteco impediu a possibilidade de julgar nos tribunais espanhóis os supostos responsáveis por um dos crimes mais graves cometidos na Guatemala.

2.2.2 *A esperança de recorrer ao Tribunal Penal Internacional*

Uma nova estratégia jurisdicional internacional para os povos indígenas surge com o encaminhamento ao Tribunal Penal Internacional em 2021 pelos povos indígenas do Brasil, que acusam o ex-presidente Jair Bolsonaro de genocídio, crimes contra a humanidade e ecocídio. A ação dos povos indígenas do Brasil também faz parte da dinâmica anunciada em setembro de 2016 pelo Gabinete do Procurador, segundo a qual uma de suas prioridades na seleção de casos era a luta contra crimes ambientais que envolvem ou resultam em devastação ecológica, exploração ilícita de recursos naturais ou exploração ilícita de terras.

A petição, que contém 150 páginas organizadas em 10 capítulos, foi redigida por advogados indígenas e apresentada pela Articulação dos Povos Indígenas do Brasil (Apib)⁴ contra o ex-

⁴ A Apib é uma organização que representa e defende os direitos dos povos indígenas, criada pelo movimento indígena em 2005, durante o Acampamento Terra Livre (ATL). A Apib é um órgão de referência nacional do movimento indígena, reunindo representantes das diversas organizações indígenas regionais do Brasil. Ela é composta pelas seguintes organizações indígenas regionais: Articulação dos Povos Indígenas do Nordeste, Minas Gerais e Espírito Santo

presidente Bolsonaro na data simbólica de 9 de agosto de 2021, Dia Internacional dos Povos Indígenas do Mundo, durante a mobilização “Luta pela Vida” realizada em Brasília em plena pandemia da Covid-19, uma vez que a agenda anti-indígena do governo Bolsonaro representava “uma ameaça mais perigosa do que o vírus Covid 19” (APIB, 2021a).

Os povos indígenas estão acusando o ex-presidente Bolsonaro de genocídio, crimes contra a humanidade e ecocídio como resultado de suas políticas anti-indígenas explícitas, sistemáticas e intencionais. Com o argumento de que o sistema judiciário brasileiro não é capaz de investigar, processar e julgar os atos criminosos cometidos pelo ex-presidente, e com base nos precedentes do TPI, a Apib solicitou uma investigação sobre crimes contra a humanidade (artigo 7.b, h e k do Estatuto de Roma), bem como os crimes de genocídio (artigo 6.b e c do Estatuto de Roma) e ecocídio, considerados como “crimes contra a humanidade perpetrados por meio da destruição maciça do meio ambiente”, para que a Procuradoria possa “contribuir para o avanço da interpretação da noção de ecocídio” (APIB, 2021b, p. 149).

O conteúdo principal da petição é apresentado no capítulo 4, no qual a Apib descreve detalhadamente as ações criminosas do presidente, classificando-as cronologicamente, por tema e por pessoas afetadas. Os advogados indígenas detalham inúmeras decisões, decretos e leis implementadas durante o governo Bolsonaro que, de acordo com a denúncia, levaram a um aumento do desmatamento, incêndios e atividades ilegais em terras indígenas. Eles também demonstram que a política anti-indígena do governo de Jair Bolsonaro, baseada na desconstitucionalização dos direitos indígenas, na desterritorialização dos povos e na promoção de ações que levariam à assimilação e integração dos povos indígenas na sociedade nacional, foi ideologicamente baseada no fundamentalismo religioso, no militarismo e nos interesses econômicos de vários setores, como o agronegócio, as indústrias de mineração e infraestrutura e o financiamento (ou capital) estrangeiro. O recurso mostra como as ações de Bolsonaro incentivaram a destruição dos fundamentos essenciais da vida dos povos indígenas, enfatizando a correlação entre a destruição de territórios e a destruição dos próprios grupos.

(Apoimne); Conselho do Povo Terena; Articulação dos Povos Indígenas do Sudeste (Arpinsudeste); Articulação dos Povos Indígenas do Sul (Arpinsul); Grande Assembleia do Povo Guarani (Aty Guasu), Coordenação das Organizações Indígenas da Amazônia Brasileira (Coiab) e Comissão Guarani Yvyrupa. Seus objetivos são “fortalecer a união de nossos povos, a articulação entre as diferentes regiões e entre as organizações indígenas do país, e a mobilização dos povos e organizações indígenas contra as ameaças e agressões aos direitos indígenas”. Ver Apib (2021b, p. 6-7).

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Uma análise dos processos de justiça transicional implementados na Guatemala, no Chile e no Brasil, considerando os diferentes contextos, revela que as recomendações feitas pelas CVRs em resposta aos vários aspectos da justiça transicional não foram satisfatoriamente levadas em conta em favor dos povos indígenas, por um lado, devido à falta de participação desses povos nesses processos e à falta de consideração das jurisdições e culturas indígenas, mas também devido à persistência de obstáculos estruturais às transformações necessárias. Essa situação exige uma reflexão mais aprofundada com os povos indígenas para adaptar a justiça transicional à evolução dos conflitos e seus impactos multidimensionais e multigeracionais.

Além das inegáveis contribuições jurisprudenciais possibilitadas pelas solicitações dos povos indígenas aos tribunais internacionais, o recurso a esses tribunais ilustra não apenas a insatisfação dos povos indígenas com os mecanismos de justiça nacionais, mas também sua confiança em mecanismos internacionais, portanto de difícil acesso, que se estendem por um longo prazo e cujas decisões são respeitadas de forma desigual e parcial pelos Estados. Ao recorrer aos tribunais internacionais, os povos indígenas que lutam pelo reconhecimento e respeito ao seu direito à autodeterminação estão recuperando a legitimidade para agir no cenário internacional. Ao mesmo tempo, fora da esfera do Estado que os oprime, eles descobrem que os tribunais internacionais ouvem e aceitam seus próprios sistemas jurídicos e perspectivas sobre direito, justiça e reparação. Dessa forma, por um lado, eles contribuem com seu conhecimento jurídico enriquecendo o direito internacional dos direitos humanos e o direito penal internacional e, por outro lado, chamam a atenção para a necessidade de renovar os mecanismos da justiça internacional para torná-los mais acessíveis e mais eficazes aos povos indígenas e às populações vulneráveis.

As recomendações das Comissões da Verdade, bem como as reparações concedidas aos povos indígenas pela Corte Interamericana de Direitos Humanos, também nos confrontam com questões políticas mais profundas relativas ao problema da redistribuição de poder e de recursos envolvidos em qualquer medida de reparação por crimes cometidos no passado. Pois, hoje como no passado, as violações dos direitos humanos contra os povos indígenas ocorrem em contextos de exclusão social, estigmatização e discriminação que ainda são difíceis de serem reconhecidos pelos Estados e pelo público em geral.

Sob a mesma perspectiva, a petição da Apib ao TPI deve ser entendida como uma estratégia jurídica e política. Em termos jurídicos, a análise da petição demonstra a perspicácia dos advogados indígenas em adaptar suas percepções sobre a gravidade dos crimes de genocídio e ecocídio de

Bolsonaro a partir das cosmovisões indígenas. Durante a construção da petição, debates sobre os “significados culturais distintos atribuídos às próprias ideias de violência, vida, morte e justiça” (CRUZ, 2021, p. 74) levaram os advogados a desenvolver um texto que vinculava cuidadosamente as ações e omissões de Bolsonaro a seus discursos. Para demonstrar que os povos indígenas do Brasil estavam de fato enfrentando uma política de genocídio, eles revelaram como certas categorias enraizadas na ordem cosmológica ocidental “contribuem para a não percepção ou o mascaramento da natureza letal de certas práticas” (CRUZ, 2021, p. 92). Politicamente, a petição da Apib fez parte de uma série de ações e mobilizações empreendidas pelo movimento indígena para combater as ofensivas do governo Bolsonaro. Como aponta Felipe Tuxá, “o próprio fato de ser apresentada, mesmo que não fosse aceita, já teria uma importância simbólica com vários efeitos” (CRUZ, 2021, p. 85). Seria uma “prática de insurreição contra um sistema jurídico [nacional] bastante conservador” que poderia levar a “novas interpretações jurídicas” (CRUZ, 2021, p. 85), especialmente com relação ao crime de ecocídio.

REFERÊNCIAS

ARTICULAÇÃO DOS POVOS INDÍGENAS DO BRASIL (APIB). Inédito: APIB denuncia Bolsonaro, em Haia, por genocídio indígena, **APIB** [online], 9 ago. 2021a. Disponível em: <https://apiboficial.org/2021/08/09/inedito-apib-denuncia-bolsonaro-em-haia-por-genocidio-indigena/>. Acesso em: 31 out. 2023.

ARTICULAÇÃO DOS POVOS INDÍGENAS DO BRASIL (APIB). Communication to the Prosecutor requesting a Preliminary Examination of Genocide and Crimes against Humanity perpetrated against the Indigenous Peoples of Brazil, Committed by President Jair Messias Bolsonaro. **International Criminal Court**. 9 ago. 2021b. Disponível em: https://apiboficial.org/files/2021/08/APIB_ICC_.pdf. Acesso em: 31 out. 2023.

CLOUD, Leslie. Entre invisibilisation, injustices et vérités biaisées, les défis de la justice transitionnelle pour les peuples autochtones au Chili. *In*: MASSIAS, Jean-Pierre (org.). **Annuaire de justice transitionnelle 2020**. Dossier Peuples Autochtones et Justice Transitionnelle, Institut Francophone pour la Justice et la Démocratie/IFJD. Paris: IFJD, 2021. p. 67-85.

CLOUD, Leslie; GAILLARD, Emilie. Retour sur la participation de la chaire à la réunion d'un groupe experts internationaux de l'ONU sur le thème: “vérité, justice transitionnelle et mécanismes de réconciliation”. **Chaire Normandie pour la Paix** [online], 13 abril 2023. Disponível em: <https://chairenormandiepourlapaix.org/2023/04/13/retour-sur-la-participation-de-la-chaire-a-la-reunion-dun-groupe-experts-internationaux-de-lonu-sur-le-theme-verite-justice-transitionnelle-et-mecanismes-de-recon/>. Acesso em: 31 out. 2023.

COMISIÓN DE ESCLARECIMIENTO HISTÓRICO (CEH). **Guatemala: memoria del silencio. Conclusiones y recomendaciones**. Guatemala: Oficina de Servicios para Proyectos de las Naciones Unidas (UNOPS), 1999.

COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS (CIDH). Medida Cautelar MC 382/10. **Caso Comunidades Indígenas da Bacia do Rio Xingu, Pará vs. Brasil**. 2011. Disponível em: <http://www.cidh.oas.org/medidas/2011.port.htm>. Acesso em: 31 out. 2023.

COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS (CIDH). **Caso Povo Indígena Xucuru e seus membros Vs. Brasil**. Relatório de Mérito da Comissão Interamericana. Washington, D.C: CIDH, 2015. Disponível em: <https://www.oas.org/es/cidh/decisiones/corte/2016/12728FondoPt.pdf>. Acesso em: 31 out. 2023.

COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS (CIDH). **Informe n.º. 307/22, Petición 1784-13**. Informe de admisibilidad comunidades indígenas del pueblo maya Ixil Guatemala, 17 nov. 2022. Disponível em: https://www.oas.org/es/cidh/decisiones/2022/GTAD_1784-13_ES.PDF. Acesso em: 31 out. 2023.

COMISSÃO NACIONAL DA VERDADE (CNV). **Relatório da Comissão Nacional da Verdade**, v. II, Texto 5, Violações de direitos humanos dos Povos Indígenas, Brasília, 2014.

COMISIÓN VERDAD HISTÓRICA Y NUEVO TRATO CON LOS PUEBLOS INDÍGENAS (CVHNT). **Informe de la Comisión Verdad Histórica y Nuevo Trato con los Pueblos Indígenas**. Editado por el Comisionado Presidencial para Asuntos Indígenas. 1ª ed. Santiago de Chile, 2008.

CONSELHO MISSIONÁRIO INDIGENISTA (CIMI). **Relatório Violência contra os Povos Indígenas. Dados 2016**, Brasília: CNBB/CIMI, 2017. Disponível em: <https://cimi.org.br/observatorio-da-violencia/relatorio-2016/>. Acesso em: 31 out. 2023.

CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS (Corte IDH). **Caso Bámaca Velásquez v. Guatemala** (Reparações), 22 de fevereiro de 2002.

CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS (Corte IDH). **Caso Myrna Mack Chang Vs. Guatemala**. Mérito, Reparações e Custos, 25 nov. 2003.

CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS (Corte IDH). **Masacre de Plan de Sánchez Vs. Guatemala**. Reparações e Custos, 19 nov. 2004.

CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS (Corte IDH). **Tiu Tojín v. Guatemala**. Mérito, Reparações e Custos. 26 nov. 2008.

CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS (Corte IDH). **Masacre de las Dos Erres Vs. Guatemala**. Objeções Preliminares, Mérito, Reparações e Custos, 24 nov. 2009.

CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS (Corte IDH). **Caso Chitay Nech e outros v. Guatemala**. Objeções Preliminares, Méritos, Reparações e Custos, 25 maio 2010.

CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS (Corte IDH). **Massacres de Río Negro v. Guatemala**. Objeção Preliminar, Mérito, Reparações e Custos, 4 set. 2012.

CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS (Corte IDH). **Caso Gudiel Álvarez y otros ("Diario Militar") Vs. Guatemala**. Méritos, Reparações e Custos, 20 nov. 2012.

CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS (Corte IDH). **Caso Miembros de la Aldea Chichupac y Comunidades Vecinas del Municipio de Rabinal Vs. Guatemala**. Objecões Preliminares, Mérito, Reparações e Custos, 30 nov. 2016.

CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS (Corte IDH). **Resolução de 14 de março de 2019**. Supervisão da implementação da decisão em Molina Theissen vs. Guatemala, 2019.

CRUZ, Felipe Sotto Maior (Felipe Tuxá). **Letalidade branca. Negacionismo, violência anti-indígena e as políticas do genocídio**. Tese (Doutorado em Antropologia Social), Universidade de Brasília, Brasília, 2021.

DELCOURT, Laurent. Brésil: autopsie d'un débâcle démocratique. **La Revue Nouvelle**, n. 5, 2018. p. 24-30. Disponível em: <https://www.cairn.info/revue-nouvelle-2018-5-page-24.htm>. Acesso em: 31 out. 2023.

DIÉZ RODRÍGUEZ, Elena. **Principio de justicia universal contra la impunidad de crímenes Internacionales: un estudio histórico y comparado con especial referencia a la situación española**. Centro de Estudios Constitucionales de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Ciudad de México: Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2018. Disponível em: <https://www.sitios.scjn.gob.mx/cec/sites/default/files/publication/documents/2019-05/Serie%20Derecho%20Constitucional%20Comparado%20NUM%204.pdf>. Acesso em: 31 out. 2023.

GARCÍA RAMÍREZ, Sergio. **Parecer separado, anexo à sentença da Corte IDH de 22 de fevereiro de 2002**, Caso Bámaca Velásquez v. Guatemala, 2002.

MARTINEZ, Denis; GOMEZ, Luisa. **Las reparaciones para víctimas del conflicto armado en Guatemala: Una promesa por cumplir**. Informe, Reparations, responsibility and victimhood in transitional societies, School of Law, Queen's University of Belfast, Belfast: Queen's University of Belfast Press, 2019. Disponível em: <https://reparations.qub.ac.uk/assets/uploads/Guatemalan-Report-ESP-LR-1.pdf>. Acesso em: 31 out. 2023.

NAUDASCHER, Marie. Jair Bolsonaro, le pire ennemi des peuples autochtones. **La Croix**. Disponível em: <https://www.la-croix.com/Monde/Ameriques/Jair-Bolsonaro-pire-ennemi-peuples-indigenes-2019-08-09-1201040193>. Acesso em: 31 out. 2023.

OTIS, Guislain. Les réparations pour violation des droits fonciers des peuples autochtones: leçons de la Cour interaméricaine des droits de l'homme, **Recherches amérindiennes au Québec**, v. 39, n. 1-2, 2009. p. 99-108.

RINALDI, Karine, **Les droits des sociétés traditionnelles dans la jurisprudence de la Cour interaméricaine des droits de l'homme. Le modèle interaméricain de l'interprétation multiculturelle des droits**. 2012. Tese (Doutorado em Direito Internacional Público), Universidade de Nice, Nice, 2012.

TEAVE, Erity; CLOUD, Leslie. Rapa Nui National Park, cultural world heritage: The struggle of the Rapa Nui people for their ancestral territory and heritage, for environmental protection, and for cultural integrity. *In*: DISKO, Stefan; TUGENDHAT, Helen (Eds.). **World Heritage Sites and Indigenous Peoples' Rights**. Copenhagen: Iwgia, Forrest Peoples Programme and Gundjeihmi Aboriginal Corporation, 2014. p. 403-421.

VIAENE, Lieselotte. La relevancia local de procesos de justicia transicional. Voces de sobrevivientes indígenas sobre justicia y reconciliación en Guatemala posconflicto. **Antípoda: Revista de Antropología e Arqueología**, Bogotá, n. 16, 2013. p. 85-112. Disponível em: <http://www.scielo.org.co/pdf/antpo/n16/n16a05.pdf>. Acesso em: 31 out. 2023.

VIAENE, Lieselotte. **Nimla Rahilal. Pueblos indígenas y justicia transicional: reflexiones antropológicas**. Bilbao: Universidad de Deusto, Cuadernos Deusto de Derechos Humanos, n. 93, 2019. Disponível em: https://www.academia.edu/39609514/Nimla_Rahilal_Pueblos_ind%C3%ADgenas_y_justicia_transicional_reflexiones_antropol%C3%B3gicas. Acesso em: 31 out. 2023.

ZEGERS QUIROGA, Raimundo Alberto. **El conflicto entre el pueblo Rapa nui y el Estado de Chile La denuncia del Consejo de Ancianos y el Parlamento Rapa Nui ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos**. 2020. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Ciências Jurídicas e Sociais), Facultad de Derecho, Universidad de Chile, Santiago, 2020.

ZEMA, Ana Catarina; ZELIC Marcelo. Commission Nationale de la Vérité et Peuples Autochtones au Brésil: mémoires interdites et déni de justice et réparation. *In*: MASSIAS, Jean-Pierre (org.). **Annuaire de Justice Transitionnelle 2020**. Dossier Peuples Autochtones et Justice Transitionnelle, Institut Francophone pour la Justice et la Démocratie/IFJD. Paris: IFJD, 2021, p. 87-106.

AUTORAS

Leslie Cloud

Advogada especializada em direitos dos povos indígenas e diretora científica da linha de povos indígenas da Cátedra de Excelência do CNRS, Normandy for Peace.

E-mail: leslie.cloud@yahoo.br

Orcid: <https://orcid.org/0000-0003-0391-8573>

Ana Catarina Zema

Pesquisadora sênior do Centro de Referência Virtual Indígena do Armazém Memória e coordenadora do grupo de trabalho Pueblos Indígenas y Disputas epistémico-territoriales do Conselho Latino-Americano de Ciências Sociais (CLACSO).

E-mail: ana.zema@gmail.com

Orcid: <https://orcid.org/0000-0003-0391-8573>

O DESAFIO DA INVISIBILIDADE DOS INDÍGENAS EM CONTEXTO URBANO

MARIANA WIECKO VOLKMER DE CASTILHO

Universidade de Brasília (UNB)

ELA WIECKO VOLKMER DE CASTILHO

Universidade de Brasília (UNB)

RESUMO

O artigo aborda o tema de povos indígenas no Brasil no contexto urbano. Traça um panorama geral da progressiva inserção dos povos indígenas no mundo urbano brasileiro e de como predomina a percepção, pelos agentes do Estado e pela sociedade em geral, de uma perda de identidade étnica. Problematisa o desafio de assegurar os direitos à saúde, à educação, à moradia, entre outros, em uma territorialidade reconfigurada pelo trânsito da aldeia para a cidade e da cidade para a aldeia. O desafio tornou-se enorme durante a pandemia da Covid-19, quando o governo brasileiro negou, aos indígenas residentes em áreas urbanas e em terras não regularizadas, o direito de preferência na vacinação obrigatória. O texto discute a ausência de políticas públicas diferenciadas para povos indígenas no meio urbano e a persistência do paradigma assimilacionista na política indigenista, frontalmente contrário ao da diversidade cultural, estabelecido na Constituição Federal de 1988. Destaca o movimento de visibilização realizado pelos próprios povos indígenas, no exercício de sua autodeterminação, por meio da Articulação dos Povos Indígenas do Brasil (APIB) e os resultados alcançados.

Palavras-chave: Povos Indígenas. Cidade. Direitos.

THE CHALLENGE OF THE INVISIBILITY OF INDIGENOUS PEOPLE IN AN URBAN CONTEXT

ABSTRACT

This article addresses the issue of indigenous peoples in Brazil in the urban context. It provides an overview of the progressive inclusion of indigenous peoples in Brazil's urban world and how the perception of a loss of ethnic identity prevails among state agents and society in general. It problematizes the challenge of ensuring the rights to health, education and housing, among others, in a territoriality reconfigured by the transit from the village to the city and from the city to the village. The challenge became enormous during the Covid-19 pandemic, when the Brazilian government denied indigenous people living in urban areas and on unregulated land the right to preferential compulsory vaccination. The text discusses the lack of differentiated public policies for indigenous peoples in urban areas and the persistence of the assimilationist paradigm in indigenous policy, which is completely contrary to the cultural diversity established in the 1988 Federal Constitution. It highlights the movement to make indigenous people visible in the urban context, carried out by the indigenous peoples themselves, in the exercise of their self-determination, through the Articulation of Indigenous Peoples of Brazil (APIB) and the results achieved.

Keywords: Indigenous Peoples. City. Rights.

Recebido em: 19/09/2023

Aceito em: 03/11/2023

PALAVRAS INTRODUTÓRIAS

Este texto resulta de um encontro intergeracional de duas mulheres “aliançadas” com povos indígenas. Traz a fala de vozes sistematicamente negadas ou invisibilizadas, em suas narrativas diretas, sem rebuscamentos, que nos atingem como um soco no estômago. São denúncias de indígenas, em rodas de conversa virtuais e em audiências públicas, em 2020-2021, e em eventos de que participamos anteriormente à pandemia da Covid-19.

No Brasil, a migração indígena para os centros urbanos tem se intensificado nos últimos 30 anos implicando desafios particulares para preservar a identidade étnica, além da falta de emprego, de acesso à saúde, à educação, à moradia adequada e outros direitos fundamentais. A vulnerabilidade de povos, famílias ou pessoas indígenas é reconhecida no Relatório da Organização das Nações Unidas sobre a Promoção e a Proteção dos Direitos Humanos de Migrantes no Contexto de Grandes Movimentos (ONU, 2016).

Os dados sobre os povos indígenas¹ do último censo demográfico (IBGE, 2023), contrastados com dados de censos anteriores, permitem reflexões acerca do perfil da migração indígena para/no Brasil e, também, do processo de urbanização dos territórios indígenas.

Atualmente, 1.693.535 pessoas pertencentes a 305 etnias, vivem no território do Brasil, o que representa 0,83% do total da população nacional. Um pouco mais da metade (51,2%) concentra-se na Amazônia Legal. Em 2010, quando realizado o censo anterior, foram contabilizados 896.917 indígenas no país². Em 12 anos houve um aumento de 88,82%, enquanto o crescimento do total da população brasileira no mesmo período foi de 6,5%. O aumento expressivo pode ser explicado também por mudanças metodológicas para melhorar a obtenção de dados desta parcela da população brasileira³ (AGÊNCIA NOTÍCIAS IBGE, 2023)

Grande parte da população indígena total (44,48%) vive na região Norte (753.357 pessoas). Na região Nordeste são 31,22% (528.800). Juntas, as duas regiões respondem por 75,71% do total. As demais têm a seguinte distribuição: Centro-Oeste (11,80% ou 199.912 pessoas indígenas), Sudeste (7,28% ou 123.369) e Sul (5,20% ou 88.097) (AGÊNCIA NOTÍCIAS IBGE, 2023).

¹ Os dados do “Brasil Indígena: uma nova foto da população indígena” foram apresentados pelo IBGE em 07 de agosto de 2023, em Belém/PA.

² “O total inclui os 817,9 mil indígenas declarados no quesito cor ou raça e as 78,9 mil pessoas que residiam em terras indígenas e se declararam de outra cor ou raça, mas se consideravam “indígenas” de acordo com aspectos como tradições, costumes, cultura e antepassados” (AGÊNCIA NOTÍCIAS IBGE, 2012).

³ Em 2022, a questão “Você se considera indígena?” foi estendida a outras localidades indígenas, que incluem, além dos territórios oficialmente delimitados pela Funai, os agrupamentos indígenas identificados pelo IBGE e as ocupações domiciliares dispersas em áreas urbanas ou rurais com presença comprovada ou potencial de pessoas indígenas (AGÊNCIA NOTÍCIAS IBGE, 2023).

Do total da população indígena, 621,1 mil (36,73%) residem em terras indígenas e 1,1 milhão (63,27%) estão fora delas. Três estados respondem por quase metade (46,46%) dos indígenas vivendo nas terras indígenas: Amazonas (149 mil), Roraima (71,4 mil) e Mato Grosso do Sul (68,5 mil). Por sua vez, na região Sudeste, é onde a maior proporção de indígenas vive fora dos territórios demarcados (82,56% ou 101,9 mil), seguida das regiões Nordeste (75,43% ou 398,9 mil) e Norte com 57,99% (436,9 mil) (AGÊNCIA NOTÍCIAS IBGE, 2023). Portanto, não há mais como pensar os povos indígenas como parte apenas da população rural.

Com essa perspectiva, trazemos, primeiramente, informações sobre os povos indígenas existentes no Brasil, suas inserções nos contextos urbanos e os fatores das migrações antigas e recentes. Em seguida discorremos sobre os impactos da inserção considerando os direitos assegurados nos artigos 231, 215 e 216 da Constituição Federal bem como pela Convenção 169, da Organização Internacional do Trabalho (OIT). Impactos negativos foram especialmente sentidos durante a pandemia da Covid-19, uma vez que os indígenas residentes fora das aldeias, ou em terras não identificadas ou demarcadas, não tiveram seus direitos preferenciais à vacinação assegurados. Por último registramos a agência e a autonomia protagonizadas pelos povos indígenas para se opor à prevalência do paradigma assimilacionista nas práticas do Estado brasileiro e para visibilizar a presença indígena no mundo urbano.

1. POVOS INDÍGENAS EM CONTEXTO URBANO

No senso comum índio de verdade é quem vive na aldeia, no meio do mato. Assim, chamar de indígenas às pessoas que mantêm relações permanentes com habitantes da cidade ou que vivem nas cidades parece incompatível. No entanto, a presença de população indígena em áreas urbanas foi reconhecida pela ONU, ainda que as insuficientes informações demográficas e estatísticas dificultem o acesso a dados reais de povos indígenas que ali residem, temporária ou permanentemente. Essa presença resulta de dois fatores principais: (i) migração de membros dos povos indígenas para as cidades; e (ii) cidades que avançam sobre aldeias indígenas, tornando suas terras ancestrais parte do cenário urbano. Acredita-se que mais da metade da população indígena, em muitos países, reside em áreas urbanas, e a tendência é de aumento, em decorrência da violação de direitos (ONU Habitat, 2011).

Muitas cidades se formaram em territórios indígenas ou cresceram em direção a esses territórios, apagando os limites físicos entre aldeia e cidade e pondo em xeque a ideia de que lugar de índio é fora da cidade.

Importante esclarecer que “os dados demográficos sobre índios em contexto urbano somente começaram a ser registrados e publicados pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) a partir de 1991, quando foi incluída definitivamente nos censos populacionais a variável cor e raça, resultando na identificação do termo indígena” (NASCIMENTO; VIEIRA, 2015, p. 123).

A presença de indígenas nas cidades é, conforme Rosa e Reis (2023, p. 15), “um fenômeno que mantém continuidade histórica e tem seu crescimento demográfico identificado pelos censos nacionais”. Apesar disso, os autores afirmam que o tema sempre teve pouco interesse e expressividade no âmbito da antropologia, e, quando tratado, predominava uma perspectiva assimilacionista (idem). O antropólogo Roberto Cardoso de Oliveira (1968) foi pioneiro no estudo da presença indígena em contexto urbano, seguido por Romano (1982); Lizarin (1981); Fígoli (1982); Penteadó (1980), alguns deles orientados de Cardoso (Nunes, 2010). De acordo com Agopian (2018) esses estudos permaneceram isolados até os anos 2000 quando o tema voltou a ser objeto de preocupação com Andrello (2006); Ponte (2011); Andrade (2012); CPI-SP (2013); Guirau e Silva (2013); Paula (2017). Acrescentamos o Projeto Nova Cartografia Social da Amazônia (PNCSA), coordenado pelo Antropólogo Alfredo Wagner Almeida, que aborda em fascículos os “Movimentos sociais e conflitos nas cidades da Amazônia” dando visibilidade à presença indígena nas cidades de Belém, no Pará, Manaus, Manaquiri, Iranduba e Rio Preto da Eva no Amazonas.

Em 2010, o Censo apontava que 502.783 indígenas viviam na zona rural e 315.180 nas zonas urbanas (o que corresponde a 36%). Não temos os dados discriminados do Censo de 2022, mas sabe-se que, das 10 cidades com maior número de indígenas, quatro são capitais: Manaus (AM) (1º lugar no *ranking*, com 71.713 pessoas); Salvador (BA) (4º lugar, com 27.740); Boa Vista (RR) (8º lugar, com 20.410); São Paulo (SP) (10º lugar, com 19.777) (Croquer, 2023).

Desde 2017 registra-se a presença de indígenas oriundos da Venezuela, país fronteiriço. Inicialmente o fluxo migratório direcionava-se apenas para o estado de Roraima. Porém relatório recente (OIM, 2023, p. 15) revelou que se encontram em 28 municípios de 17 estados, cobrindo as cinco regiões brasileiras. A pesquisa abrangeu o universo de 3.725 pessoas, distribuídas em 908 famílias e 65 comunidades indígenas, das quais 53 são compostas por uma única etnia e 12 são multiétnicas. Foram mapeadas 13 etnias: Akawaio, Arekuna, Chaima, Eñepa, Jivi, Ka’riña, Kamarakoto, Macuxi, Pemón, Taurepang, Warao, Wayuu e Ye’kwana, além dos grupos raciais *criollo* (não indígena) e mestiço (descendente de indígena e não indígena). A etnia Warao é a mais numerosa (71%). As comunidades encontram-se principalmente em meio urbano (89%), e, em menor medida, em área rural (8%) e semirural (3%). A maioria das pessoas chegou no período 2017-2019, e em menor número, nos anos 2020-2021, devido às restrições da pandemia da Covid-19. De acordo com

o relatório (OIM, 2023, p. 20), a maioria das comunidades saiu da Venezuela a fim de procurar emprego (25%), atendimento médico (18%) e concretizar reunião familiar (18%). A venda de artesanato e a ausência de terra também foram citadas, com 9% e 8% das respostas, respectivamente.

Não há consenso sobre qual terminologia utilizar: índios desaldeados, índios urbanos, índios citadinos ou índios em contexto urbano. A primeira expressão parece-nos ultrapassada porque sugere uma identidade perdida. A nosso ver, a resposta deve ser buscada a partir da percepção dos indígenas e, nesse sentido, uma referência é a Arguição de Descumprimento de Preceito fundamental (ADPF) n. 709, proposta em 2020 pela Articulação dos Povos Indígenas do Brasil (APIB) e partidos políticos no Supremo Tribunal Federal (STF), da qual falaremos mais adiante.

De acordo com a *Red de Investigaciones Sobre Indígenas Urbanos* (RISIU, 2020, p. 5), “a questão indígena em contexto urbano é complexa, multiétnica e invisibilizada, [apagada], mas fortemente presente”. Os indígenas convivem com o preconceito e discriminação e com a negação sistemática de sua identidade. A violação de direitos poderia ser reduzida se as prefeituras dos municípios coletassem dados em nível local sobre indígenas neles residentes, de modo a implementar políticas públicas diferenciadas. A invisibilidade deste grupo social, como de tantos outros, serve à dominação, subalternização, marginalização e silenciamento.

É o que podemos inferir do depoimento oral de Lu Favoretto, coordenadora da Companhia 8 Nova Dança de São Paulo que, desde 2000, trabalha com pesquisa de campo orientada pelo princípio de aproximação com a realidade:

Desde 2012 há um interesse numa aproximação com o universo ameríndio. Mas, a gente tinha ideia de que para fazer um trabalho que adentrasse o universo indígena precisaríamos nos deslocar para o Xingu ou para a Amazônia. Éramos ignorantes no sentido de saber que os Guarani estavam aqui pertinho de nós, na nossa cidade. Em 2014, a gente descobriu que as aldeias Guarani estavam ao redor da nossa cidade, no litoral do nosso estado [São Paulo]. Isso me deixou muito ‘absurdada’: como a gente não sabe disso! (CIA 8 NOVA DANÇA DE SÃO PAULO, 2021).

2. PORQUE VIR PARA A CIDADE E O QUE SIGNIFICA VIVER NA CIDADE

O indígena na cidade “é pensado como um indivíduo deslocado, fora de seu próprio mundo, em contradição com a essência de seu ser” (NUNES, 2010, p. 16). O estar fora da aldeia traz uma carga de preconceito: “índios não trabalham”, “são bêbados”, “preguiçosos”. Não há índios na cidade: “eles vivem na floresta, andam nus, usam arco e flecha para caçar, não falam português”. Estar fora da aldeia, ser morador de uma cidade, para muitas pessoas significa que houve perda da cultura e da identidade étnica. Ele/ela teria sido assimilado/a, aculturado/a, integrado/a à sociedade brasileira.

De acordo com pesquisadores/as indígenas:

Ao se distanciar do perfil esperado do que é ser índio (aquele que vive na floresta, distante do restante da população), eles afirmam ser tachados de: aculturados, ou seja, integrados ao mundo não indígena. Portanto, são invisibilizados e isso se reflete na completa ausência de políticas públicas voltadas para esse grupo específico. Essa invisibilização não contempla os inúmeros fatores que motivaram o deslocamento desses povos para o contexto urbano. 1) expulsão dos territórios; 2) crescimento das áreas urbanas e a consequente aproximação com as aldeias; 3) busca por melhores condições de vida, como trabalho, educação formal, saúde etc. (RISIU, 2020, p. 5).

Acerca dessas representações sociais, a antropóloga Josileia Kaingang contrapõe uma reflexão relevante:

Quantos de nós já não ouvimos que quando a gente está com o celular ou fazendo uso de uma tecnologia várias imbricações existem aí no imaginário da população que torna o uso da tecnologia uma coisa incompatível com os povos indígenas. [...] nós temos que fazer o uso dessas tecnologias. A vida nas áreas urbanas ela tem uma relação com as tecnologias que é muito importante, porque elas vão fazer com que a gente tenha esses dispositivos pra reafirmar a nossa própria identidade étnica e muitas vezes vai desafiar a noção que circula nesse imaginário da população. Há um discurso midiático que fala muito que o indígena que não está na aldeia deixa de ser índio e isso é totalmente errado. Nós não deixamos de ser indígena (CIMI, 2021).

Transformações culturais são constantes em todos os povos, de modo que não podemos condenar os povos indígenas a se manterem com as mesmas características de cinco séculos atrás. Os indígenas que residem em contextos urbanos não são menos índios do que aqueles que vivem em aldeias no contexto rural. Têm o direito ao exercício da cidadania com reconhecimento de suas identidades étnicas, línguas, valores, costumes, organização social e crenças, que se alteram no curso do tempo. Do contrário, estar-se-á se reproduzindo o processo de submissão dos povos originários, iniciado com a invasão das Américas pelos europeus.

A migração de indígenas para as cidades, voluntária ou forçada, em geral decorre da violação dos direitos, como nos casos em que é motivada pela expulsão dos territórios de origem, insegurança econômica, ausência ou precariedade de serviços básicos.

Indígenas do nordeste migraram para as grandes metrópoles como São Paulo e se estabeleceram nas periferias. Há indígenas que não vivem nas cidades, mas transitam constantemente entre elas e suas aldeias. Há casos como o dos Fulniô, de Águas Belas (PE), que assistiram a cidade nascer e crescer no interior da Terra Indígena. Pode-se dizer que as TI Jaraguá e Tenondé Porã, no município de São Paulo, também são exemplos. E a própria cidade, como lembra Tiago Karay, liderança Mbyá Guarani:

meus tios sempre falaram que a cidade que cresceu em volta da aldeia. São Paulo era área indígena e depois foi construída a cidade. Então aqui, no pátio do colégio, a gente tem a história do povo guarani que foi usado pelos jesuítas pra construir então isso é um algo histórico nesse país. E hoje ainda as pessoas questionam. Falam: ah, mas tem Aldeia na cidade de São Paulo [...] (Colóquio “Lugar de Índio também é na cidade”, 2019).

Os Guarani nos estados do Rio Grande do Sul, Santa Catarina, Paraná, São Paulo ou Mato Grosso do Sul vivenciam “situação de opressão no sentido dos impactos que o fator urbano causa cotidianamente aos seus costumes em sentido amplo. Existe uma incompreensão do ‘bem viver’ desse povo e um alto índice de discriminação nos espaços por eles frequentados” (GUIRAU; SILVA, 2013, p. 14).

A população indígena que vive nas periferias das cidades sofre todos os tipos de desafios de quem vive as severas desigualdades socioterritoriais: quase não têm acesso a bens e serviços (quando têm, é precário) e a políticas sociais, além de baixo poder aquisitivo. Isso não quer dizer que perderam os laços com seus locais de origem.

Os indígenas que vivem em Manaus, por exemplo:

estão vinculados às suas comunidades no rio Negro. A ‘saúde’ é sentimento presente e costumam reunir-se para falar a “gíria” (a língua indígena ou *nheengatu* no caso dos Baré, sobretudo os mais velhos) e compartilhar histórias em que a vida na comunidade é a representada como ideal. Embora não queiram retornar definitivamente para suas comunidades, costumam organizar-se e planejar viagens para desfrutar de alguns dias no ‘interior’, onde reafirmam as redes de reciprocidade existentes (MELO, 2013, p. 119).

Isso acontece porque:

Os Baré reconhecem um vínculo muito forte com o Rio Negro e especialmente com Manaus, cidade que é por eles afirmada como parte de seu território tradicional e ressignificada de diversas formas, particularmente a partir da análise dos processos de transformações ambientais provocadas pelos “brancos” nestas paisagens: como soterramentos, desvios de rios, construção de portos e praças, etc. onde havia edificações indígenas (MELO, 2013, p. 116).

Os Pankararu, assim como centenas de outros povos originários, tiveram seus deslocamentos cerceados, foram aldeados e submetidos à catequização e a políticas integracionistas, precisaram se esconder para sobreviver e proteger o que ainda restava de sua cultura, de sua língua, de seus territórios ancestrais. Em São Paulo, os Pankararu estão distribuídos pelas favelas do Real Parque, Paraisópolis e outros cantos da cidade. Se organizaram para buscar seus direitos enquanto

comunidade, povo indígena no contexto da cidade. Criaram uma associação, juntaram forças com outros povos indígenas e assim conseguiram articular ações voltadas à saúde e à educação.

Dôra Pankararu, moradora da favela Real Parque, analisa a sua experiência pessoal:

Minha relação com a cidade não é negativa. Eu não me deixei levar pelo que esse mundo queria fazer comigo. Eu não vivi o processo de alienação que a cidade oferece, que a universidade oferece, que alguns espaços oferecem. Eu vivi a minha realidade, até onde pude. Em vez de eu ter sido esgotada por conta do que a sociedade externa me pedia, eu absorvia o conhecimento dela, de uma maneira bem filtrada, sem ansiedade. Eu sabia o que estava fazendo, pensando em construção de amizades, em relações, em caminhos para o meu povo. Nesses caminhos eu vi coisas positivas, algumas vezes me decepcionei. Mas, não é porque uma pessoa ou um espaço não respeitam meu processo de protagonismo indígena que eu vou desistir. Vou continuar marcando território. Depois de mim virão outros. Nunca pensei individualmente, sempre pensei como coletivo. As pessoas não estão no seu pensamento, não estão no seu coração, não sabem o que você quer. Sabem só o que você está apresentando, demonstrando, deixando que elas vejam, que a sociedade veja. Eu aprendi com o meu povo, e com outros parentes, que é assim, nem tudo a gente entrega para o outro (*apud* PAPPIANI, 2021).

De acordo com ONU Habitat (2011, p. 3), quer estejam morando em cidades como resultado da expansão urbana, migração forçada ou voluntária, ou porque é onde estão suas terras ancestrais, os povos indígenas urbanos em geral sofrem as mesmas condições econômicas e sociais. Estudo da Risiu (2020, p. 6) reforça que grande parte dos indígenas em contexto urbano:

sobrevive na informalidade, ou em trabalhos de baixa remuneração (serviço doméstico, atendente de balcão de loja, diarista, segurança etc.). Além disso, geram pequenas rendas com o comércio de artesanato, apresentações de canto e dança, oficinas ligadas às tradições culturais indígenas [...]. O impacto econômico afeta diretamente o acesso aos meios de subsistência como alimentos e medicamentos.

Na roda de conversa virtual “Indígenas em contextos urbanos e suas lutas por direitos sociais, culturais e territoriais”, Jozileia Kaingang postulou o reconhecimento dos indígenas como sujeitos de direitos: “[...], nós temos o direito de estar na cidade, temos o direito de viver na cidade, de partilhar a cidade. Mas, infelizmente a cidade é em muitas vezes negada a nós indígenas [...]” (CIMI, 2021). Afirma que a negação se expressa na falta de acesso à moradia, ao saneamento básico e à educação diferenciada em contexto urbano.

Quando nós indígenas vamos pra cidade, como foi o meu caso, pra fazer faculdade, o embate era sempre muito forte. Porque embora Chapecó seja uma cidade indígena, Kaingang, uma cidade que foi formada por meus ancestrais, ela nega a existência dos povos indígenas. Fato é que nós temos estátuas dos desbravadores, dos madeireiros em várias partes da cidade: avenida principal, rodoviária. Então, eu percebo desde sempre que a cidade ela é um local em que a gente tem que ficar o tempo todo se afirmando indígena, resistindo a esse processo de apagamento que tem do sujeito indígena ou lutando pra que a gente possa ser reconhecido como pertencente a um povo, porque muitas são as vozes que dizem que o indígena que está em contexto urbano já deixou de ser indígena (CIMI, 2021).

Angélica Kaingang, mestranda em Serviço Social, mostrou como as cidades se sobrepuseram aos territórios ancestrais e, paradoxalmente, indígenas passaram a ser estrangeiros em seu próprio território.

Enquanto indígena no espaço urbano como resistência Kaingang desde muito pequena, a gente já vem caminhando por esses espaços que são as cidades. A gente sabe que foram as cidades que chegaram até os territórios indígenas. Nesse sentido, através da mobilidade, a gente vem caminhando os mesmos passos que os nossos ancestrais já caminharam nesses lugares. Então, desde criança eu já vinha vendendo artesanato com os meus pais, com os meus avós nesses espaços urbanos. Sempre nessa provocação do outro; a nossa presença indígena sempre traz um certo incômodo para o não indígena. Por nossos corpos estarem nesse trânsito que é o meio urbano [...] e, também, agora quando a gente começa a acessar a política de ações afirmativas, a política de cotas [...] a universidade. A gente vem provocando esses lugares com a nossa presença, com os nossos pensamentos [...], com o nosso modo de ser [...]. A nossa diferença é um incômodo para o outro [...]. E a cada vez que a gente vê como é incômodo é aí que a nossa resistência é que a nossa luta ela começa a se fortalecer nesses espaços (CIMI, 2021, grifos nossos).

Ricarda Wapichana, residente na periferia da cidade de São Paulo que trabalha com palestras culturais sobre alimentação dos povos indígenas, reforçou na roda de conversa virtual o sentimento de se sentir estrangeira num território que é originariamente indígena:

Nós somos sementes, somos raízes, somos essa geração que os mais velhos deixaram. E falar de mulher indígena que está numa das maiores cidades do mundo, do planeta não é fácil, é um choque cultural muito grande. Você está em um ambiente que é indígena e ao mesmo tempo não somos vistos como indígenas, somos vistos como os estrangeiros, somos vistos como algo que incomoda. Não somos vistos como seres originários dessa terra, somos vistos como intrusos, estrangeiros. Muitas vezes me sinto estrangeira na minha própria terra, no meu próprio território. Território não é só ali na Amazônia. É preciso encarar esse contexto, essa realidade que a cidade devorou a floresta. Hoje estou aqui nessa grande floresta cinzenta aprendendo todos os dias como que os meus parentes que são mais de 50 povos indígenas na cidade de São Paulo[...]. E, fazer parte dessa sociedade é dizer que eu estou aqui como mulher indígena ocupando a cidade que é um espaço de direito, tanto para aqueles que estão aldeados e os que estão na cidade [...] (CIMI, 2021).

3. COVID-19 E O CONTROLE DE VIDAS: quem deve viver e quem deve morrer

O debate sobre indígenas em contexto urbano veio à tona fortemente com a pandemia da Covid-19, em 2020, oportunidade em que “a sociedade começou a abrir os olhos para o fato de ter indígenas vivendo nas cidades” (RISIU, 2020, p. 4).

No período 2019-2022, o movimento indígena no Brasil denunciou o genocídio em curso praticado pelas autoridades do governo federal, cuja virulência contra os povos originários, no discurso e na prática, se intensificou nos dois primeiros anos. O isolamento social, em vez de impedir, facilitou que grileiros, garimpeiros, madeireiros e outros invasores atacassem as terras indígenas

homologadas ou em processo de demarcação. Ademais, houve omissão do governo federal em estabelecer um plano sanitário coordenado de proteção às comunidades indígenas e aos indígenas em contexto urbano.

A exposição ao vírus e o tratamento dos efeitos infecciosos entre as populações humanas, ao longo dos dois primeiros anos de pandemia, tiveram uma distribuição bastante desigual. Enquanto algumas pessoas tiveram acesso privilegiado a cuidados médicos e a equipamentos de proteção respiratória, outros grupos sociais arcaram, de maneira desproporcional, com os custos dos males, em uma lógica estruturada pela classificação social. Essa distribuição desigual, manipulada para o controle de vidas, quais devem viver ou morrer, configurou o que Mbembe (2018) chama de necropolítica.

O ano de 2020 foi marcado pelo alto número de mortes entre os povos indígenas, além de, em muitos casos, o vírus ser levado por invasores para dentro dos territórios. Em razão disso, o movimento indígena, por meio da APIB, passou a realizar contagem própria dos mortos e infectados para denunciar a política de extermínio e criou o Comitê Nacional pela Vida e Memória Indígena. A APIB e parceiros da academia, como a Fiocruz; o Observatório de Direitos e Políticas Indigenistas (Obind/UnB⁴), e entidades da sociedade civil (CIMI e ISA) monitoraram, sistematicamente, o espriamento da doença e adotaram medidas de proteção, além de cobrar do Estado o cumprimento de suas responsabilidades para com os 305 povos indígenas presentes no País⁵.

Em tempos de pandemia esperava-se que a Secretaria Especial de Saúde Indígena, do Ministério da Saúde (Sesai/MS), criada em 2010, atenderia a população indígena, independentemente de estar na aldeia ou não. Infelizmente, a assistência à saúde ficou restrita aos indígenas residentes em aldeias.

Relatório da RISIU (2020, p. 112), denunciou que “os postos de saúde resistem em adotar a variável étnica nos prontuários de registros de casos prováveis e/ou suspeitos de Covid-19 (notificados ou confirmados) por município”. Quando vêm a óbito as/os indígenas têm sua identidade negada, são enterrados como pardos. Suas mortes não são contabilizadas oficialmente. Ademais, há subnotificação de indígenas residentes em contexto urbano, propensos que são a maior vulnerabilidade socioeconômica.

Por sua vez, o estudo realizado pelo Centro de Sensoriamento Remoto (CSR-UFMG) e pelo ISA (2020), intitulado “Modelagem da vulnerabilidade dos povos indígenas no Brasil ao covid-19”,

⁴ Criado em 2016, o OBIND é um Projeto de Extensão da UnB, vinculado ao Departamento de Estudos Latino-Americanos (ELA). Consultar, a respeito: <http://obind.eco.br/>. Acesso em: 27 nov. 2023.

⁵ Dados da APIB, de 23 de julho de 2021 mostravam que 163 povos indígenas foram atingidos pelo vírus, 57.255 indígenas haviam sido contaminados e 1.137 pessoas foram a óbito.

apontou que as campeãs do *ranking* mostravam dois cenários bem distintos: um deles o de terras indígenas em territórios urbanos, com pouco espaço e uma população confinada e marginalizada, como Tenondé Porã e Jaraguá, em São Paulo; outras, como as TI Yanomami e Vale do Javari, distantes de quaisquer infraestruturas de saúde.

A OIT publicou relatório chamando atenção ao fato de que os povos indígenas possuíam os piores indicadores de saúde, educação e emprego e representavam 30% da população em situação de extrema pobreza. Além disso, mais de 86% deles estavam submetidos à informalidade no mundo do trabalho. Nesse contexto, os indígenas que viviam nas cidades eram os mais vulneráveis, haja vista não possuírem condições de manter o distanciamento social (OIT, 2019).

Em reunião virtual da Frente Parlamentar Mista em Defesa dos Direitos dos Povos Indígenas (FPMDDPI)⁶, em 6 de abril de 2020, o então secretário da Sesai, Robson Santos, declarou que a Secretaria fazia o atendimento nos Distritos Sanitários Especiais Indígenas (DSEI) e não tinha “pernas” para o atendimento em áreas fora deles. Os indígenas que estão fora dos Distritos são atendidos pelo SUS. Sugeriu que fosse realizado estudo antropológico demonstrando a necessidade de a Secretaria aprimorar a assistência à saúde indígena incluindo os indígenas em contexto urbano (FPMDDPI, 2020).

Entretanto, na audiência seguinte, em 9 de abril de 2020, o subprocurador-geral da República Antônio Bigonha relatou:

O presidente da Funai [Marcelo Xavier] respondendo a uma antiga solicitação nossa já tinha afirmado com Parecer da sua consultoria jurídica que a Funai não prestaria assistência a indígenas em territórios ocupados, somente em terras regularizadas e devidamente reconhecidas [Parecer de nov. 2019, antes da pandemia da Covid 19]. Isso nos causou bastante perplexidade (FPMDDPI, 2020).

Diante da omissão do Estado, povos indígenas se organizaram para realizar autogestão sanitária, criando barreiras para impedir que o vírus adentrasse os territórios. Desafortunadamente, porém, vários povos perderam anciãos e anciãs, guardiões/ãs de sementes, de ervas, de receitas, de histórias, mas, também, guias de ensinamentos/saberes de cura, de reza, da língua, da cultura. Eram verdadeiras bibliotecas vivas e, ao perdê-las/os, parte do conhecimento ancestral se esvaiu. São perdas inestimáveis da memória dos povos!

A constatação nos remete a um ensaio de Judith Butler intitulado “Violência, luto, política”. A autora preocupa-se com “quem conta como humano? Quais vidas como vidas? [...] o que concede

⁶ A FPMDDPI, presidida pela então Deputada Federal Joenia Wapichana (REDE/RR), teve um papel importante durante a pandemia da Covid-19 na articulação e acompanhamento das ações aos povos indígenas.

uma vida ser passível de luto” (BUTLER, 2020, p. 40). Ela mostra que as vidas humanas e seus corpos físicos estão conectados uns aos outros, são interdependentes, e fisicamente vulneráveis uns aos outros. Argumenta que “o luto fornece um senso de comunidade política de ordem complexa, primeiramente ao trazer à tona os laços relacionais que têm implicações para teorizar a dependência fundamental e a responsabilidade ética” (BUTLER, 2020, p. 41).

Ao afirmar que os corpos são fisicamente vulneráveis uns aos outros, Butler (2020, p. 49) traz à luz a violência, vista como “uma maneira de expor, de forma mais aterrorizante, a vulnerabilidade primária humana a outros seres humanos”. Nesse sentido, a autora chama atenção para o fato de que certas vidas humanas são mais vulneráveis do que outras. Certas vidas são protegidas e outras anuladas. As vidas anuladas são aquelas vistas como “irreais”. A violência contra essas vidas e corpos é permitida e aceita, não é digna de luto.

Durante as audiências virtuais da FPM DPI foram recorrentes as falas de lideranças indígenas reivindicando que o governo federal reconhecesse os povos indígenas como público prioritário nas ações de enfrentamento ao coronavírus, especialmente no que dizia respeito aos testes rápidos, cestas básicas, equipamento de proteção individual (máscaras, luvas).

Foram ressaltados casos de abuso de poder, ameaça, racismo e discriminação étnico-cultural, quando os indígenas buscavam atendimento ou assistência. Além das mortes e da fome que atingiram muitas comunidades em situação de vulnerabilidade extrema, o preconceito e o racismo foram agravantes do sofrimento vivenciado pelos povos indígenas.

Sobre a omissão por parte do poder público, o que sobressaiu foi a desassistência do Estado na área da saúde. O que era precário ou inexistente em alguns territórios antes da pandemia, se agravou mais ainda com a crise sanitária. Falta de apoio para a instalação de barreiras sanitárias nas terras indígenas, a interrupção ou omissão no fornecimento de cestas básicas e de materiais de higiene, necessários para garantir condições básicas de proteção e prevenção contra a Covid-19, foram alguns dos casos recorrentes registrados.

Em roda de conversa, Jozileia Kaingang denunciou o descaso dos governos para com os indígenas:

[...] Nós sabemos que a falta de políticas públicas pra um enfrentamento real a pandemia é o descaso do governo, ele fez com que os indígenas padecessem e, os indígenas em contexto urbano talvez tenham sido os mais afetados, justamente por estarem num espaço em que a circulação de pessoas é muito maior, vitimando-os (CIMI, 2021, grifos nossos).

Assim como o não reconhecimento da condição de indígenas para aqueles/as fora das aldeias:

[...] quando elas/es procuram os postos de saúde, muitos casos não foram reconhecidos como indígenas. Nós tivemos muitos casos relatados por parentes indígenas em centros urbanos maiores em que o sistema de saúde não os reconheceu como indígenas, o povo ali registrado. Então, números de indígenas que foram vitimados pela covid 19, não vão ser realistas justamente pela falta desse reconhecimento à população indígena, como um povo diferenciado, como pertencente a um grupo étnico diferenciado (CIMI, 2021, grifos nossos).

Em carta aberta ao diretor-geral da Organização Mundial de Saúde (OMS), Tedros Adhanom, em maio de 2020, a Frente Parlamentar reivindicou medidas específicas para garantir a proteção dos povos indígenas diante da pandemia da Covid-19, bem como sugeriu a criação de um Fundo Emergencial a fim de garantir a segurança alimentar, o acesso a saneamento básico, a serviços de saúde e aos demais direitos sociais e previdenciários durante o período de crise. A chegada das vacinas representou um relativo alívio, mas as mortes por Covid-19 permaneceram elevadas entre os povos originários, que seguiram sendo vitimados pela omissão do governo federal no enfrentamento ao coronavírus.

Muitas das aldeias indígenas dependiam de doação de alimentos ou do “auxílio emergencial⁷” para compra deles. Na audiência de 9 de abril de 2020, Antônio Bigonha ressaltou preocupação externalizada por todos os presentes, de que o auxílio emergencial atinge de forma diferenciada os povos indígenas:

[..] para que os indígenas possam acessar esse direito e, evidentemente que, dependendo dos lugares, não é dinheiro que chegue e não são as comunidades que precisam se deslocar para a cidade, mas precisa ter uma ação coordenada da Funai pra fazer com que o alimento chegue às aldeias. Além disso, evidentemente, tem outros projetos, que apoiam iniciativas de autossustentabilidade das comunidades indígenas. A Funai tem trabalho específico de apoio ao etnodesenvolvimento e precisa estar dialogando mais para apoiar essas iniciativas (FPMDDPI, 2020).

A liderança indígena Sonia Guajajara, hoje ministra do governo⁸, reiterou que os povos indígenas requerem do Estado brasileiro:

Estímulo à produção sustentável de alimentos. A Funai, ao invés de distribuir somente as cestas de alimentos, [deve] estimular a entrega de sementes para que as/os indígenas possam fazer os plantios de quintal e ter a produção de alimentos a médio e longo prazo. [E, para o caso das entregas de alimentos pela FUNAI, a liderança pergunta:] Quais os protocolos que estão sendo adotados para as entregas? (FPMDDPI, 2020)⁹.

⁷ O Auxílio Emergencial foi um benefício financeiro criado para garantir renda mínima aos brasileiros em situação vulnerável durante a pandemia do Covid-19 (coronavírus).

⁸ Sônia Guajajara tomou posse no dia 12 de janeiro de 2023 como ministra do Ministério dos Povos Indígenas (MPI), promessa de campanha do então candidato à presidência da República Luiz Inácio Lula da Silva.

⁹ Em 09 de abril daquele ano, a APIB lançou protocolo de orientação para a distribuição de alimentos em parceria com a Fiocruz, Unifesp, Abrasco.

No campo político, o movimento indígena, em articulação com o mandato da Deputada Federal Joenia Wapichana apresentou o PL n. 1.142/2020 (transformada em lei ordinária 14.021/2020), votado e aprovado na Câmara dos Deputados, em 21 de maio de 2020, preceituando que “as medidas de saúde farão parte de um plano emergencial coordenado pelo governo federal, mas deverão ser adotadas também outras ações para garantir segurança alimentar”. Foi instituído o Plano Emergencial para Enfrentamento à Covid-19, para garantir medidas de proteção e promoção da saúde dos povos indígenas, quilombolas, pescadores artesanais e demais comunidades tradicionais. Deu-se ênfase ao acesso à água potável, distribuição de cestas de alimentos, suporte técnico e financeiro à produção e ao escoamento daqueles prejudicados em função da pandemia, por meio da aquisição direta de alimentos no âmbito dos programas da agricultura familiar, assegurando a infraestrutura e a logística necessárias, de acordo com cada região, além de disponibilização pela União, de remédios, itens de proteção individual e materiais de higiene e de desinfecção, observados os protocolos de proteção dos profissionais e dos povos indígenas (art. 9º).

Em junho de 2020, a APIB, junto com seis partidos de oposição ao governo, ingressou com a ADPF n. 709, no Supremo Tribunal Federal (STF), com o objetivo de denunciar as falhas e omissões do poder público no enfrentamento à pandemia da Covid-19 entre os povos indígenas, com alto risco de contágio e mesmo de extermínio de etnias e garantir medidas de proteção e promoção da saúde dos povos indígenas e comunidades tradicionais. Foram formulados pedidos específicos em relação aos povos indígenas em isolamento ou de contato recente, bem como pedidos que se destinavam aos povos indígenas em geral, inclusive aqueles em contexto urbano ou que habitavam áreas que ainda não estavam definitivamente demarcadas:

A política do Ministério da Saúde à época era ignorar a identidade indígena de quem vive na cidade e inclusive em aldeias em áreas não definitivamente demarcadas, reduzindo drasticamente o âmbito de atuação da SESAI e a vacinação prioritária.

Jozileia Kaingang denunciou o descaso do governo federal em vacinar os indígenas em contexto urbano:

nós indígenas que estamos em contexto urbano, não fomos vacinados embora o ministro Barroso tenha dado aí uma determinação dizendo que os indígenas que estão em contexto urbano também devem ser vacinados. Por quê? Porque nós não conseguimos acessar o sistema SUS como restante da população e isso é uma realidade. [...] nós temos aí três legislações que dizem que os municípios em que há a presença de povos indígenas há um aumento no recurso que eles recebem. [...]. Mas, infelizmente nós vimos aí negada a vacinação para os indígenas na maioria dos municípios brasileiros que estão morando em contexto urbano, que estão aí com a sua presença, seja pra trabalho, seja pra estudo nas nossas cidades (CIMI, 2021).

Em decisão cautelar, o Ministro Relator da ADPF n. 709 assentou que povos indígenas, ainda que não residentes em TI homologadas, continuam sendo povos indígenas e detentores dos mesmos direitos e proteções dos que conseguem, ainda, sobreviver nas aldeias. Também decidiu que os mesmos critérios utilizados pelo Plano Nacional de Vacinação (maior vulnerabilidade epidemiológica, modo de vida coletivo e dificuldade de atendimento de saúde *in loco*) aplicam-se aos indígenas urbanos que não dispõem de acesso ao SUS (STF, 2020).

4. RESISTIR PARA EXISTIR

Desde março de 2020, quando a pandemia se instalou, iniciativas por parte de movimentos socioterritoriais, foram postas em prática. Na Colômbia, durante a pandemia, os Nasa empreenderam uma *minga hacia adentro*, caracterizada pelo

fortalecimento das relações comunitárias, que passa por suas dimensões materiais e simbólicas, desde uma maior autonomia alimentar ao fortalecimento das autoridades internas ancoradas em práticas de assembleias e tomada de decisão por consenso até a harmonização coletiva através de rituais em locais sagrados, como as lagoas do Cauca, de fogueiras e incensos com a participação de médicos tradicionais (ZIBECHI, 2020, p. 36).

Outra experiência mencionada pelo mesmo autor relaciona-se aos processos de produção de alimentos (os roçados e o fomento a diversificação de cultivos) por parte de povos indígenas andinos do vale do Cauca (Nasa, Kokonuko e Yanacona). Tais povos multiplicaram as feiras de *trueques*¹⁰ em territórios indígenas e com a cidade, com o intuito de intercambiar – “*sin equivalencia, sino por necesidad*” – produtos de zonas quentes, temperadas e frias. Os *trueques* com a cidade permitiram garantir o autossustento de famílias na urbe e protegendo com produtos de limpeza e longe do vírus, famílias que estão na zona rural. Nessa prática o fator monetário inexistente, toda a dinâmica é realizada sob a orientação de anciãos e anciãs.

Iniciativas de aprofundamento e/ou busca da autonomia alimentar ocorreram em outras partes do mundo, observando-se um retorno aos territórios rurais, urbanos e/ou periurbanos, com tentativas de construção coletiva de hortas orgânicas autogeridas, na Argentina, no Chile, no Uruguai, no Brasil. Zibechi (2020, p. 38) chama atenção dos vínculos construídos entre os de baixo, rural-urbanos, como abertura à autonomia e ajuda mútua em água e alimentos e saúde e desenvolvimento tecnológico. São

¹⁰ Prática indígena ancestral, vinculada às relações de parentesco alargadas ao longo da geografia dos territórios, com a qual garantem o autoconsumo, mas também a consolidação dos laços familiares e a reprodução contínua de sua identidade (Durán; Muñoz, 2007, p. 107).

laços que se fortalecem. Na Terra Indígena Morro dos Cavalos (SC), uma experiência ajudou sobremaneira famílias em situação de vulnerabilidade social e econômica durante o período mais difícil da Covid-19. As e os Mbya Guarani, com ajuda de agricultores familiares agroecológicos, realizaram hortas circulares no interior do território indígena e puderam abastecer com alimentos saudáveis inúmeras famílias de Florianópolis e região metropolitana.

As práticas anteriormente mencionadas são contra-hegemônicas e se multiplicam mesmo que em escala local, atendendo as necessidades de quem precisa. As mulheres tiveram um papel fundamental, especialmente no que diz respeito à resiliência dos sistemas alimentares indígenas que, nas palavras de uma mulher de Mianmar “são apropriados, são sustentáveis e favorecem a regeneração da Natureza” (FIMI, 2021).

Ainda na TI Morro dos Cavalos, a cacica da aldeia *Yakã Porã*, conta que as mulheres assumiram a responsabilidade de salvar vidas. Elas se organizaram e foram atrás de ervas e rezos para impedir que vidas fossem perdidas. Para Eliara Antunes (2022) foi um momento:

[...] de muita união principalmente pras comunidades indígenas, onde teve comunidades que ficaram totalmente isoladas que foi aquele momento de continuarmos no coletivo, mas nos isolamos das pessoas de fora. Foi um momento que a gente buscou muito essa união, trocas de saberes, de praticar mais junto, pra que a gente conseguir resultado pra ajudar as pessoas dentro das nossas comunidades. Então, foi assim um momento de união, mesmo. Vamos plantar, o que você tem de semente? Eu tenho isso eu tenho aquilo; vamos plantar junto porque a gente não sabe até quando vai ficar nessa pandemia; pra que na época da colheita a gente tenha algo pra comer. Então, essa pandemia uniu muito, foi uma lição de vida pra nós, também, e acredito que pros não-indígenas também.

O fechamento territorial mencionado pela liderança Mbya pode ser interpretado como “o traçar de uma fronteira que leva ao fortalecimento das relações não capitalistas e não mercantis, colocando os valores de uso à frente dos valores de troca e solidariedade e irmandade entre as e os de baixo frente ao individualismo que o sistema propõe e impõe” (ZIBECHI, 2020, p. 37).

O elemento espiritual teve muita importância:

Foi uma volta pra dentro, uma volta pra si mesmo e pra dentro da comunidade, pro coletivo, porque nós nessa época tínhamos muitos jovens estudando na faculdade, que estavam no ritmo da cidade, dos *jurua kwery* e tiveram que voltar pra aldeia. Voltar pros rezos, pra casa de reza, pro dia a dia da aldeia” (ANTUNES, 2022).

Os povos indígenas se organizaram para garantir o isolamento comunitário, reconhecendo seus territórios como áreas de cuidado coletivo e proteção do contágio do coronavírus. Reuniram esforços para realizar barreiras sanitárias, no controle ao acesso às comunidades por não indígenas, e garantir o abastecimento alimentar das famílias, seja mediante doações ou vaquinhas virtuais para

compra de alimentos, de máscaras, de luvas, de inaladores, de álcool gel e outros produtos de higiene. Almeida et al. (2020, p. 46) avaliam que tais formas de ação e solidariedade se aproximam de novas “maneiras de pensar a política e de agir politicamente com maior autonomia, relativizando o peso das tutelas e a força das relações de poder, que visam submeter os povos e comunidades tradicionais a mecanismos de controle ancorados em fundamentos colonialistas”.

PALAVRAS FINAIS: ESPERANÇARES

A invisibilidade deliberada da presença indígena em contexto urbano encobre a inexistência de políticas públicas para sua assistência. Pessoas e/ou comunidades indígenas que vivem nas cidades dependem do apoio de igrejas, organizações não governamentais e movimentos sociais. O governo federal e a grande maioria dos governos estaduais e municipais não assumem suas responsabilidades de assistência aos povos indígenas. Violam a Constituição Federal de 1988 ao negar o paradigma da diversidade cultural retrocedendo ao paradigma integracionista, responsável pelo genocídio e pelo etnocídio de centenas de povos originários no território do Brasil. Paradigma que recusa consulta prévia, livre e informada aos povos indígenas, para medidas que lhes afetam diretamente, determinada pela Convenção n. 169 da OIT.

Compete à União legislar sobre populações indígenas (art. 22, XIV, CF/88), cabendo-lhe a promoção dos direitos da população indígena de todo o território nacional. Entretanto, no período 2019-2022, o governo declaradamente anti-indígena promoveu ataques às políticas e aos órgãos responsáveis pela política indigenista retirando investimentos destinados à proteção dos povos originários. Suas declarações incentivavam a invasão dos territórios indígenas e negavam qualquer amparo aos indígenas em contexto urbano.

Esta política era incompatível com a Constituição de 1988 e com a Nova Agenda Urbana, adotada na Conferência das Nações Unidas sobre Habitação e Desenvolvimento Urbano Sustentável, e vinculada à Declaração Universal dos Direitos Humanos, aos tratados internacionais de direitos humanos, à Declaração do Milênio e aos resultados da Cúpula Mundial de 2005. A Nova Agenda Urbana estabelece padrões e princípios para o planejamento, construção, desenvolvimento e melhora das áreas urbanas. Para que seja de fato adotada e implementada é necessária a participação conjunta de diferentes atores sociais: governos regionais e locais, parlamentares, organizações da sociedade civil, povos indígenas e comunidades locais, representantes do setor privado, comunidades acadêmica e científica (ONU Habitat, 2017).

REFERÊNCIAS

AGÊNCIA NOTÍCIAS IBGE. **Censo 2022**. De 2010 a 2022, população brasileira cresce 6,5% e chega a 203,1 milhões. Disponível em: <https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-noticias/2012-agencia-de-noticias/noticias/37237-de-2010-a-2022-populacao-brasileira-cresce-6-5-e-chega-a-203-1-milhoes>. Acesso em: 07 ago. 2023.

AGÊNCIA NOTÍCIAS IBGE. **Censo 2010**: população indígena é de 896,9 mil, tem 305 etnias e fala 274 idiomas. 10/08/2012. Disponível em: <https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-sala-de-imprensa/2013-agencia-de-noticias/releases/14262-asi-censo-2010-populacao-indigena-e-de-8969-mil-tem-305-etnias-e-fala-274-idiommas>. Acesso em: 07 ago. 2023.

AGOPYAN, Kelly Komatsu. O indígena no contexto urbano: o caso da cidade de São Paulo. *In*: PAREDES, Beatriz (Coord.); DAMIANI, Gerson; PEREIRA, Wagner Pinheiro; NOCETTI, Maria Antônia Gallart (Orgs.). **O mundo indígena na América Latina: Olhares e perspectivas**. Edusp: São Paulo, 2018, p. 493-515.

ALMEIDA, Alfredo Wagner Berno de; MARIN, Rosa Elizabeth Acevedo; MELO, Eriki Aleixo (org.). **Pandemia e Território**. São Luís: UEMA Edições/ PNCISA, 2020.

ANDRADE, José Agnello Alves Dias de. **Indigenização da cidade**: etnografia do circuito saterémawé em Manaus-AM e arredores. Dissertação de Mestrado – Programa de Pós-Graduação em Antropologia Social/USP, 2012.

ANDRELLO, Geraldo Luciano. **Cidade do Índio**. Transformações e cotidiano em Iauaretê. São Paulo: Editora da UNESP/ ISA/ NuT, 2006.

ANTUNES. Eliara. **Movimento de mulheres Mbya Guarani em Santa Catarina**. Entrevista para pesquisa doutoral. Plataforma Google Meet [Aldeia Yakã Porã]. 18 mar. 2022.

BRASIL. **Lei 14.021, de 7 de julho de 2020**. Presidência da República.

BUTLER, Judith. **Vida Precária: os poderes do luto e da violência**. 1. ed. Belo Horizonte: Autêntica, 2020.

CIMI. Conselho Missionário Indigenista. Indígenas em contextos urbanos e suas lutas por direitos sociais, culturais e territoriais. 01 abril 2021. Disponível em: <https://youtu.be/3f5ryQLtDk8>. Acesso em: 22 jul. 2021.

COLÓQUIO “LUGAR DE ÍNDIO TAMBÉM É NA CIDADE”. USP, Faculdade de Direito, jun. 2019. São Paulo **Caderno de Campo**.

CPI/Comissão Pró-Índio de São Paulo & Centro Gaspar Garcia de Direitos Humanos. **A cidade como local de afirmação de direitos indígenas**, 2013. Disponível em: https://cpisp.org.br/wp-content/uploads/2019/03/A_Cidade_como_local.pdf. Acesso em 23 jul. 2021.

CROQUER, Gabriel. **Censo do IBGE: São Paulo é a 10ª cidade com mais indígenas no Brasil; veja mapa de territórios delimitados na capital**. G1. São Paulo. 07/08/2023. Disponível em: <https://g1.globo.com/sp/sao-paulo/noticia/2023/08/07/censo-do-ibge-sao-paulo-e-a-10a-cidade-com-mais-indigenas-no-brasil-veja-mapa-de-territorios-delimitados-na-capital.ghtml>.

DURÁN, Olga Lucia Cadena; MUNOZ, Sandra Milena. El Trueque en el Cauca: Es un Sistema Alternativo Frente a las Políticas de Globalización? Hacia una mirada desde lo político-económico. **Revista Porik An**. Universidad del Cauca, n. 12, 2007, p. 103-122. Disponível em: http://www.unicauca.edu.co/porik_an/imagenes_3noanteriores/No.12porikan/articulo4.pdf. Acesso em: 17 dez. 2020.

FIMI. Foro Internacional de Mujeres Indígenas. Webinar. **Diálogo global com mulheres indígenas produtoras, processadoras, comercializadoras de alimentos**. 17 jun. 2021. Plataforma Zoom.

FPMDDPI. Frente Parlamentar Mista em Defesa dos Direitos dos Povos Indígenas. **Memória de Reunião**. 09 de abril de 2020. Brasília/DF. Plataforma Zoom.

FPMDDPI. Frente Parlamentar Mista em Defesa dos Direitos dos Povos Indígenas. **Memória de Reunião**. 06 de abril de 2020. Brasília/DF. Plataforma Zoom.

GUIRAU, Kárine Michelle; SILVA, Carolina Rocha. **Povos indígenas no espaço urbano**. 2013. Disponível em: <https://www.fclar.unesp.br/Home/Pesquisa/GruposdePesquisa/participacaodemocraciaepoliticaspublishas/encontrosinternacionais/pdf-st08-trab-aceito-0200-7.pdf>. Acesso em: 23 jul. 2021.

ISA. Instituto Socioambiental. **Vulnerabilidade social é motor da pandemia de Covid-19 em Terras Indígenas**, mostra estudo. 22 abril 2020. Disponível em: <https://site-antigo.socioambiental.org/pt-br/noticias-socioambientais/vulnerabilidade-social-e-motor-da-pandemia-de-covid-19-em-terras-indigenas-mostra-estudo>.

LAZARIN, Marco Antonio. **A descida do rio Purus: uma experiência de contato interétnico**. 1981. 152 f. Dissertação (Mestrado em Antropologia) - Departamento de Antropologia, UnB, Brasília, 1981.

MBEMBE, Achille. **Necropolítica**. Biopoder, soberania, estado de exceção, política da morte. São Paulo: n-1 edições, 2018.

MELO, Juliana G. Dimensões do Urbano: O que as narrativas indígenas revelam sobre a cidade? Considerações dos Baré sobre Manaus, AM. **Teoria e Cultura**, Juiz de Fora, v. 8, n. 1, p. 115 a 126, jan./jun. 2013. Disponível em: <https://periodicos.ufjf.br/index.php/TeoriaeCultura/issue/view/550>. Acesso em: 23 jul, 2021.

NASCIMENTO, Adir Casaro; VIEIRA, Carlos Magno Naglis. O índio e o espaço urbano: breves considerações sobre o contexto indígena na cidade. Cordis. **História: Cidade, Esporte e Lazer**, São Paulo, n. 14, p. 118-136, jan./jun. 2015. Disponível em: <https://revistas.pucsp.br/index.php/cordis/article/view/26141>. Acesso em: 29 out. 2023.

NUNES, Eduardo Soares. Aldeias Urbanas ou Cidades Indígenas? Reflexões sobre Índios e Cidades. **Espaço Ameríndio**, Porto Alegre, v. 4, n. 1, p. 9-30, jan./jun. 2010. Disponível em: <https://seer.ufrgs.br/EspacoAmerindio/article/view/8289>. Acesso em: 22 jul. 2021.

OIM. Organização Internacional para as Migrações. **Matriz de monitoramento de deslocamento (DTM) nacional sobre a população indígena do fluxo migratório venezuelano no Brasil** [livro eletrônico]: rodada 2023, 2. ed. –Brasília/DF, 2023.

OIT. Organização Internacional do Trabalho. Aplicación del convenio sobre pueblos indígenas y tribales núm. 169 de la OIT. Hacia un futuro inclusivo, sostenible y justo. Geneva. 2019. Disponível em: https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/---publ/documents/publication/wcms_735627.pdf.

ONU. United Nations High Commissioner for Human Rights. **Promotion and protection of the human rights of migrants in the context of large movements**. October 13, 2016. (A/HRC/33/67). Disponível em: <https://www.ohchr.org/en/documents/reports/ahrc3367-promotion-and-protection-human-rights-migrants-context-large-movements>. Acesso em: 17 set. 2023.

ONU HABITAT. **Securing Land Rights for Indigenous Peoples Policy Guide to Secure Land Rights for Indigenous Peoples in Cities**, may 2011. Disponível em: <https://unhabitat.org/sites/default/files/download-manager-files/Securing%20Land%20Rights%20for%20Indigenous%20Peoples%20in%20Cities.pdf>. Acesso em: 22/07/2021.

ONU HABITAT. **A nova agenda urbana**. HABITAT III, 2017. Disponível em: <https://uploads.habitat3.org/hb3/NUA-Portuguese-Brazil.pdf>. Acesso em 22 jul. 2021.

PAPPIANI, Ângela. **Trincheiras Indígenas: Os Pankararu Na Favela Paulista**. Outras palavras. 27 maio 2021. Disponível em: <https://outraspalavras.net/descolonizacoes/trincheiras-indigenas-os-pankararu-na-favela-paulistana/> Acesso em: 28 ago. 2023.

PAULA, Luiz Roberto de. Afirmção de direitos indígenas em contextos ampliados de interação social: referências bibliográficas e alguns problemas de investigação. **ARACÊ – Direitos Humanos em Revista**, Ano 4, Número 5, fev. 2017. Disponível em: <https://arace.emnuvens.com.br/arace/article/view/146>. Acesso em: 22 jul. 2021.

PENTEADO, Yara Maria Brum. **A condição urbana: estudo de dois casos de inserção do índio na vida cotidiana**. 1980. 118 f. Dissertação (Mestrado em Antropologia) - Departamento de Antropologia, UnB, Brasília, 1980.

PONTE, Laura Arlene Saré Ximenes. **Políticas públicas e os indígenas citadinos: um estudo das políticas indigenistas de educação e saúde em Belém e Manaus (1988 a 2010)** - Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Sustentável do Trópico Úmido, Núcleo de Altos Estudos Amazônicos, Universidade Federal do Pará para obtenção do grau de Doutor em Ciências, Desenvolvimento Socioambiental, 2011.

RISIU. Red de Investigaciones sobre Indígenas Urbanos. Indígenas em contextos urbanos no Brasil e os impactos da pandemia da Covid-19. Relatório. 2020. Disponível em: <https://ds.saudeindigena.icict.fiocruz.br/handle/bvs/3448>. Acesso em 22 jul. 2021.

ROSA, Marlise, REIS, Rodrigo. **Povos Indígenas em contextos urbanos na América Latina: algumas considerações a partir da realidade brasileira**. Espaço Ameríndio, Porto Alegre, v. 17,

n. 1, p. 1-39, jan./abr. 2023. Disponível em:

<https://seer.ufrgs.br/EspacoAmerindio/article/download/132118/88565>. Acesso em: 29 out. 2023.

STF. Supremo Tribunal Federal. **ADPF 709**. 05 ago. 2020. Disponível em:

<https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=754033962>. Acesso em: 07 nov. 2022.

STF. Supremo Tribunal Federal. **Barroso determina que governo federal adote medidas para conter avanço da Covid-19 entre indígenas**. 08/07/2020. Disponível em:

<https://portal.stf.jus.br/noticias/verNoticiaDetalhe>. Acesso em: 29 out. 2023.

ZIBECHI, Raul. **Movimentos Sociais na América Latina**: o “mundo outro” em movimento. Trad. Timo Bartholl, Eduardo Tomazine, Luis Rafael Gomes. Rio de Janeiro: Consequência Editora, 2020.

AUTORAS

Mariana Wiecko Volkmer de Castilho

Geógrafa pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Mestre em Geografia pela Universidade de Brasília e Doutora em Ciências Sociais pelo Programa de Pós-graduação em Estudos Comparados sobre as Américas (PPGECsA/ELA/UnB)

E-mail: vcastilhobr@yahoo.com.br

Orcid: <https://orcid.org/0000-0003-3823-3451>

Ela Wiecko Volkmer de Castilho

Doutora em Direito pela Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC). Procuradora da República aposentada. Pesquisadora da Universidade de Brasília (UnB)

E-mail: ela.castilho@yahoo.com.br

Orcid: <https://orcid.org/0000-0001-7215-5755>

A RESOLUÇÃO 510/2023 DO CNJ E A COMISSÃO REGIONAL DE SOLUÇÕES FUNDIÁRIA DO TRF2: novas possibilidades para os movimentos sociais de luta por terra e moradia?¹

FERNANDA MARIA DA COSTA VIEIRA
Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ)

ANA CLAUDIA DIOGO TAVARES
Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ)

MARIANA TROTTA DALLALANA QUINTANS
Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ)

RESUMO

O objetivo do presente artigo está em analisar o papel dos movimentos sociais e dos seus repertórios de ação, em busca da efetivação de políticas públicas constitucionais fundamentais para o combate da desigualdade. As ocupações de terra e dos imóveis, que não cumprem com a função social estabelecida pela Constituição, tornaram-se mecanismos adotados pelos movimentos sociais como forma de garantir sua participação na efetivação de políticas públicas. Impossibilitados do acesso à cidadania ativa, as ocupações rurais e urbanas significam mecanismos políticos de obtenção de direitos dos de baixo, dos precarizados, que encontram no sistema de justiça obstáculos para o acesso à justiça. A ADPF 828 em trâmite no decorrer da pandemia de covid-19 no Supremo Tribunal Federal (STF) trouxe uma possibilidade contra hegemônica ao paradigma ainda vigente no sistema de justiça brasileiro, em especial ao estabelecer uma métrica de mediação de conflito que não visa apenas a reintegração ou despejo como a solução judicial diante do conflito instaurado entre famílias e proprietários individuais.

Palavras-chave: Campo jurídico. Resolução 510/2023 do CNJ. Movimentos sociais.

CNJ RESOLUTION 510/2023 AND THE TRF2 REGIONAL LAND SOLUTIONS COMMISSION: NEW POSSIBILITIES FOR SOCIAL MOVEMENTS FIGHTING FOR LAND AND HOUSING?

ABSTRACT

The objective of this article is to analyze the role of social movements and their repertoires of action, in search of the implementation of fundamental constitutional public policies to combat inequality. Land and property occupations, which do not fulfill the social function established by the Constitution, have become mechanisms adopted by social movements as a way of guaranteeing their participation in the implementation of public policies. Preventing access to active citizenship, rural

¹ O artigo foi elaborado com apoio da bolsa Jovem Cientista do Nosso Estado da Fundação de Amparo a Pesquisa do Rio de Janeiro - FAPERJ.

and urban occupations represent political mechanisms for obtaining rights for those at the bottom, the precarious, who find obstacles to access to justice in the justice system. ADPF 828 in progress during the covid-19 pandemic at the Federal Supreme Court (STF) brought a counter-hegemonic possibility to the paradigm still in force in the Brazilian justice system, especially by establishing a conflict mediation metric that does not only aim to reintegration or eviction as the judicial solution to the conflict between families and individual owners.

Keywords: Legal field. CNJ Resolution 510/2023. Social movements.

Recebido em: 30/09/2023

Aceito em: 07/11/2023

INTRODUÇÃO

O objetivo do presente artigo está em analisar o papel dos movimentos sociais e dos seus repertórios de ação, em busca da efetivação de políticas públicas constitucionais fundamentais para o combate da desigualdade.

As ocupações de terra e dos imóveis, que não cumprem com a função social estabelecida pela Constituição, tornaram-se mecanismos adotados pelos movimentos sociais como forma de garantirem sua participação na efetivação de políticas públicas. De fato, a Constituição estabelece que as políticas públicas devem ter obrigatoriamente a participação social tanto na definição, quanto na implementação e avaliação das políticas públicas, como uma expressão de um estado que se apresenta como democrático.

No entanto, o Brasil se estruturou historicamente a partir do impedimento do acesso a esses direitos. A Lei nº 601/1850, ao instituir a compra e venda como sistema aquisitivo da propriedade, retirou dessa possibilidade a grande parcela da população, especialmente a população negra. As permanências históricas dessa exclusão da terra se refletem numa profunda desigualdade, que tem não só dimensão de classe, como também de gênero e raça.

Impossibilitados do acesso à cidadania ativa, as ocupações rurais e urbanas significam mecanismos políticos de obtenção de direitos dos de baixo, dos precarizados, que encontram no sistema de justiça obstáculos para o acesso à justiça. Não sem razão, Herrera Flores aponta para a fundamentalidade dos direitos humanos como um instrumento político para alavancar os processos de luta pelos direitos e, por isso mesmo, o reconhecimento do papel dos direitos humanos acaba subsumido no processo interpretativo demarcado por uma leitura pró-propriedade independente do novo axioma estabelecido pela Constituição de 1988.

A Ação de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) nº 828, em trâmite no decorrer da pandemia de covid-19 no Supremo Tribunal Federal (STF), trouxe uma possibilidade contra hegemônica ao paradigma ainda vigente no sistema de justiça brasileiro, em especial ao estabelecer uma métrica de mediação de conflito que não visa apenas a reintegração ou despejo como a solução judicial diante do conflito instaurado entre famílias e proprietários individuais.

A disputa judicial envolveu um conjunto de organizações, que solicitaram a participação na ação na qualidade de *amicus curiae* (amigos da corte). Entre essas, o setor patronal agrário se fez representar, através de sua entidade representativa oficial, a Confederação da Agricultura e Pecuária do Brasil (CNA), e de outras entidades, como a Sociedade Rural Brasileira (SRB), que tiveram deferidos seus pedidos de ingresso na ADPF.

Um dos pontos trazidos pela ADPF nº 828 foi a criação de Comissões de Conflitos Fundiários (CCF) a serem criadas nos estados, tanto na justiça estadual, quanto na federal, com o objetivo de mediar e buscar soluções aos conflitos fundiários.

Assim, buscar-se-á no presente artigo analisar processos judiciais e a forma como as comissões criadas no Rio de Janeiro estão atuando na definição das ações que devem ter a competência na CCF, buscando cotejar com a perspectiva dos movimentos sociais acerca do sentido de acesso à justiça e ao direito.

1. DIREITO DE PROPRIEDADE E DESIGUALDADES SOCIAIS

Compreender as permanências no Brasil de uma desigualdade que rebaixa o papel da cidadania é ter em mente como se deu a negação do acesso à terra cotejando com o racismo estrutural ainda vigente.

O processo de exclusão da terra se acentua no Brasil com a mudança do modelo aquisitivo instaurado a partir da Lei de Terras nº 601 de 1850. Altera-se o modelo de sesmarias, imposição da colonização portuguesa, para compra e venda, inserindo a forma capitalista sobre a propriedade.

Martins (2010) nos lembra da importância da exclusão da terra no processo de inserção do Brasil no capitalismo mundial:

O país inventou a fórmula simples da coerção laboral do homem livre: se a terra fosse livre, o trabalho tinha que ser escravo; se o trabalho fosse livre, a terra tinha que ser escrava. O cativo da terra é a matriz estrutural e histórica da sociedade que somos hoje. Ele condenou a nossa modernidade e a nossa entrada no mundo capitalista a uma modalidade de coerção do trabalho que nos assegurou um modelo de economia concentracionista. Nela se apoia a nossa lentidão histórica e a postergação da ascensão social dos condenados à servidão da espera, geratriz de uma sociedade conformista e despolitizada. Um permanente aquém em relação às imensas possibilidades que cria, tanto materiais quanto sociais e culturais (MARTINS, 2010, p. 7-8).

Essa estrutura da propriedade capitalista – privada e individual, marca ideologicamente o sistema de justiça, que acaba por gerar uma mentalidade da propriedade (GROSSI, 2006) que sedimenta quase uma “naturalização” das relações de poder sobre a terra. Grossi (2006, p. 30) parte da hipótese da existência de várias formações conceituais de propriedade e define como mentalidade:

[...] aquele complexo de valores circulantes em uma área espacial e temporal capaz, pela sua vitalidade, de superar a diáspora de fatos e episódios espalhados e de constituir o tecido conectivo escondido e constante daquela área, e deve, portanto, ser colhido como realidade unitiva, o seu terreno é sem dúvida congenial e familiar ao jurista, um intelectual dominado, devido a sua natureza (porque ajusta sempre as contas com o nível dos valores).

O impacto da modificação do direito de propriedade persiste no Brasil, com um dos modelos de maior grau de concentração de terra e, por óbvio, de poder (OXFAM, 2016), com reflexos na desigualdade urbana e ambiental, na segurança alimentar e na democracia.

De acordo com o último Censo Agropecuário do país, cuja pesquisa se realizou em 2017, percebe-se um processo paulatino de agravamento da concentração fundiária, na qual:

[...] cerca de apenas 1% dos proprietários de terra controlam quase 50% da área rural do país. Em contrapartida, os estabelecimentos com áreas menores a 10 hectares (cada hectare equivale a um campo de futebol) representam metade das propriedades rurais, mas representam apenas 2% da área total (INSTITUTO TRICONTINENTAL DE PESQUISA SOCIAL, 2020).

No plano urbano, o cenário não se apresenta diferente. O novo Censo demográfico realizado em 2022 pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), após 12 anos sem realização, revelou que houve um aumento de 87% em domicílios vagos, sem que tenha havido uma redução do déficit habitacional, que, de acordo com a Fundação João Pinheiro (FJP), em 2019 chegava a 6 milhões de domicílios.

Essa passagem histórica é fundamental para compreensão das lutas no presente dos movimentos sociais que possuem como repertório de ação (MCADAM; TARROW; TILLY, 2009) as ocupações de terra e moradia como forma de obtenção dos direitos fundamentais assegurados na Constituição de 1988, e com isso, ativam o exercício de uma cidadania, se antes dilacerada (SANTOS, 1993), rebaixada, agora, insurgente (HOLSTON, 2013).

Holston (2013) analisa a importância das ações de ocupações de imóveis urbanos como forma de obtenção de direitos e de efetivação da cidadania. Para ele, a Lei de Terras gestou um processo histórico no Brasil que atravessa a formação da República e nossa modernidade construída pela legitimação de uma desigualdade e exclusão – um modelo autoritário, pelo qual a cidadania só poderá ser efetivada a partir de ações contrárias ao marco legal.

Para Holston (2013, p. 440), se configura no Brasil uma democracia disjuntiva, demarcada por uma “coincidência da política democrática com a violência disseminada e a injustiça contra os cidadãos. Essa disjunção se tornou uma condição tão global da democratização contemporânea quanto as eleições livres”.

Nesse modelo de democracias disjuntivas, as ocupações de terra e de imóveis urbanos se tornam formas de concretização de direitos, ainda que se reconheça o desafio da superação do modelo que Gizlene Neder (1997, p. 111) denomina de cidade quilombada:

a designação cidade quilombada é tomada aqui como uma metáfora, dado o isolamento e a falta de políticas públicas a que estas áreas da cidade do Rio de Janeiro estiveram submetidas. De outro lado, devemos considerar aspectos relacionados ao processo de resistência cultural da população de origem afro-brasileira ali situadas. Exatamente na conjuntura pós-abolicionista é que temos a radicalização de uma política que segregou mais explicitamente o espaço urbano carioca (justamente quando a *cidade negra* do período colonial-imperial foi desarticulada).

É nesse cenário histórico de exclusão que Neder (1997) analisa os processos violentos por parte do estado na efetivação do controle social das classes tidas como perigosas. A cidade quilombada do passado, construída na lógica colonial, se mantém no presente diante de uma favela, hegemonicamente negra – locais nos quais o aparato policial não tem limites, não há estado democrático e de direito, não há parâmetros das garantias constitucionais, mas ações sistemáticas promovedoras de alto grau de letalidade policial:

O autoritarismo das práticas policiais que atuam para estabelecer a segregação do espaço urbano invoca, ainda hoje, um conjunto de “ausências”, de “faltas” (de civilidade, de modernidade; mas na verdade, trata-se de ausência de europeidade, diante de um não reconhecimento da composição demográfica multiétnica da população carioca) para justificar a violência institucional. Pensamos que a identificação do momento histórico no qual estas estratégias foram definidas é ponto fundamental para uma crítica conseqüente deste autoritarismo (NEDER, 1997, p. 116).

Passado e presente se entrecruzam nas permanências autoritárias, mantendo uma cidade (urbana e rural) excludente nos acessos aos direitos e à cidadania. Nessa projeção, o sistema de justiça possui um papel significativo na manutenção de uma ordem seletiva que nega o direito dos sem direitos a buscarem possibilidade de efetivação cidadã a partir de ações concretas, como são as ocupações coletivas, entendidas a partir de um marco normativo pró-proprietário, em conflito com a lei.

Esse estranhamento será analisado por Grossi (2003) em sua obra *Mitologia jurídica de la modernidade*. Os mitos que fundaram a noção de direito a partir do século XVIII apontam para a redução da problemática do campo jurídico à questão da autoridade, ou seja, a modernidade instaura maior preocupação em sedimentar a noção de quem é o legítimo autorizado na produção normativa do que em compreender sua aceitabilidade pelo tecido social:

Para uma visão normativa o que importa é quem “manda” e sua vontade imperativa (ou, se preferirmos, quem “manda” e suas vontades imperativas), enquanto pouco falamos dos usuários da norma e da vida da norma em sua utilização pela comunidade de cidadãos (GROSSI, 2003, p. 47 - tradução livre)².

² “Para una visión normativa lo que importa es quién «manda» y sus voluntad imperativa (o, si queremos, quiénes «mandan» y sus voluntades imperativas), mientras contamos bastante poco los usuarios de la norma y la vida de la norma en su utilización por la comunidad de ciudadanos” (GROSSI, 2003, p. 47).

Daí perceber Grossi (2003) um estranhamento nas classes populares, público alvo das políticas de controle social, em especial pelo sistema penal, com relação à norma e à produção do direito, que perpassa o próprio sistema judicial:

Não se engana, inclusive nos dias atuais, o homem do povo, que ainda tem as raízes do proletariado da era burguesa, ao desconfiar da lei: percebe-a como algo estranho para ele, que lhe cai na cabeça como uma telha. Feita nas arcadas dos palácios do poder e que evoca sempre os desagradáveis espectros da autoridade sancionadora do juiz ou do policial (GROSSI, 2003, p. 44-45 - tradução livre)³.

Assim, os repertórios dos movimentos sociais produzem uma tensão dentro do campo jurídico, ao buscarem estabelecer uma elasticidade normativa, e, no plano da luta por moradia e terra, no decorrer da pandemia, tal cenário se adensou com a proposição da ADPF nº 828 no STF, cuja decisão apontou novas possibilidades de resolução do conflito conforme adiante se analisará.

2. AS DISPUTAS ENTRE A CAMPANHA DESPEJO ZERO E OS RURALISTAS PELA SUSPENSÃO DOS DESPEJOS NA PANDEMIA DA COVID-19

Durante a pandemia da Covid-19, mais de 40 mil famílias foram despejadas (DESPEJO ZERO, 2023). Mais de 280 mil famílias estão ameaçadas de despejo em todo país, majoritariamente compostas por mulheres negras (DESPEJO ZERO, 2023). Muitas das remoções forçadas foram concedidas em processos judiciais. Como apontam diversas pesquisas, a pandemia da Covid-19 não foi motivo suficiente para que muitos juízes suspendessem os despejos (ALVEI, CARVALHO; RIOS, 2021; AHLERT; MOREIRA, 2021; RIBEIRO; CAFRUNE, 2020).

Diante desse cenário, em abril de 2021, o Partido Socialismo e Liberdade (PSOL) ajuizou a ADPF nº 828 no Supremo Tribunal Federal com o objetivo de suspender remoções forçadas e despejos durante a crise sanitária por representarem violações aos direitos fundamentais à moradia, à saúde e à própria vida.

Várias organizações da sociedade civil ingressaram na condição de *amicus curiae*, como o Movimento dos Trabalhadores Sem Teto (MTST); a Associação Amigos da Luta dos Sem Teto; o Instituto Brasileiro de Direito Urbanístico (IBDU); o Movimento Nacional de Direitos Humanos (MNDH); o Terra de Direito; o Núcleo de Assessoria Jurídica Popular Luiza Mahin da Universidade

³ “No se equivoca, incluso en nuestros días, el hombre de la calle, que tiene todavía frescos los cromosomas del proletariado de la era burguesa, al desconfiar del derecho: lo percibe como algo extraño a él, que le cae sobre la cabeza como una teja, confeccionado en los arcanos de los palácios del poder y que le evoca siempre los espectros desagradables de la autoridad sancionadora, el juez o el funcionario de policía” (GROSSI, 2003, p. 44-45).

Federal do Rio de Janeiro (UFRJ); o Centro Gaspar Garcia de Direitos Humanos; o Conselho Estadual dos Direitos Humanos; o Grupo de atuação Estratégica das Defensorias Públicas Estaduais e Distrital nos Tribunais Superiores (GAETS); a Associação Brasileira de Juristas pela Democracia; a Associação das Advogadas e Advogados Públicos para a Democracia; o Coletivo por um Ministério Público Transformador; o Acesso-Cidadania e Direitos Humanos; o Núcleo de Amigos da Terra; o Centro de Direitos Econômicos e Sociais (CDES); a Ordem dos Advogados do Brasil - Seção do Estado do Rio de Janeiro, dentre outros. O Partido dos Trabalhadores (PT) também ingressou como *amicus curiae* defendendo a suspensão dos despejos.

A Campanha Despejo Zero, composta por vários desses *amici curiae*, ligados ao campo dos direitos humanos, promoveu forte mobilização político-jurídica na ADPF nº 828 para a suspensão dos despejos durante a pandemia da Covid-19 (FRANZONI, *et al.*, 2022; GAIO; MESQUITA FILHO, 2023; QUINTANS; VIEIRA; TAVARES, 2023).

Por outro lado, algumas entidades ingressaram como *amicus curiae* solicitando o não deferimento dos pedidos da ação. A Petróleo Brasileiro S/A - Petrobras, por exemplo, ingressou como *amicus curiae* alegando interesse na ação, em razão de uma ocupação realizada durante a pandemia por milhares de famílias em imóvel da empresa que descumpria a função social.

O setor patronal agrário também esteve presente, através de organizações nacionais, como a CNA (COMISSÃO, 2023), entidade sindical de grau superior, e a Sociedade Rural Brasileira (SRB), que tiveram o pedido de ingresso como *amicus curiae* deferido na referida ação, em 15 de setembro de 2022. Entidades patronais de caráter local ou específicas por produto também solicitaram o ingresso como *amicus curiae*, mas tiveram o pedido indeferido pelo relator, como a Associação dos Moradores e Produtores Rurais Unidos do Ramal do Fumaça (AMPRUF) e a Associação Nacional dos Produtores de Soja (Aprosoja), considerando a admissão somente dos que possuíam maior abrangência territorial ou maior número de filiados (BRASIL, 2022).

Em 04 de junho de 2021, o Ministro Relator Luís Roberto Barroso concedeu parcialmente a medida cautelar, suspendendo os despejos de áreas ocupadas anteriormente a 20 de março de 2020 e estabeleceu condicionantes aos despejos de áreas ocupadas após essa data, por seis meses.

Em seguida, no dia 09 de junho de 2021, a CNA protocolizou o pedido de ingresso como *amicus curiae*, alegando a situação de insegurança jurídica, e defendendo que as características peculiares na área rural justificariam a necessidade de excetuar a realidade do campo dos efeitos da liminar concedida. A entidade alega, entre outras coisas, que:

(a) No campo, não há qualquer perigo de aglomeração ou situação de ameaça sanitária pela proximidade das pessoas e o risco de transmissão da doença, tal como ocorre nos centros urbanos. [...]

(b) As invasões de terras no meio rural são coletivas, planejadas e têm geralmente objetivos políticos, já que contam com a participação de grupos organizados interessados em determinadas “bandeiras” ou demandas (BRASIL, 2021, Petição 59702/2021, p. 5).

No mérito, a CNA pede “a exclusão do âmbito de aplicação da liminar parcialmente concedida dos imóveis rurais e dos atos de ocupação ilegal” (BRASIL, 2021, Petição 59702/2021, p. 5).

Após essa decisão liminar, referendada pelo Pleno do Tribunal, o Projeto de Lei (PL) nº 827/2020, que tramitava no Senado Federal teve a tramitação acelerada e foi aprovado no senado e depois aprovado na Câmara dos Deputados, e sancionado como Lei nº 14.216/2021. O referido Projeto de Lei, de autoria da deputada federal Natália Bonavides (PT-RN), inicialmente abrangia a suspensão de remoções forçadas de áreas urbanas e rurais. Entretanto, durante a tramitação legislativa, o texto final da referida Lei excluiu as áreas rurais de sua abrangência após forte pressão e articulação da bancada ruralista⁴. No entanto, mesmo assim, o PL foi vetado pelo presidente da República à época, Jair Bolsonaro. Mas o veto foi rejeitado pelo Congresso Nacional e a lei foi promulgada em 07 de outubro de 2021.

A Lei nº14.216/2021 (BRASIL, 2021) estabelece:

medidas excepcionais em razão da Emergência em Saúde Pública de Importância Nacional (Espin) decorrente da infecção humana pelo coronavírus SARS-CoV-2, para suspender o cumprimento de medida judicial, extrajudicial ou administrativa que resulte em desocupação ou remoção forçada coletiva em imóvel privado ou público, exclusivamente urbano, e a concessão de liminar em ação de despejo de que trata a Lei nº 8.245, de 18 de outubro de 1991, e para estimular a celebração de acordos nas relações locatícias.

Na ADPF nº 828, o prazo de suspensão dos despejos foi prorrogado algumas vezes. Em 31 de outubro de 2022, com a autorização do retorno à tramitação dos processos possessórios, o STF condicionou aos Tribunais a criarem comissões de conflitos fundiários para a realização de audiências de mediação e inspeção *in loco*.⁵

Em 08 de dezembro de 2022, a CNA opôs Embargos de Declaração contra o Acórdão que referendou a tutela provisória incidental parcialmente deferida e determinou a adoção de um regime de transição na Quarta Tutela Provisória Incidental na ADPF nº 828. Os Embargos não foram conhecidos em razão de contrariarem a jurisprudência consolidada do Supremo Tribunal Federal, segundo a qual “os amici curiae não têm legitimidade para interpor recursos nas ações destinadas ao controle concentrado de constitucionalidade” (BRASIL, Acórdão de 03 de mai. 2023, p. 15).

⁴ Pedido de ingresso como *amicus curiae* (59702/2021), realizado em 09 de junho de 2021.

⁵ Para uma análise mais aprofundada das decisões na nº ADPF 828, ver Quintans, Vieira, Tavares (2023).

A exclusão das áreas rurais no âmbito do PL nº 14.216/2021 foi um dos argumentos utilizados pela Confederação da Agricultura e Pecuária do Brasil (CNA) para buscar limitar a abrangência da decisão do STF às áreas urbanas. Além disso, a CNA defende que a criação das Comissões de Conflitos Fundiários seja considerada sugestão aos Tribunais, que teriam autonomia para decidir sobre a criação dessas. Por fim, a CNA pede que os embargos de declaração sejam conhecidos e providos, “de forma a trazer maior segurança jurídica e compreensão dos reais limites da decisão colegiada do STF” (BRASIL, 2022, Petição de Oposição de Embargos de Declaração 96427/2022, p. 14).

Em pesquisa sobre os usos do Direito pela CNA, através da análise de publicações e processos judiciais, Tavares (2012) verificou que a segurança jurídica é uma das argumentações mais utilizadas por dirigentes e assessores da CNA, “em geral, no sentido de garantir proteção ao crédito e à propriedade privada” (TAVARES, 2012, p. 227).

Em 26 de junho de 2023, o Conselho Nacional de Justiça (CNJ) editou a Resolução nº 510 que regulamentou a criação destas Comissões de Soluções Fundiárias nos Tribunais, com o objetivo de “funcionar como estrutura de apoio à solução pacífica das ações possessórias e petitórias coletivas” e que deveriam realizar audiências de mediação e inspeção *in loco* com a participação de “equipe multidisciplinar, sendo possível a cooperação interinstitucional com os demais Poderes e a atuação de profissionais do Ministério Público, da Defensoria Pública e das esferas federal, estadual ou municipal” e com a “participação de representantes dos movimentos sociais, sociedade civil e de todos os órgãos e entidades que possam colaborar para a solução pacífica do conflito, nos níveis federal, estadual e municipal” (BRASIL, CNJ, 2023).

A CNA passou então a questionar a constitucionalidade dessa Resolução, através de uma Ação Direta de Inconstitucionalidade com pedido cautelar de urgência, proposta em 02 de agosto de 2023: a ADI nº 7425. A assessoria da CNA argumenta que o tema preocupava os produtores rurais e exigia restrições interpretativas de aplicação pois, caso contrário, “tornar-se-á a causa de atos abusivos de espoliação de terras e atentatórios ao Estado Democrático de Direito, servindo a Resolução CNJ nº 510/2023 apenas como marco legitimador das ações de violência no campo” (BRASIL, 2023, Petição Inicial 80623/2023 de 02 de ago. 2023, p. 10).

De acordo com Tavares (2012, p. 214):

O discurso jurídico do empresariado reduz a noção de Estado Democrático de Direito a uma legalidade conservadora do direito de propriedade (e de apropriação) de terras pela classe dominante, na lógica de acumulação capitalista. Nessa lógica do pensar moderno-colonial, se o direito de propriedade é uma garantia constitucional, absolutizada por não comportar ponderação com outras garantias e direitos constitucionais, os promotores de ocupações são

criminosos, por violarem esse direito hegemônico. As motivações políticas são invisibilizadas ou desqualificadas na argumentação patronal.

A argumentação da assessoria jurídica da entidade patronal na ADI nº 7425 repercute a forma como lideranças patronais e representantes da bancada ruralista historicamente criminalizam movimentos sociais que lutam pela terra, conforme exemplifica o trecho a seguir:

Sabe-se hoje das nefastas estratégias calculadas de criação de terror no campo por meio da ameaça de violência e invasões de imóveis rurais por grupos que se arvoram na autoidentificação como “movimentos sociais” e “promotores de litígios coletivos”. Nessa linha, lembre-se as condenáveis campanhas do MST (Movimento dos Trabalhadores Sem Terra) e da FNL (Frente Nacional de Luta Campo e Cidade) pelo chamado “Carnaval Vermelho”, “Abril Vermelho” e “Abril de Lutas”. Atento, inclusive, a essa prática ignominiosa, o Congresso Nacional recentemente instalou Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI) para apurar os abusos, os atos temerários e o real propósito do grupo “Movimento dos Trabalhadores Sem Terra” (MST). Também em virtude dessa conhecida atuação terrorista, é que o Congresso Nacional, nas discussões em torno do PL nº 827, de 2020, retirou do âmbito de aplicação da Lei nº 14.216, de 07.10.2021, as questões rurais, convencido de que as invasões de terras no campo não se dão por razões humanitárias, mas por inequívoca vontade político-ideológica (BRASIL, 2023, Petição Inicial 80623/2023 de 02 de ago. 2023, p. 10).

Vale ressaltar que a CPI referida, instalada para investigar o MST, não foi a primeira, mas a quinta CPI criada, desde 2004, com o objetivo de desgastar politicamente o principal movimento de luta pela terra do Brasil, de forma a impedir a realização da reforma agrária. O prazo para conclusão dos trabalhos, com votação do relatório dessa CPI, após ser prorrogado uma vez, se encerrou em 28 de setembro de 2023, sem que o relatório tenha sido votado, o que foi considerado mais uma derrota para a bancada ruralista (AGÊNCIA CÂMARA DE NOTÍCIAS, 2023).

A CNA alega, para defender a declaração de inconstitucionalidade, sem redução do texto, que a Resolução do CNJ nº 510/2023:

traz mecanismos e providências das Comissões Nacional e Regionais de Soluções Fundiárias que, se não forem considerados meros atos auxiliares ao trabalho jurisdicional para serem realizados dentro dos limites de prévia e fundamentada decisão do juiz, serão necessariamente práticas de incentivo do ato esbulhador e de atenuação das responsabilidades civis e criminais dos invasores (BRASIL, 2023, Petição Inicial 80623/2023 de 02 de ago. 2023, grifos no original, p. 11).

Dessa forma, a CNA defende que a incidência da Resolução ocorra somente **“a partir de iniciativa do juiz do processo que, para isso, deverá necessariamente ter a concordância do produtor rural vítima do esbulho/turbação”** (BRASIL, 2023, Petição Inicial 80623/2023 de 02 de ago. 2023, grifos no original, p. 12). Esperar a concordância dos autores para a incidência de instrumentos de mediação é esvaziar qualquer possibilidade de aplicação dos mecanismos e instrumentos de mediação de conflitos estabelecidos pela Resolução, conforme veremos a seguir.

3. A COMISSÃO DE SOLUÇÃO FUNDIÁRIA (CSF) DO TRF 2ª REGIÃO

A Resolução nº 510 do CNJ, de junho de 2023 estabeleceu o prazo de trinta dias para que os Tribunais de Justiça e os Tribunais Regionais Federais criassem as Comissões de Conflitos Fundiários. Entretanto, nem todos os Tribunais as criaram aos moldes como previsto pela Resolução do CNJ.

Este é o caso da Comissão de Conflitos Fundiários do Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro (TJ/RJ). O TJ/RJ editou o ato executivo nº 05, em 17 de janeiro de 2023, com o objetivo de instituir a Comissão de Conflitos Fundiários, no âmbito do Tribunal, com atribuição para realizar visitas técnicas e sessões de mediação, com a ciência prévia e oitiva dos representantes das comunidades afetadas; propor prazo razoável para a desocupação pela população envolvida; e garantir o encaminhamento das pessoas em situação de vulnerabilidade social para abrigos públicos (ou local com condições dignas) ou adotar outra medida eficaz para resguardar o direito à moradia, vedando-se, em qualquer caso, a separação de membros de uma mesma família.

Para tanto, o art. 3º estabeleceu que deveriam ser “realizadas inspeções judiciais e sessões de mediação pela Comissão de Conflitos Fundiários, como etapa prévia e necessária às ordens de desocupação coletiva, inclusive em relação àquelas cujos mandados já tenham sido expedidos.” (TJ/RJ, 2023). O § 1º do artigo 3º determinou que as:

sessões de mediação, nessa hipótese, deverão contar com a participação do Ministério Público e da Defensoria Pública, bem como, quando for o caso, dos órgãos responsáveis pela política agrária onde se situe a área do litígio, nos termos do art. 565 do Código de Processo Civil e do art. 2º, § 4º, da Lei nº 14.216/2021 (TJ/RJ, 2023).

O art. 5º do ato executivo nº 5/2023 (TJ/RJ, 2023) determinou que “no caso de medidas que possam resultar em remoções coletivas de pessoas vulneráveis”, deveriam ser citados e ouvidos os representantes das comunidades afetadas, devendo ser proposto “prazo razoável para a desocupação pela população envolvida”, garantindo “o encaminhamento das pessoas em situação de vulnerabilidade social para abrigos públicos (ou local com condições dignas) ou adotar outra medida eficaz para resguardar o direito à moradia, vedando-se, em qualquer caso, a separação de membros de uma mesma família”.

O ato executivo nº 5/2023 do TJ/RJ estabeleceu no art. 4º que a Comissão de Conflitos Fundiários seria composta por 03 (três) Desembargadores indicados pelo Presidente do Núcleo de Conciliação e Mediação de Conflitos (NUPEMEC) do Tribunal, *ad referendum* do Presidente da

Corte de Justiça. Foram designados três desembargadores para atuarem na referida Comissão junto ao Presidente do NUPEMEC.

No entanto, a Resolução nº 510/2023 do CNJ estabelece no artigo 2º que as Comissões terão:

“no mínimo, a seguinte composição: I – 1 (um) desembargador indicado pelo Tribunal respectivo, que a presidirá; II – 4 (quatro) magistrados escolhidos pelo Tribunal a partir de lista de inscritos aberta a todos os interessados. § 1º Será indicado 1 (um) suplente para cada membro da Comissão Regional, a partir da lista mencionada no inciso II” (CNJ, 2023).

Até o final de setembro, momento de fechamento deste artigo, o TJ/RJ não adequou à CCJ criada pelo ato executivo nº 05/2023 e, tampouco, iniciou as atividades da referida Comissão, apesar do artigo 2º, § 5º, Resolução nº 510 do CNJ (CNJ, 2023) ter estabelecido que “Tribunais em que a Comissão Regional de Soluções Fundiárias já estiver instituída quando da aprovação desta Resolução, faculta-se a sua convalidação mediante ato administrativo da Presidência do Tribunal, desde que respeitada a composição mínima prevista” da referida Resolução do CNJ.

Por outro lado, o Tribunal Regional Federal da 2ª Região, por meio da Resolução nº TRF2-RSP-2023/00024 e da Portaria nº TRF2-PTP-2023/00242, criou a Comissão de Conflitos Fundiários (CCF), em junho de 2023, com base na determinação na ADPF nº 828 e na Resolução nº 510 do CNJ.

A Resolução nº TRF2-RSP-2023/00024 estabeleceu o Regimento Interno da Comissão de Conflitos Fundiários denominando o referido órgão como Comissão de Soluções Fundiárias (CSF). A nomenclatura atribuída à Comissão do TRF2 aponta para as atribuições do órgão de buscar a resolução dos conflitos fundiários e não a legitimação do cumprimento de ordens de reintegração de posse.

A expectativa dos movimentos sociais ligados à Campanha Despejo Zero no território fluminense é de que, de fato, essas Comissões atuem como mediadoras para a busca de soluções dos conflitos fundiários, chamando os órgãos fundiários responsáveis às políticas públicas, com o objetivo de resolverem o problema de fundo dos conflitos fundiários (QUINTANS, VIEIRA, TAVARES, 2023).

O artigo 1º da Resolução nº TRF2-RSP-2023/00024 estabeleceu como finalidades da CSF:

I – mediar conflitos fundiários de natureza coletiva, rurais ou urbanos, de modo a evitar o uso da força pública no cumprimento de mandados de reintegração de posse ou de despejo e (r)estabelecer o diálogo entre as partes; II – servir de apoio operacional aos juízes federais e aos desembargadores federais no que respeita aos conflitos fundiários; III – elaborar a estratégia de retomada da execução de decisões judiciais suspensas, em razão do julgamento pelo Supremo Tribunal Federal, proferida no julgamento da ADPF 828; IV – executar outras ações que tenham por finalidade a busca consensual de soluções para os conflitos fundiários coletivos. (TRF2-RSP-2023/00024, 2023).

O artigo 4º da referida Resolução definiu como competência da CCF:

I – realizar visitas técnicas nas áreas de conflito, bem como elaborar o respectivo relatório; II – interagir com as comissões de soluções fundiárias instituídas no âmbito de outros tribunais e de outros Poderes e órgãos, como o Governo do Estado, a Assembleia Legislativa, o Ministério Público e a Defensoria Pública; III – promover reuniões para o desenvolvimento dos trabalhos e das deliberações; IV – monitorar os resultados alcançados em decorrência da sua intervenção; V – executar outras medidas que tenham por finalidade a busca consensual de soluções para os conflitos fundiários coletivos ou, na sua impossibilidade, que auxiliem na garantia dos direitos fundamentais das partes envolvidas em caso de reintegração de posse; VI – atuar na interlocução com o Juízo no qual tramita eventual processo judicial; VII – realizar audiências de mediação e conciliação agendadas no âmbito de processo judicial em trâmite no primeiro ou segundo grau de jurisdição; VIII – agendar e conduzir reuniões e audiências entre as partes e os interessados, elaborando a respectiva ata (TRF2-RSP-2023/00024, 2023).

O art. 2º da referida Resolução estabeleceu que a Comissão de Soluções Fundiárias é presidida por um Desembargador Federal e integrada por Juízes Federais, que serão designados para esse fim. As Portarias nº TRF2-PTP-2023/00196, de 15 de junho de 2023, nº TRF2-PTP-2023/00223, de 28 de junho 2023 e nº TRF2-PTP-2023/00242, de 6 de julho de 2023 designaram os membros da Comissão de Soluções Fundiárias do TRF da 2ª Região. Atualmente, oito juízes estão designados como titulares e outros três como suplentes para atuarem na CSF. A CSF é presidida pelo Desembargador Federal Ricardo Perlingeiro, que além de magistrado é professor da Universidade Federal Fluminense (UFF).

A CSF do TRF da 2ª Região tem realizado sessões de forma híbrida, uma vez ao mês, toda segunda terça-feira do mês na parte da tarde. Até o final de setembro, foram realizadas três sessões da referida Comissão. Nessas sessões públicas têm ocorrido o julgamento da admissibilidade dos incidentes de Solução de Conflitos Fundiários.

Para o presente artigo foram analisados e sistematizados os casos que foram encaminhados e admitidos pela Comissão nesse período, investigados por meio do acompanhamento das sessões de julgamento da CSF e também das informações disponíveis no site do TRF da 2ª Região⁶.

Os processos encaminhados para a CSF nos termos do artigo 4º da Resolução 510/2023 do CNJ são transformados em Incidentes de Solução de Conflitos. O § 1º do artigo 4º da referida Resolução do CNJ (CNJ, 2023) estabelece que o “pedido da remessa do processo para a Comissão poderá ser realizado pelo Ministério Público, pela Defensoria Pública, pelas partes envolvidas ou de

⁶ Conforme Bruno (2009, p. 15) a Bancada Ruralista, instituída e nominada dessa forma pela mídia e pelos porta-vozes das classes patronais a partir dos anos 1980, configura-se como “importante espaço de construção de identidade e representação de interesses das classes e grupos dominantes no campo, tanto no Congresso Nacional, como perante a sociedade brasileira”. A autora utiliza a definição do Departamento Intersindical de Assessoria Parlamentar (Diap) para identificar os membros como aqueles que assumem a defesa dos pleitos da bancada nos espaços do Congresso Nacional ou em entrevistas à imprensa, independentemente de serem proprietários rurais.

qualquer interessado em qualquer fase do processo” e o *caput* estabelece que o processo será remetido por “decisão proferida pelo juiz da causa, que fará a remessa dos autos para a estrutura administrativa de apoio à Comissão.

Para cada um desses Incidentes é designado um relator, um revisor e um vogal (art. 6º, §1º da Resolução nº TRF2-RSP-2023/00024), que deliberam nas sessões da CSF pela admissibilidade ou não do caso na Comissão. A deliberação da admissibilidade tem versado sobre a caracterização como um conflito coletivo ou não. A Comissão tem entendido como coletivo tanto os processos judiciais que envolvam uma coletiva entre as partes ou os casos em que vários processos judiciais são relacionados ao mesmo conflito.

Nas três sessões realizadas nos meses de julho, agosto e setembro foram analisados 09 (nove) Incidentes de Solução de Conflitos Fundiários. Como o TRF da 2ª Região abrange os estados do Rio de Janeiro e Espírito Santo, já foram analisados Incidentes de ambos os estados pela CSF, mas com maior representação de casos do estado do Rio de Janeiro, como apresenta a tabela abaixo:

Tabela 1: Estados dos conflitos fundiários da CSF/TRF2

Estado	Rio de Janeiro	Espírito Santo
Número de Incidentes	06	03

Fonte: Elaboração das autoras

Com relação às matérias analisadas, foram analisados e admitidos casos relativos a conflitos fundiários urbanos e rurais e de comunidades quilombolas, como se verifica na tabela abaixo:

Tabela 2: Tipos de Conflitos na CSF/TRF2

Tipos de Conflitos	Quantidade
Conflitos Rurais	02
Conflitos Quilombola	01
Conflitos Urbanos	06

Fonte: Elaboração das autoras

Os casos envolvendo assentamentos rurais são ações de reintegração de posse movidas pelo Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA) contra ocupações irregulares em lotes de assentamentos da Reforma Agrária, sendo os conflitos relativos ao Projeto de Assentamento Campos Novos no Município de Cabo Frio, no estado do Rio de Janeiro e a Fazenda Pirapema, Município de Fundão, Espírito Santo.

Com relação ao caso envolvendo território quilombola, o conflito versa sobre ação de reintegração de posse movida pela empresa Suzano S/A contra pessoas que estariam invadindo território em processo de titulação como quilombola da comunidade Linharinho, no Município de Conceição da Barra, no estado do Espírito Santo.

Verifica-se uma maior representação dos casos de conflitos fundiários urbanos entre os Incidentes de Solução de Conflitos. Os casos de conflitos fundiários urbanos se dividem basicamente entre dois tipos: ocupações durante a pandemia em empreendimento do Minha Casa e Minha Vida (MCMV) e comunidades localizadas em imóvel da União Federal, como sistematizado na tabela abaixo:

Tabela 3: Tipos de conflitos Fundiários Urbanos

Tipos de Conflitos Fundiários Urbanos	Quantidade
Ocupações recentes em PMCMV	02
Comunidades consolidadas em áreas da União	04

Fonte: Elaboração das autoras

Ocupações durante a pandemia da covid-19 em imóveis do Minha Casa e Minha Vida (MCMV) envolvendo a Caixa Econômica Federal (CEF) foram a Ocupação Novo Horizonte em 2021 no Município fluminense de Campos dos Goytacazes e a ocupação no Residencial Limão, no Município de Cariacica, no estado do Espírito Santo.

Os outros tipos de conflitos urbanos dizem respeito a comunidades antigas já consolidadas localizadas em áreas públicas da União Federal, como o caso da comunidade do Horto Florestal, na zona sul do Rio de Janeiro, das famílias residentes às margens da BR-040 no Município de Petrópolis, das famílias residentes em área do INSS, no Município de Teresópolis e das famílias residentes na Praia do Gaegos, na Ilha do Governador, no Município do Rio de Janeiro, todos no estado do Rio de

Janeiro. Percebe-se que a Comissão tem admitido ocupações antigas consolidadas e recentes ocorridas durante a Pandemia da Covid -19.

Também, foi verificado que a Comissão tem admitido casos que já transitaram em julgado e estão em fase de execução da sentença, pois como estabelece o art. 4º § 2º da Resolução nº 510/23 do CNJ “a qualquer momento do conflito, inclusive antes do ajuizamento da ação judicial e mesmo depois do trânsito em julgado da decisão que determina o despejo ou a reintegração de posse, será possível a atuação da Comissão Regional” (CNJ, 2023).

Após essa primeira etapa de admissão dos Incidentes de Solução dos Conflitos pela Comissão, os juízes relatores deverão convocar as reuniões e audiências de mediação de conflitos e realizar inspeções judiciais nas áreas com o objetivo de contribuir na busca de solução para os conflitos fundiários.

A criação da Comissão de Soluções de Conflitos Fundiários do TRF 2a Região, assim como a Resolução nº 510/2023, apontam para a construção de uma nova cultura jurídica no trato com os conflitos fundiários. Entretanto, apenas no processo será possível verificar se de fato a referida comissão irá, nos casos concretos, atuar no sentido de se constituir em espaço de articulação dos órgãos fundiários com o objetivo de resolver os graves problemas fundiários fluminenses, frutos da ausência de democratização da terra e da concretização de políticas públicas de habitação por interesse social, da titulação de território quilombolas e da Reforma Agrária.

Importante destacar que, atualmente, ao menos 12.334 famílias estão ameaçadas de remoção forçada no Município do Rio de Janeiro em ação junto à Justiça Estadual do Rio de Janeiro (LABÁ, 2023). No estado do Espírito Santo, são mais de 3.700 famílias ameaçadas de remoção forçada (DESPEJO ZERO, 2023). Muitas dessas famílias estão ameaçadas por ações possessórias que tramitam tanto na Justiça Estadual como na Federal. Alguns desses conflitos já chegaram na CSF do TRF da 2a Região como analisado neste artigo.

Esse cenário demonstra a importância das Comissões de Conflitos Fundiários no território fluminense. Como apontam Alves, Carvalho, Rios (2021) a magistratura fluminense majoritariamente não suspendeu os despejos durante a crise sanitária, mesmo com as orientações das autoridades de saúde para que as pessoas ficassem em casa. Durante a pandemia da Covid-19, só no estado do Rio de Janeiro, foram quase 6 mil famílias despejadas (DESPEJO ZERO, 2023).

Os magistrados fluminenses mantiveram o padrão decisório, marca da magistratura brasileira nas ações possessórias, qual seja: a prevalência da análise do direito de propriedade em detrimento da posse e da moradia e, a ausência de audiências de mediação e conciliação de conflitos e inspeções judiciais nos conflitos coletivos, mesmo com a previsão do artigo 565 do CPC. (MILANO, 2017; INSPER, 2021; QUINTANS, 2005).

Desta forma, existe a reivindicação dos movimentos sociais de luta por terra e moradia no Rio de Janeiro que as Comissões de Conflitos Fundiários atuem como espaços de escuta e busca de solução para os históricos conflitos fundiários no território fluminense (QUINTANS; VIEIRA; TAVARES, 2023).

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Buscou-se no presente artigo analisar, a partir da ADPF nº 828 e da Resolução nº 510/2023, do CNJ, a criação da Comissão Regional de Soluções Fundiária do TRF2.

No decorrer da pandemia, os desafios para os movimentos sociais urbanos e rurais se intensificaram, seja pelos aspectos econômicos que uma crise sanitária impõe aos trabalhadores e trabalhadoras mais vulneráveis, seja pela manutenção de remoções forçadas em plena pandemia, impondo às famílias removidas a permanência em aglomerações sem nenhum amparo no plano da saúde.

A atuação por dentro do sistema de justiça, especificamente com a ADPF nº 828 trouxe fôlego para os movimentos sociais, pois possibilitou colocar no cenário da disputa uma prevalência para temas como dignidade e saúde, em detrimento dos direitos de propriedade, tão sacralizados em um judiciário ainda profundamente patrimonialista.

Se, na perspectiva dos movimentos sociais que lutam pelo acesso democrático à terra e à moradia, a ADPF nº 828 possibilitou a disputa numa arena que frequentemente lhe é refratária, como o é o poder judiciário, por outro lado, os condicionamentos iniciais que vinculavam as decisões liminares ao período da pandemia, criavam alertas de que passado o período mais grave da pandemia, poder-se-ia vivenciar uma crise social com uma série de despejos represados no sistema judicial.

A decisão final na ADPF nº 828 trouxe a disputa para os poderes judiciários, na medida em que estabeleceu um novo parâmetro pós pandemia para a resolução dos conflitos. Tanto é assim, que a Confederação da Agricultura e Pecuária do Brasil (CNA) vem buscando, por meio de ações no STF, reverter a abrangência apenas para as áreas urbanas, buscando impor, inclusive com sua força no Congresso, retirar as disputas rurais dessa modulagem.

Tal modulação foi emoldurada pelo CNJ ao estabelecer na Resolução nº 510/2023 a criação de comissões mediadoras para os conflitos fundiários.

No Rio de Janeiro, o Tribunal Regional Federal da 2ª Região, por meio da Resolução nº TRF2-RSP-2023/00024 e da Portaria nº TRF2-PTP-2023/00242, criou a Comissão de Conflitos Fundiários (CCF). A Resolução nº TRF2-RSP-2023/00024 estabeleceu o Regimento Interno da

Comissão de Conflitos Fundiários, denominando o referido órgão como Comissão de Soluções Fundiárias (CSF).

Ainda se está em uma fase inicial, onde a Comissão vem analisando as demandas e julgando a admissibilidade dos incidentes de Solução de Conflitos Fundiários, portanto, está se estabelecendo a moldura interpretativa na definição dos conflitos que passarão pelo exercício da comissão mediadora.

Há muitas expectativas dos movimentos sociais ligados à Campanha Despejo Zero no território fluminense, de que de fato, essas Comissões atuem como mediadoras para a busca de soluções dos conflitos fundiários, chamando os órgãos fundiários responsáveis pelas políticas públicas, com o objetivo de resolverem o problema de fundo desses conflitos (QUINTANS, VIEIRA, TAVARES, 2023).

Aposta-se na possibilidade da renovação interpretativa, que venha calcada na Constituição de 1988, que adjetivou nossa democracia ao assegurar uma série de direitos fundamentais, como a moradia, a terra e a função social. Direitos que asseguram a dignidade humana.

Em um país como o nosso, onde o passado se demarcou pela escravidão, pelo extermínio dos povos originários, indígenas e africanos, pela negação do direito à terra, um passado ainda marcado em nosso presente (vide as tentativas de imposição de marcos temporais), a criação dessas Comissões pode significar a possibilidade de um direito insurgente, silenciado por uma dimensão do direito de propriedade violador, que contrariando a Constituição, ainda é lido pelo nosso Poder Judiciário como absoluto.

REFERÊNCIAS

Agência Câmara de Notícias. Encerrada sem votar relatório, CPI do MST motiva troca de acusações entre governistas e oposição. **Agência Câmara de Notícias**, 27 set. 2023. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/noticias/1002310-encerrada-sem-votar-relatorio-cpi-do-mst-motiva>. Acesso em: 30 set. 2023.

ALVES, Rafael Assis; CARVALHO, Laura Bastos; RIOS, Marcos Camilo da Silva Souza. Fique em casa?: Remoções forçadas e COVID-19. **Revista Direito e Práxis**, v. 12, ano 2021. p. 2147–2173.

BRUNO, Regina *et. al.* **Um Brasil ambivalente: agronegócio, ruralismo e relações de poder**. Seropédica: Mauad X, 2009. 284 p.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Resolução 510** de 26 de junho de 2023. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/files/original13433320230628649c3905c2768.pdf>. Acesso em: 11 set. 2023.

_____. Congresso Nacional. **Lei 14.216/2021** de 07 de outubro de 2021. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/L14216.htm. Acesso em: 11 set. 2023.

_____. Supremo Tribunal Federal. Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) 828. Partido Socialismo e Liberdade - PSOL versus União. Relator: Min. Luís Roberto Barroso. Petição 59702/2021 - Pedido de ingresso como amicus curiae na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) 828. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/estfvisualizadorpub/jsp/consultarprocessoeletronico/ConsultarProcessoEletronico.jsf?seqobjetoincidente=6155697>. Acesso em: 30 set. 2023.

_____. Supremo Tribunal Federal. Segundos Embargos de Declaração no Referendo na Quarta Tutela Provisória Incidental na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) 828. Partido Socialismo e Liberdade - PSOL versus União. Relator: Min. Luís Roberto Barroso. Petição de Oposição de Embargos de Declaração (96427/2022), de 08 de dez. 2022. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/estfvisualizadorpub/jsp/consultarprocessoeletronico/ConsultarProcessoEletronico.jsf?seqobjetoincidente=6155697>. Acesso em: 30 set. 2023.

_____. Supremo Tribunal Federal. Segundos Embargos de Declaração no Referendo na Quarta Tutela Provisória Incidental na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) 828. Partido Socialismo e Liberdade - PSOL versus União. Relator: Min. Luís Roberto Barroso. Acórdão de 03 de mai. 2023. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/estfvisualizadorpub/jsp/consultarprocessoeletronico/ConsultarProcessoEletronico.jsf?seqobjetoincidente=6155697>. Acesso em: 30 set. 2023.

_____. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade com pedido cautelar de urgência. ADI/7425. Confederação da Agricultura e Pecuária do Brasil versus Presidente do Conselho Nacional de Justiça. Petição Inicial (80623/2023) de 02 de ago. 2023. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/estfvisualizadorpub/jsp/consultarprocessoeletronico/ConsultarProcessoEletronico.jsf?seqobjetoincidente=6704468>. Acesso em: 30 set. 2023.

_____. Supremo Tribunal Federal. Inteiro Teor do Acórdão da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) 828. Partido Socialismo e Liberdade - PSOL versus União. Relator: Min. Luís Roberto Barroso. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15359285428&ext=.pdf>. Acesso em: 30 set. 2023.

_____. Tribunal Regional Federal da 2ª Região. **Resolucao nº TRF2-RSP-2023/00024**, de 15 de junho de 2023. Disponível em: <https://static.trf2.jus.br/nas-internet/documento/institucional/comissoes/fundiarias/trf2-rsp-2023-00024.pdf>. Acesso em: 30 set. 2023.

COMISSÃO de Soluções Fundiárias do TRF2 em ação: grupo atua em nove casos, envolvendo milhares de famílias. **Portal TRF2**, 21 ago. 2023. Disponível em: <https://www10.trf2.jus.br/portal/comissao-de-solucoes-fundiarias-do-trf2-em-acao-grupo-atua-em-nove-casos-envolvendo-milhares-de-familias/#:~:text=A%20Comiss%C3%A3o%20Fund%C3%A1ria%20do%20TRF2,a%20ju%C3%ADza%20federal%20Marcella%20Brand%C3%A3o>. Acesso em: 29 nov. 2023.

DESPEJO ZERO. Mapeamento Nacional de Conflitos por Terra e Moradia. Disponível em <https://mapa.despejozero.org.br>. Acesso em: 30 set. 2023.

FRANZONI, Julia (org.). **Gramática jurídica da Campanha Despejo Zero**. São Paulo: Instituto Brasileiro de Direito Urbanístico - IBDU, 2022. 147 p.

GAIO, Daniel; MESQUITA FILHO, Osvaldo. Direito à moradia e pandemia: mobilização social e respostas institucionais. **Suprema – Revista de estudos constitucionais**, Brasília. v. 3, n. 3, ano 2023. p. 323-352.

HOLSTON, James. **Cidadania insurgente**: disjunções da cidadania e da modernidade no Brasil. São Paulo: Companhia das Letras, 2013. 488 p.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Censo Demográfico 2022 - Primeiros Resultados**. Brasil. IBGE, 2023. Disponível em <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/populacao/22827-censo-demografico-2022.html?edicao=37225&t=resultados>. Acesso em: 15 de set. 2023.

INSTITUTO DE ENSINO E PESQUISA (INSPER); INSTITUTO PÓLIS. **Conflitos fundiários coletivos urbanos e rurais: Novo** uma visão das ações possessórias de acordo com o impacto do Código de Processo Civil. Brasília: Conselho Nacional de Justiça, 2021. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2021/05/Relatorio-Final-INSPER.pdf>. Acesso em: 30 set. 2023.

INSTITUTO TRICONTINENTAL DE PESQUISA SOCIAL. **Reforma agrária popular e a luta pela terra no Brasil**. Dossie nº 27, 2020, Disponível em: https://thetricontinental.org/wp-content/uploads/2020/04/20200328_Dossier-27_PT_Web.pdf. Acesso em: 30 set. 2023.

LABA. **Laboratório de Direito, Espaço e Política**. Disponível em: https://www.instagram.com/p/CtH3RG7JhyO/?igshid=MzRIODBiNWFIZA%3D%3D&img_index=1. Acesso em: 30 set. 2023.

MARTINS, José de Souza. **O cativo da terra**. São Paulo: Contexto, 2010. 288 p.

MCADAM, Doug; Tarrow, Sidney; Tilly, Charles. Para mapear o confronto político. **Lua Nova. Revista de Cultura e Política**. São Paulo, 76, pp. 11-48. 2009. Disponível em: www.scielo.br/pdf/ln/n76/n76a02.pdf. Acesso em: 30 set. 2023.

MILANO, Giovanna Bonilha. **Conflitos fundiários urbanos e poder judiciário**. Curitiba: Íthala, 2017. 278 p.

NEDER, Gizlene. Cidade, identidade e exclusão social. **Tempo**, Rio de Janeiro, v. 2, n. 3. p. 106-134. 1997. Disponível em: https://www.historia.uff.br/tempo/artigos_dossie/artg3-5.pdf. Acesso em: 11 set. 2023.

QUINTANS, Mariana Trotta Dallalana. **A Magistratura Fluminense**: seu olhar sobre as ocupações do MST. 2005. Dissertação (Mestrado em Teoria Geral do Estado e Direito Constitucional), Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro. 2005.

_____, Mariana Trotta Dallalana; TAVARES, Ana Claudia Diogo; VIEIRA, Fernanda Maria da Costa. Campo jurídico, ADPF 828 e direito à moradia. **Revista Suprema – Revista de Estudos Constitucionais**, Brasília, v. 3, n. 3, ano 2023. p. 283-322.

SANTOS, José Vicente Tavares dos. A cidadania dilacerada. **Revista Crítica de Ciências Sociais**, n. 37, p. 131-148. 1993. Disponível em:

<https://www.ces.uc.pt/publicacoes/rccs/artigos/37/Jose%20Vicente%20Tavares%20dos%20Santos%20-%20A%20Cidadania%20Dilacerada.pdf>. Acesso em: 11 set. 2023.

TAVARES, Ana Claudia Diogo. **A Confederação Nacional da Agricultura e Pecuária do Brasil (CNA) e as questões agrária, ambiental e trabalhista**: disputas sobre o direito a partir da Constituição brasileira de 1988. 2012. Tese. (Doutorado em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade), Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro (CPDA/UFRRJ), Seropédica, RJ. 2012.

AUTORAS

Fernanda Maria da Costa Vieira

Doutora pelo CPDA/UFRRJ com doutorado sanduíche pelo Centro de Estudos Sociais - Universidade de Coimbra (CES/FEUC), em 2010. Mestrado em Sociologia e Direito pela Universidade Federal Fluminense (2004). Atualmente é professora da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ) no Núcleo de Estudo em Direitos Humanos e Políticas Públicas (NEPP/DH). Atua na assessoria jurídica popular a movimentos populares por terra, território e moradia há mais de 20 anos. Integrando a Rede Nacional de Advogados e Advogadas Populares (RENAP). É co-coordenadora do Núcleo de Assessoria jurídica Popular Luiza Mahin da FND/UFRJ. É associada ao Instituto de Pesquisa Direito e Movimentos Sociais (IPDMS) desde sua fundação.

E-mail: fernepdh@gmail.com

Orcid: <https://orcid.org/0000-0002-3606-3877>

Ana Claudia Diogo Tavares

Professora adjunta do NEPP-DH da UFRJ e do Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas em Direitos Humanos (PPDH) da UFRJ. Possui doutorado pelo CPDA/UFRRJ (2012), com período sanduíche no CES/FEUC, mestrado em Sociologia e Direito (2007) e graduação em Direito (2004), ambos pela UFF. Atua na assessoria jurídica popular a movimentos populares por terra, território e moradia há mais de 20 anos, integrando a Renap. É co-coordenadora do Núcleo de Assessoria Jurídica Popular Luiza Mahin da FND/UFRJ. É co-líder do Grupo de Pesquisa Direitos Humanos e Movimentos Sociais.

E-mail: anaclaudiatavares@yahoo.com

Orcid: <https://orcid.org/0000-0002-6272-6187>

Mariana Trotta Dallalana Quintans

Professora Associada II da Faculdade Nacional de Direito (FND/UFRJ) e do PPDH/UFRJ. Doutora pelo CPDA/UFRRJ, com doutorado sanduíche no CES/FEUC, de janeiro a agosto de 2010. Possui graduação (2002) e mestrado em Direito (2005) pela PUC do Rio de Janeiro. Atua na assessoria jurídica popular a movimentos populares por terra, território e moradia há mais de 20 anos. Integrando a Renap. É co-coordenadora do Núcleo de Assessoria Jurídica Popular Luiza Mahin da FND/UFRJ. Também é co-coordenadora do curso de formação de Promotoras Legais Populares (PLP/UFRJ). É co-líder do grupo de pesquisa Direitos Humanos e Movimentos Sociais. É associada ao IPDMS desde sua fundação. É Jovem Cientista do Nosso Estado da FAPERJ desde 2023.

E-mail: marianatrottafnd@gmail.com

Orcid: <https://orcid.org/0000-0002-5967-6350>

PROMESSAS DO PROGRESSO: a “reforma agrária” na região da Transamazônica no Pará

JAQUELINE DAMASCENO ALVES

Universidade Federal do Pará (UFPA)

RAIMUNDA REGINA FERREIRA BARROS

Universidade Federal do Sul e Sudeste do Estado do Pará (UNIFESSPA)

RESUMO

O propósito desse trabalho é o de discutir a política de reforma agrária implantada na região da Transamazônica no estado do Pará, observando a construção histórica desse espaço a partir do Plano de Integração Nacional; o que disciplina a legislação em termos de obrigações do Estado para a efetivação da política de reforma agrária, e; de que modo ela têm se aplicado na prática, observando os direitos sociais e econômicos dos trabalhadores rurais e colonos da região. O método de pesquisa utilizado é o dedutivo qualitativo com coleta de dados por revisão bibliográfica que versam sobre a construção da rodovia Transamazônica, bem como, por análise documental de legislação agrária nacional. Os resultados apontam para a violação de direitos dos colonos migrantes da região, aos quais foram prometidos benefícios que não foram de fato ofertados. No mesmo sentido, entende que a reforma agrária preconizada pela legislação não está vislumbrada na realidade.

Palavras-chave: Reforma agrária. Transamazônica. Amazônia.

PROMISES OF PROGRESS: the “agricultural reform” in the transamazonian region in Pará

ABSTRACT

The purpose of this work is to discuss the policy of agrarian reform implemented in the Transamazonian region in the state of Pará, observing the historical construction of this space from the National Integration Plan; what regulates the legislation in terms of obligations of the State for the implementation of the agricultural reform policy, and; how it has been applied in practice, observing the social and economic rights of rural workers and settlers in the region. The research method used is the qualitative deductive with data collection by bibliographic review covering the construction of the Transamazonian highway, as well as by documentary analysis of national agricultural legislation. The results point to the violation of the rights of the region's migrant settlers, to whom benefits were promised that were not actually offered. In the same sense, he understands that the agrarian reform envisaged by the legislation is not seen in reality.

Keywords: Agrarian Reform. Trans-Amazonian. Amazon.

Recebido em: 30/09/2023

Aceito em: 06/11/2023

INTRODUÇÃO

A questão agrária no Brasil é um tema de extrema importância social e econômica por sua função e capacidade de abastecer as mesas brasileiras de alimentos e ao mesmo tempo desenvolver uma forte economia baseada na produção do meio rural. Por isso é objeto de disputas em torno do projeto do que se entende por reforma agrária, noção que se estabelece numa correlação de forças política entre os setores que não a possuem (sem-terras, camponeses, populações tradicionais, entre outros), e os que historicamente a detém. O que estabelece a Constituição sobre reforma agrária já é, em si, um desafio a ser vencido. Acesso à terra e às condições para que nela sejam produzidos alimentos é baseado no princípio da justiça social, também previsto na Constituição e um sonho de milhares de brasileiros que lutam por reforma agrária em todo o país.

As promessas de reforma agrária e as metas estabelecidas ao longo de diversos governos não resolveram o problema do acesso, e os demais direitos decorrentes do que seria de fato uma reforma agrária. Os governos militares, neste sentido, não tiveram interesse político pela redistribuição das terras (assim como os demais não o fizeram), optando por lidar com os conflitos fundiários presentes principalmente na região nordeste e sul do país, usando de um grande território que se considerava vazio, a Amazônia.

Os planos de ocupação da Amazônia executados pelo regime militar eram baseados em um ideário nacionalista e desenvolvimentista, utilizando um discurso de integração nacional. Esta intenção fica evidente nas principais propagandas da época, por meio do slogan “terra sem homens para homens sem terra”, considerando a resolução para os conflitos agrários do país, seria via a ocupação de um território cheio de riquezas e completamente aberto para a exploração, desconsiderando assim todos os povos nativos da região, causando um impacto ambiental gigantesco, e não resolvendo a questão da reforma agrária.

Neste sentido, a Transamazônica foi um dos principais projetos desse modelo desenvolvimentista, responsável por atrair milhares de famílias para a Amazônia em busca da tão sonhada terra. Em conjunto com a Rodovia, foram construídos projetos de colonização para “assentar” esses trabalhadores, destacando-se neste trabalho, o Projeto de Colonização Itaituba e Projeto de Colonização Altamira. Esses projetos possuem características semelhantes, ambos apresentam um histórico de direitos violados no que se refere a reforma agrária em sua totalidade.

A política de reforma agrária composta por vários aspectos dentre eles: a assistência técnica e extensão e crédito rural para os agricultores familiares, representam direitos para milhares de pessoas que necessitam de sua implementação. No caso da Transamazônica, vários trabalhadores

foram ludibriados por promessas de um direito que não se efetivou de fato, em alguns casos, nada foi cumprido, nem o acesso à terra, tampouco os demais direitos sociais que deveriam acompanhá-los.

É importante, por isso, questionar a violação dos direitos dessas pessoas, de modo que se ressalte a responsabilidade do Estado brasileiro sobre a realidade desastrosa de uma política de reforma agrária mal planejada e inacabada. Desta maneira, os resultados da pesquisa apontam para um passivo histórico de direitos dos agricultores familiares da Transamazônica, bem como, os desafios de uma verdadeira reforma agrária no cenário de cada vez maior mercantilização da terra na Amazônia.

Para tanto, a pesquisa de método dedutivo qualitativo foi construída por coleta de dados de revisão bibliográfica de textos que versam sobre reforma agrária na Amazônia e assistência técnica, bem como, por análise documental de leis do direito agrário brasileiro.

1. A TRANSAMAZÔNICA

A Amazônia vem passando por uma intensa transformação socioespacial desde a segunda metade do século passado. A partir desse período, a região passa a ocupar um papel central para os interesses do governo federal e do grande capital, obstinados a abrir o caminho para exploração dos recursos naturais em vultosos volumes presentes na maior floresta tropical do mundo. Após o golpe militar de 1964, a ocupação da Amazônia tornou-se prioridade máxima para o governo militar sob o fundamento de segurança nacional, com o objetivo básico da implantação de um projeto de modernização nacional, acelerando uma profunda reestruturação do país, incluindo investimentos em mão-de-obra e redistribuição territorial (BECKER, 1998).

O Plano de Integração Nacional (PIN) do governo militar começou a implantar diversos projetos de infraestrutura na região Amazônica, no intuito de interligar o Norte a outras regiões do país. Nesse contexto foi construída a Rodovia Cuiabá-Santarém BR 163 e a Rodovia Transamazônica BR 230, entre outras. As rodovias tinham como objetivo incentivar a migração de colonos das regiões nordeste e sul (onde os conflitos fundiários cresciam), utilizando lemas tais como: “Integrar para não entregar” e “Terras sem homens para homens sem-terras”. Para acelerar o desenvolvimento econômico planejado pelos militares para a Amazônia, foi criado por meio do Decreto Lei nº 1.110 de 9 de julho de 1970, o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra), no mesmo período. Para dar as condições de atuação do órgão na Amazônia, foram transferidas para a União através do Decreto Lei nº 1.164 de 1971, as terras devolutas localizadas na faixa de cem quilômetros de cada lado das estradas federais da Amazônia (BOEING, 2022).

Durante a elaboração do Plano de Integração Nacional e sua implementação, mas também em outros momentos em que foi/é propagandeado um discurso de desenvolvimento para a Amazônia, imperou/impera a noção de espaço vazio do território. Os lemas usados pelo governo federal explicitavam esse ideário de que não havia pessoas habitando a região, causando diversos conflitos existentes ainda atualmente, o que também provou violação de direitos humanos tanto para agricultores, extrativistas, povos originários e outras populações tradicionais que habitavam a região e foram desconsiderados, quanto para os que recém chegavam e tornaram-se parte do conflito por ação de um terceiro (o Estado).

A dinâmica de ocupação dos grandes vazios nacionais, conta (SILVA, 1985), ocorre em dois momentos. No primeiro, predomina um certo isolamento político, social e espacial e as pessoas vivem sob um modo de produção de subsistência quase que isolados e ignorados pela sociedade mais abrangente. No segundo momento, impera a ideia do “milagre econômico” que incentivava a ocupação da Amazônia pelos grandes projetos, hidrelétricos, agropecuários, minerários, entre outros. Por essa razão o desmatamento era necessário para a expansão pecuária e mecanização agrícola (BOEING, 2022).

Já nessa segunda fase, os pequenos produtores, posseiros, garimpeiros, trabalhadores rurais e demais segmentos, passam a despertar interesse junto a outros atores como o empresário, poder público, grileiro, colonizador, religiosos, entre outros, de modo que nesse momento a terra ganha mais valor de troca do que de uso, se tornando uma mercadoria (SILVA, 1985).

[...] o governo da ditadura civil-militar procurou, nos primeiros anos da década de 1970, não só impor à população dessa parte da Amazônia uma proposta que não fazia parte de seus interesses como buscou discipliná-la. Ou seja, usando o discurso de ocupação dos espaços vazios, além de determinar que aquelas terras, há muito tempo ocupadas por trabalhadores rurais, deveriam ser destinadas a concretizar a sua política de colonização da Amazônia, o Governo Federal, por meio do INCRA, decidiu como seriam os traçados topográficos e os tamanhos dos lotes dos colonos ao mesmo tempo em que buscou identificar e manter sob seu controle os posseiros que ali moravam. (Pereira, 2015, p. 60)

Ainda no que se refere à implantação das políticas agrárias promovidas pelo governo militar, Pereira (2015) aponta o ocorrido no PIC Marabá, que se estende aos PIC Altamira e Itaituba.

Em dezembro de 1974, o INCRA havia estabelecido apenas 5.717 famílias nos denominados Projetos Integrados de Colonização (Marabá, Altamira e Itaituba). Um percentual muito inferior à estimativa do Governo Federal que previa assentar, até essa data, 100.000 famílias ao longo da Transamazônica. No PIC Marabá, apenas 1.422 famílias estavam instaladas, sendo 873 na altura de Itupiranga e 549 em São João do Araguaia (538 às margens da rodovia e 11 na OP-3) (CONTINI, 1976). Foi a partir deste ano que o órgão deixou de criar condições para a acomodação dos colonos: não promovia mais o transporte de trabalhadores para os núcleos de colonização, nem os remunerava nos seis primeiros meses a título de ajuda de

custo e nem realizava obras de infraestrutura necessárias à ocupação dos lotes (PEREIRA, 2015, p. 66).

À esta altura, os contingentes populacionais vindos para a região aconteciam de forma espontânea, a propagando tinha atingido seu resultado. Em consequência deste grande fluxo de migrantes, as cidades amazônicas que foram se constituindo nessa área, apresentaram de um modo geral sérios problemas nos setores de saúde, educação e infraestrutura urbana, tendo em vista que o tratamento de água, esgoto e coleta de lixo atendiam apenas a uma pequena parcela da população (SERRA; FERNÁNDEZ, 2004). A falta de infraestrutura básica se reflete atualmente, a cidade de Marabá-PA, por exemplo, está no ranking dos vinte piores municípios em saneamento básico no país durante os 10 anos consecutivos em que se realiza a pesquisa pelo Instituto Trata Brasil (OLIVEIRA *et al.*, 2023).

Ao mesmo tempo em que o regime militar excetuava o PIN mascarado de preocupação com os flagelados da seca no nordeste, prometendo a eles casas nas agrovilas, lotes de terra à beira da estrada, atendimento médico, educação, entre outros direitos tão sonhados, o governo atuava para estabelecer suas bases militares na Amazônia considerada um ponto frágil em sua estratégia de defesa, (BOEING, 2022) ao mesmo tempo que as empresas Queiroz Galvão e Mendes Júnior, responsáveis pela abertura da estrada iniciaram a obra, foram cavados os alicerces para a construção do Batalhão de Infantaria da Selva em Altamira.

Ao analisar as experiências de colonização Silva (1985) não vislumbrava essa alternativa como solução para os problemas nacionais da época, como os excedentes demográficos rurais, a pobreza rural, migrações internas, estrutura agrária não compatível com o modo capitalista de produção e a baixa oferta de alimentos, considerando deste modo, a colonização como uma válvula temporária para contenção dos conflitos, uma acomodação para alguns graves problemas, mas não uma solução final.

De modo geral as políticas públicas elaboradas para a região amazônica não conseguiram promover uma eficiente e adequada ocupação espacial, elas contribuíram para a redução do isolamento entre as regiões do Brasil e com substanciais investimentos que possibilitam o surgimento de novas alternativas de investimento, do mesmo modo que aceleraram a ocupação espacial de modo predatório sobre os recursos naturais e sobre o agravamento das disparidades sociais (SERRA; FERNÁNDEZ, 2004).

Quanto ao público-alvo dessa política (os agricultores), as consequências graves foram o não cumprimento das promessas governamentais a despeito da infraestrutura esperada. O clima da região não era adequado para as sementes fornecidas, havia perdas de colheitas inteiras, as técnicas agrícolas por vezes não eram adequadas (BOEING, 2022). Em suma, a reforma agrária pautada na justiça social

jamais seria alcançada. No que se refere às políticas agrícolas pensadas para a Amazônia, o modelo era explicitamente voltado para o latifúndio, pelo que os grandes empresários rurais recebiam generosos subsídios (SERRA; FERNÁNDEZ, 2004).

2. A REFORMA AGRÁRIA NO ORDENAMENTO JURÍDICO

Sem dúvidas um dos temas mais importantes para a economia brasileira, para a resolução de conflitos históricos para as milhares de pessoas que vivem e sobrevivem do campo é a questão da reforma agrária. A discussão da reforma agrária, assim como a de desenvolvimento, perpassa por disputas em torno do projeto político ligado aos setores que tem interesse e/ou são afetados por políticas derivadas dela. Tanto é, que os dispositivos legais que versam sobre o assunto foram (e são) alvo de constantes conflitos no meio rural e no Congresso Nacional. Movimentos sociais do campo como o Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem-Terra (MST), debatem há anos a necessidade de uma reforma agrária, ao mesmo passo que parlamentares representantes do setor do agronegócio e da pecuária popularmente conhecidos como “bancada ruralista” defendem na câmara dos deputados e outros espaços o seu projeto agrário para o Brasil.

A distribuição de terras no Brasil possui uma longa história de acumulação privada da propriedade e de conflitos em torno da disputa pela terra. Desde as sesmarias às recentes desapropriações para fins de reforma agrária se discute no Direito quem tem o controle desse bem, que em dado momento passa a ser considerado mercadoria.

Dos conflitos agrários do século passado concentrados principalmente na região nordeste e sul do país, entre os trabalhadores rurais sem-terras e os grandes latifundiários, nasce uma das legislações mais importantes para o meio agrário do Brasil, o Estatuto da Terra Lei nº 4.504 de 30 de novembro de 1964, que regula os direitos e obrigações concernentes aos bens imóveis rurais para os fins de reforma agrária e promoção da política agrícola. O art.1º do referido estatuto considera reforma agrária como “[...] o conjunto de medidas que visem a promover melhor distribuição da terra, mediante modificações no regime de sua posse e uso, a fim de atender aos princípios de justiça social e ao aumento de produtividade” (BRASIL, 1964). É considerada como Política Agrícola:

[...] o conjunto de providências de amparo à propriedade da terra, que se destinem a orientar, no interesse da economia rural, as atividades agropecuárias, seja no sentido de garantir-lhes o pleno emprego, seja no de harmonizá-las com o processo de industrialização do país (BRASIL, 1964).

Apesar dessa legislação, Delgado (2014) reflete que em 1964 a reforma agrária é banida do cenário político, em seu lugar põem-se o projeto de “modernização conservadora” da agricultura, mediante articulação do mercado de terras e sistemas de crédito público junto aos complexos agroindustriais, a produção e produtividade propostas aqui não fazem mudanças na estrutura agrária do país, não obstante causem degradação das relações sociais e ambientais sem precedentes.

Anos depois, a Constituição da República de 1988 retoma o debate da questão fundiária nacional e incorpora princípios jurídicos contidos no Estatuto da Terra, quais sejam a função social e ambiental de propriedade da terra, que mesmo previstos foram ignorados pela política agrária do governo militar (DELGADO, 2014). O Título II, capítulo I, do Estatuto da Terra entende por reforma agrária:

Art. 16. A Reforma Agrária visa a estabelecer um sistema de relações entre o homem, a propriedade rural e o uso da terra, capaz de promover a justiça social, o progresso e o bem-estar do trabalhador rural e o desenvolvimento econômico do país, com a gradual extinção do minifúndio e do latifúndio (BRASIL, 1988).

O princípio da função social da propriedade possui extrema relevância para a discussão em torno do acesso à terra, pois dele decorre obrigações as quais o proprietário precisa cumprir, como: a preservação ambiental do imóvel, as relações justas de trabalho, o aproveitamento racional e adequado dos recursos e a exploração que favoreça o bem-estar dos proprietários e dos trabalhadores, como preconiza o art. 186 da Constituição. A propriedade rural que não cumprir a função social é passível de desapropriação, conforme a Lei nº 8.629 de 25 de fevereiro de 1993.

Ao analisar a contexto agrário, Delgado (2014) descreve algumas mudanças incorporadas pela Constituição:

Duas mudanças significativas, mas contraditórias foram operadas sobre a estrutura agrária brasileira, herdada do regime militar: I – a mudança conceitual formal do direito de propriedade fundiária rural, configurada desde a Constituição de 1988 pelos critérios expressos de sua função social e ambiental legitimadora (Art. 5, XXIII, combinado com o Art. 186); acrescida das salvaguardas aos direitos territoriais dos povos indígenas (Art. 231) e ainda das comunidades quilombolas (ADCT – Art. 68); II – um novo ciclo de economia política, claramente configurado nos anos 2000, mediante reestruturação de uma economia política do agronegócio, com expressa estratégia de captura da renda e de riqueza fundiária, segundo critérios estritos da completa “mercadorização” dos espaços territoriais (DELGADO, 2014, p. 31).

A função social da terra contém uma contradição insanável com a mercadorização da propriedade privada (DELGADO, 2014), pela exclusão dos campesinatos e dos modos de vida civilizados no meio urbano e pela possibilidade dos novos riscos ambientais que podem ser causados pelo domínio privado absoluto da natureza à sociedade planetária no século XXI. Esse domínio

privado sobre áreas antes aproveitadas coletivamente são causas de empobrecimento da parcela desfavorecida e de conflitos agrários, como suscitado anteriormente.

A política agrária aparece na Constituição de 1988 no art. 187, e estabelece que a política agrária será planejada e executada com a participação efetiva do setor de produção, envolvendo os trabalhadores e produtores rurais, junto aos setores da comercialização, armazenamento e transporte, levando em conta para tanto: os instrumentos creditícios e fiscais, o incentivo à pesquisa e tecnologia, os preços compatíveis com os custos de produção e a garantia de comercialização, a assistência técnica e extensão rural, o cooperativismo, o seguro agrícola, a habilitação para o trabalhador rural, a eletrificação rural e irrigação, incluindo-se nesse planejamento as atividades de agroindústrias, pesqueiras e florestais (BRASIL, 1988).

No ano de 2006 é editada a Lei nº 11.326, que estabelece a Política Nacional da Agricultura Familiar e Empreendimentos Familiares Rurais. A lei apresenta dispositivos importantes, em seu art. 4º dispõe sobre os princípios da Política, quais sejam: a descentralização; sustentabilidade ambiental, social e econômica; participação dos agricultores familiares na formulação e implementação da política nacional da agricultura familiar e empreendimentos familiares rurais; e, equidade na aplicação das políticas, respeitando os aspectos de gênero, geração e etnia (BRASIL, 2006).

Em seguida, a lei nº 11.326/2006 traz uma considerável previsão ao estabelecer os mecanismos que a Política deve promover em seu planejamento e execução de ações para que se atinja os objetivos determinados. São eles:

Art. 5º (*caput*): I - crédito e fundo de aval; II - infraestrutura e serviços; III - assistência técnica e extensão rural; IV - pesquisa; V - comercialização; VI - seguro; VII - habitação; VIII - legislação sanitária, previdenciária, comercial e tributária; IX - cooperativismo e associativismo; X - educação, capacitação e profissionalização; XI - negócios e serviços rurais não agrícolas; XII - agroindustrialização (Brasil, 2006).

A implementação das disposições expostas nesse artigo na Amazônia serão alvo de discussão da próxima seção, no entanto, é importante considerar que a execução de fato do que está previsto neste instrumento é um desafio e uma realidade distante em todas as regiões do país.

Ainda no Estatuto da Terra, lei nº 4.504/64, o art. 73 determina as diretrizes para a política de desenvolvimento rural, que deve prestar assistência técnica e social com vistas a estimular a produção agropecuária. O artigo estabelece como meios para tal objetivo: I) assistência técnica; II) produção e distribuição de sementes e muda; III) criação, venda e distribuição de reprodutores e uso de inseminação artificial; IV) mecanização agrícola; V) cooperativismo; VI) assistência financeira e creditícia; VII) assistência à comercialização; VIII) industrialização e beneficiamento dos produtos; IX - eletrificação rural e obras de infraestrutura; X - seguro agrícola; XI - educação, através de

estabelecimentos agrícolas de orientação profissional; XII - garantia de preços mínimos à produção agrícola. O art. 73 dispunha ainda que, os estados em que haja Superintendências de Desenvolvimento, como Superintendência do Plano de Valorização Econômica da Amazônia (SPVEA), poderiam dispor desses meios executados no todo ou em parte pelo órgão.

Art. 73 da Lei n 4.504/64 [...] § 4º Nas regiões prioritárias de Reforma Agrária, será essa assistência prestada, também, pelo Instituto Brasileiro de Reforma Agrária, em colaboração com os órgãos estaduais pertinentes, aos proprietários rurais aí existentes, desde que se constituam em cooperativas, requeiram os benefícios aqui mencionados e se comprometam a observar as normas estabelecidas (BRASIL, 1964).

Mais tarde, foi editada a Lei nº 8.171, de 17 de janeiro de 1991 que estabelece a Política Agrícola, que tem a função de fixar os fundamentos, definir os objetivos e as competências institucionais, prever os recursos e estabelecer as ações e instrumentos da política agrícola (BRASIL, 1991).

Pensando nos projetos de colonização, o Estatuto da Terra Lei n 4504/64 dispõe o seguinte:

Art. 55. Na colonização oficial, o Poder Público tomará a iniciativa de recrutar e selecionar pessoas ou famílias, dentro ou fora do território nacional, reunindo-as em núcleos agrícolas ou agroindustriais, podendo encarregar-se de seu transporte, recepção, hospedagem e encaminhamento, até a sua colocação e integração nos respectivos núcleos (BRASIL, 1988).

A experiência tratada anteriormente nos projetos de colonizações oficiais: Marabá, Altamira e Itaituba, demonstram um curto período em que houve interesse em realizar iniciativa do Poder Público para encarregar-se das despesas de transporte, recepção, hospedagem e outras despesas para o ingresso aos projetos. No caso relatado, a decisão pode ser considerado uma economia para o governo em vistas da já migração autônoma. No entanto, a expectativa é criada por meio de uma mensagem direcionada a um público vulnerabilizado e com baixa escolaridade. Considerando os meios de comunicação da época, a opção do Poder Público de não fornecer mais a estrutura necessária aos colonos pode ter gerado inúmeros conflitos e aumentado situações de vulnerabilidades em todos os aspectos, nos casos da Amazônia essa vulnerabilidade também se refere aos perigos de doenças como malária e ataques de animais.

O desenvolvimento da agricultura brasileira tem como principal referência a Revolução Verde. Esse modelo, introduzido no Brasil a partir da década de 1960, preconizava a reprodução de processos de desenvolvimento para os espaços rurais com ênfase no urbano e no industrial, sob a justificativa de “modernização da agricultura”. De acordo com Leite (2001), após a década de 1960, as políticas públicas, principalmente o crédito rural, cumpriram papel determinante para a transformação da base técnica dos estabelecimentos rurais, o aumento da produtividade do setor agropecuário, contribuindo para a consolidação dos complexos agroindustriais, cadeias agroalimentares e a integração do capital agrário à valorização do capital financeiro. Ao mesmo tempo foram “motores” que impulsionaram a expansão da fronteira agrícola, baseada principalmente na ocupação de novas áreas, no

desmatamento de florestas nativas e cooperando para as mudanças do clima (OLIVEIRA, 2018, p. 26).

Os autores Pereira (2015) e Delgado (2014) analisam que houve uma opção do governo militar em investir em infraestrutura, crédito e outros benefícios da política agrária no setor de grandes proprietários rurais, empresas, enfim, no grupo que já detinha a terra, enquanto era inerte sob o que na lei se tinha a favor da população envolvida nos conflitos agrários da época.

A modernização conservadora empregada pelos militares e o contemporâneo pacto do agronegócio têm um traço em comum (DELGADO, 2014), a mercantilização das terras pretende que imperar em todos os espaços, ao passo que não há mudanças na estrutura agrária, que continua sendo regulada pelo mercado de terras e arrendamentos rurais, sob a omissão das instituições estatais.

O que dispõe a Constituição sobre justiça social e função social da propriedade não parece compatível com a discrepância que existe em torno do oferecimento de políticas para o desenvolvimento agrícola dos setores que já têm o domínio da terra, em comparação ao dado aos trabalhadores rurais sem-terra. Neste sentido, observando o cenário nacional de crescimento do mercado de commodities produzidas pelo agronegócio, as terras tendem a ser cada vez mais disputadas. Não havendo mudanças estruturais no modelo agrário atual, com a redistribuição das terras e oferecimento das demais políticas públicas de incentivo ao pequeno produtor, a política de reforma agrária implantada tende a beneficiar somente uma classe.

3. A REFORMA AGRÁRIA NA AMAZÔNIA

Tendo em mente as previsões legais em torno da reforma agrária, seus princípios inaplicados e a execução da política concentrada em benefício dirigidos a apenas um grupo, chega-se à compreensão de que não houve reforma agrária na Amazônia. No caso analisado aqui, os projetos de colonização foram completamente mal planejados ou mal executados se a intenção era de fato promover uma reforma agrária. O aconteceu foi um processo de atração de mão-de-obra de outras regiões do país, que favoreceu a concentração fundiária, acompanhada de concentração de renda e propiciou a expansão do setor agropecuário de grande escala (PASQUIS, 2005).

[...] os frutos da colonização oficial não corresponderam, nem de longe, às expectativas despertadas por uma propaganda irresponsável motivada por objetivos políticos ou puramente comerciais. Seria injusto atribuir ao INCRA a origem de todas as frustrações. Muitos dos fracassos registrados se devem mais à política agrícola global do Estado, à marginalização generalizada da pequena produção de alimentos, à pressão dos objetivos de Segurança Nacional (HÉBETTE, 2004, p. 284)

A ocupação do território amazônico provou uma devastação sobre a floresta sem precedentes. Em 40 anos essa política provou a conversão de floresta em áreas de produção agrícola de 650.000 km² (PASQUIS, 2005). Quanto ao acesso à terra, os números do índice de Gini (que afixa a concentração terra), registou um aumento a partir de 1995 no Estado do Pará, onde se concentram os maiores esforços em áreas de colonização e na Amazônia (TOURNEAU; BURSZTYN, 2010).

A avaliação mensurada no número de famílias “beneficiárias” do projeto dos projetos de colonização, não evidencia os problemas ambientais e socioeconômicos, o pequeno tamanho dos lotes destinados aos colonos, a falta de assistência de assistência social básica e acesso ao mercado (Pasquis, 2015), o que gerou um fracasso da produção dos colonos, que decidem por entrar cada vez mais na floresta e desmatar mais áreas e o crescimento dos bairros periféricos das cidades. Nesse contexto, o número de abandonos de lotes na Amazônia é 30% superior à média nacional, podendo a chegar a 40% no Mato Grosso e mais de 60% no Estado do Pará (PASQUIS, 2005).

Um estudo de Heredia *et al.* (2003), citado por (TOURNEAU; BURSZTYN, 2010) levanta o questionamento da atividade agrícola, ao tempo do estudo, os assentados da região do Pará obtinham mais de um terço de sua renda com a venda da sua força de trabalho, o que demonstram que os assentamentos têm servido para fornecer mão-de-obra para as fazendas vizinhas.

O projeto de reforma agrária dos militares na região amazônica foi, portanto, de um modelo de exploração agropecuária em grande escala, idealizado para benefício de apenas um setor, favorecido por um projeto econômico que não leva em consideração os trabalhadores rurais, os quais aguardam e reivindicam a garantia dos direitos dispostos pela Constituição.

O sistema de produção implantado na Amazônia reproduz um modelo de exploração agropecuária importado de outras regiões, baseado na remoção da cobertura vegetal e de descarte dos recursos florestais, talvez por isso, os dados sobre de florestamento nos assentamentos de reforma agrária na Amazônia são uma preocupação (PASQUIS, 2005). A questão que se coloca a partir dessa constatação, é o papel designado pelo Estado para com os direitos dos colonos e trabalhadores rurais em geral. O que o Estatuto dispunha para os projetos de colonização e para o cenário agrário no geral da região, não serviu para benefício do público majoritário da política agrária.

A evidência da crise no campo são os conflitos agrários presentes na região. É oportuno recordar o Massacre de Eldorado dos Carajás, que no ano de 1996 vitimou 21 trabalhadores rurais sem-terra, entre os tantos casos. A Comissão Pastoral da Terra (CPT) aponta que o Pará registrou 645 mortes por conflitos no campo entre 1985 (ano que a instituição começa a sistematizar os dados) e 2013. A violência cotidiana que vitimou esses trabalhadores é fruto da política agrária exercida sobre o território, a qual obriga os trabalhadores a estarem em condição de perigo ao exercerem a reivindicação de direitos constitucionais, que muitas vezes se dá por meio de ocupação de terras.

A tendência dos governos de usar as terras da Amazônia para promover a “reforma agrária”, considerando nessa análise também os novos modelos de projetos de assentamento (Projeto de Assentamento Agroextrativista, Projeto de Desenvolvimento Sustentável, etc.), busca resolver o problema do acesso à terra dos pequenos produtores sem incomodar as grandes elites rurais consolidadas em áreas de ocupação mais antiga (TOURNEAU; BURSZTYN, 2010). A resposta aos conflitos que vigoravam na região norte e eixo sul-sudeste não foi a redistribuição da terra naquela região, mas sim, a expansão sobre a região amazônica favorecendo ainda os mesmos proprietários tradicionais de terras no Brasil.

Do mesmo modo, a inaplicabilidade das políticas de Assistência técnica e extensão rural, do apoio prometido pelo Estado brasileiro aos “heróis” que migrassem para a região, violaram direitos dessas populações e não permitiu que houvesse um desenvolvimento econômico para a região, de modo que, o mercado de madeiras, garimpo e pecuária extensiva que foram atividades mais presentes na região durante um longo período, não são capazes de gerar um bem-estar social à maioria da população. As atividades desenvolvidas na região em grande parte foram precarizadas, vez que os trabalhadores não dispunham de tecnologia e recursos o suficiente para produzir em maior quantidade, considerando a retirada do aparato estatal inicial mencionado anteriormente.

Pensando em todo o conjunto de direitos que a famílias deveriam usufruir, como: educação básica, saúde, lazer, segurança, moradia, entre os tantos direitos fundamentais elencados na Constituição, é possível perceber um verdadeiro descomprometimento da política agrária nos projetos implementados na Amazônia. A migração induzida, promovida pelo governo militar, não considerou a existência das populações que viviam na região, ao mesmo passo que não considerou todas as esferas de direitos do público a quem ela se dirigiu. O resultado é desastroso se examinando a condição da qualidade de vida dessas pessoas, os índices de desenvolvimento humano da região apresentam números ruins, municípios como Uruará, Placas, Rurópolis, Novo Repartimento, Pacajá, Trairão, entre outras, estão na lista de cidades com baixo IDH do Estado do Pará¹. A violência no campo principalmente na região sul e sudeste do Pará, as quais possuem episódios de massacres, chacinas, e assassinato contra lideranças do movimento camponês, como o Massacre de Eldorado dos Carajás e a recente Chacina de Pau D’arco, nos leva a concluir que a justiça social preconizada pelo Estatuto da Terra não foi e não está sendo prioridade na execução da política agrária. O bem-estar social contido nas promessas constitucionais de 1988 continua inatingido.

¹ Dados do censo do IBGE de 2010.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A ocupação de parte do território amazônico foi uma estratégia do governo militar operado sob o pretexto de Integração Nacional, calcada em um forte nacionalismo e desenvolvimentismo presente na época. O governo utilizou de lemas, propagandas e promessas para que milhares de trabalhadores migrassem para a região amazônica em busca da terra prometida. No mesmo período, o Estatuto da Terra Lei nº 4.504/64, conceituava a reforma agrária como promotora de justiça social, ao passo que também previa os projetos de colonização como política de reforma agrária.

O panorama apresentado anteriormente revela um projeto econômico e político excetuado pelo governo militar numa estratégia de “modernização” da agricultura em favorecimento de setores já bem estabelecidos. O acesso à terra, assistência técnica, a busca pelo progresso, entre outras determinações, destinou-se aos já grandes proprietários rurais, os quais recebiam as maiores porções de terra, financiamento e incentivo, não havendo, portanto, a distribuição da terra e realização dos demais direitos preconizados pela legislação agrária.

Insta observar, que mesmo após a Constituição Federal de 1988, as legislações que tratam da política para a agricultura familiar e alguns incentivos para os pequenos agricultores, ainda são irrisórios em comparação ao ambiente precarizado ao qual estão submetidos os projetos de colonização ao longo da Transamazônica.

Observa-se que a estrutura agrária ao longo desse período não sofreu mudanças significativas, de modo que a concentração fundiária aumentou nessas regiões como observado anteriormente, bem como, o desenvolvimento econômico por meio da agricultura familiar nessa região está distante de atingir padrões capazes de melhorar a qualidade de vida dessas populações, muito disso se deve ao histórico de abandono dos trabalhadores nessa região. É possível, deste modo, considerar que a política de colonização da região da Transamazônica não foi exitosa na garantia de direitos fundamentais dos trabalhadores e na reforma agrária aos moldes do que demanda a garantia da justiça social e reforma agrária.

O Governo Federal precisa se responsabilizar pelo projeto adotado na região, para que em conjunto com as outras esferas de poder, planejem e executem políticas públicas de reparação às violações sofridas por essas populações. O Estado brasileiro tem uma dívida com a região da Transamazônica e precisa oferecer alternativas diferentes das propostas até o momento, incluindo a recente expansão do agronegócio sobre solo amazônico, que possui características muito próximas da política agrária exercida no regime militar.

REFERÊNCIAS

BOEING, José. **Amazônia e o modelo desenvolvimentista: resistência e participação comunitária na Transamazônica e na BR-163 Santarém-Cuiabá**. Belém: NAEA, 2022.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília-DF, 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em 28/07/2023.

_____. Lei nº 11.326, de 24 de julho de 2006. **Estabelece as diretrizes para a formulação da Política Nacional da Agricultura Familiar e Empreendimentos Familiares Rurais**. Brasília-DF, 2006. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/lei/111326.htm. Acesso em: 28 jul. 2023.

_____. Lei nº 12.188, de 11 de janeiro de 2010. **Institui a Política Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural para a Agricultura Familiar e Reforma Agrária - PNATER e o Programa Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural na Agricultura Familiar e na Reforma Agrária - PRONATER, altera a Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, e dá outras providências**. Brasília-DF, 2010. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/lei/12188.htm. Acesso em: 29 jul. 2023.

_____. Lei nº 4.504, de 30 de novembro de 1964. **Dispõe sobre o Estatuto da Terra, e dá outras providências**. Brasília-DF. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/14504.htm. Acesso em: 30 jul. 2023.

CHAGAS, Paulo Victor. **Pará concentra 38% dos assassinatos por conflito de terra no país**. Agência Brasil, 2015. Disponível em: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/direitos-humanos/noticia/2015-02/para-concentra-38-dos-assassinatos-por-conflito-de-terra-no-pais>. Acesso em: 30 jul. 2023.

DELGADO, Guilherme. Reforma agrária hoje. **Questão agrária e desigualdades no Brasil**. Revista da Associação Brasileira de Reforma Agrária. Ano 35, v. 1 n. 2, 2014.

HEBETTE, Jean. **Cruzando a Fronteira: 30 anos de estudo do campesinato na Amazônia**. Belém: ADUFPA, 2004, v. II.

IBGE. **Censo 2010**. Disponível em: <https://censo2010.ibge.gov.br>. Acesso em: 28 set. 2023.

MARTINS, José de Souza. **Reforma agrária – o impossível diálogo sobre a História possível**. Tempo Social; Rev. Sociol. USP, São Paulo, v. 11, n. 2, p. 97-128, out. 1999.

OLIVEIRA, Ana Luisa Araujo de. **Agricultura familiar, desenvolvimento rural e as políticas públicas de preservação da natureza: reflexões sobre o Código Florestal Brasileiro (Lei 12.651/2012)**. Agricultura Familiar: Pesquisa, Formação e Desenvolvimento. Belém, v. 12, n. 2 • p. 25-42, 2018. Disponível em: <https://periodicos.ufpa.br/index.php/agriculturafamiliar/article/download/5529/5553>. Acesso em: 29 jul. 2023.

OLIVEIRA, Gesner; SCAZUFCA, Pedro; SAYON, Pedro. **Ranking do saneamento do Instituto Trata Brasil de 2023 (SNIS 2021)**. São Paulo, 2023. Disponível em: <https://tratabrasil.org.br/wp->

content/uploads/2023/03/Versao-Final-do-Relatorio_Ranking-do-Saneamento-de-2023-2023.03.10.pdf. Acesso em: 15 jul. 2023.

PASQUIS, Richard; SILVA, Alessandra; WEISS, Joseph; MACHADO, Luciana. “Reforma agrária” na Amazônia: balanço e perspectiva. **Cadernos de Ciência & Tecnologia**, Brasília, v. 22, n. 1, p. 83-96, 2005.

PEREIRA, Airton dos Reis. A colonização na transamazônica durante o governo de Emílio Garrastazu Médici. **Revista Reflexão e Ação**, Santa Cruz do Sul, v. 23, n. 2, p. 54-77, 2015. Disponível em: <http://online.unisc.br/seer/index.php/reflex/index>. Acesso em: 15 jul. 2023.

SERRA, Maurício Aguiar; Fernández, Ramón García. Perspectivas de desenvolvimento da Amazônia: motivos para o otimismo e para o pessimismo. **Economia e Sociedade**, Campinas, v. 13, n. 1, p. 107-131, 2004.

SILVA, Juacy da. A dinâmica territorial da ocupação dos grandes vazios nacionais. **Revista da Escola Superior de Guerra**, v. 2, n. 6, 1985.

TOURNEAU, François-Michel; BURSZTYN, Marcel. Assentamentos rurais na Amazônia: contradições entre a política agrária e a política ambiental. **Ambiente & Sociedade**, Campinas, v. XIII, n. 1, p. 111-130, 2010.

AUTORAS

Jaqueline Damasceno Alves

Advogada. Graduada em Direito pela Universidade Federal do Sul e Sudeste do Pará - UNIFESSPA (2021). Mestranda no Programa de Pós-graduação em Direito e Desenvolvimento na Amazônia-PPGDDA/UFGA. Funcionária pública na Secretaria de Coordenação Geral, Gestão e Planejamento da Prefeitura Municipal de Belém. Membro do Coletivo de Direitos Humanos da Via Campesina Brasil. Membro da Rede de Proteção de Defensores e Defensoras de Direitos Humanos no Estado do Pará. Possui experiência de atuação na área dos Direitos Humanos.

E-mail: jakeline.alves.itb@gmail.com

Orcid: <https://orcid.org/0009-0008-4878-4365>

Raimunda Regina Ferreira Barros

Graduação em Direito pela Universidade Federal do Pará - Campus Universitário de Marabá (2003); Advogada por sete anos da Comissão Pastoral da Terra Regional Pará e dois anos da Diocese de Marabá/PA; Experiência nas áreas de Direito Civil, Direito Processual Civil, Direito do Trabalho, Direito Agrário e Direito Constitucional, este com ênfase para os direitos e garantias fundamentais; Extensão Universitária em Direito Civil e Direito Processual Civil pela Universidade de Brasília - UnB (2005); Especialização em Direito Processual Civil pela Universidade Anhanguera - UNIDERP (2011); Mestrado em Direito pela Pontifícia Universidade Católica do Paraná - PUCPR (2013) como bolsista do Programa Internacional de Bolsas da Fundação Ford; Doutorado pelo Programa de Pós-graduação em Direito da UFGA (2021), com Doutorado Sanduíche no Programa de Pós-graduação em Direito Político e Econômico (PPGDPE) da Universidade Presbiteriana Mackenzie em São Paulo/SP. Professora no curso de Direito da Universidade Federal do Sul e Sudeste do Estado do Pará desde julho de 2014. Diretora Geral do Instituto de Estudos em Direito e Sociedade da Universidade Federal do Sul e Sudeste do Pará para o quadriênio 2022-2026.

E-mail: rda.regina@unifesspa.edu.br

Orcid: <https://orcid.org/0000-0001-8458-9091>

ACÇÕES PEDAGÓGICAS DE CIDADANIA: uma nova função do judiciário para combater as desigualdades?

VLADIMIR SANTOS VITOVSKY

Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ)

RESUMO

A função do Poder Judiciário tem ido além da função instrumental: é política e simbólica. Assim, analisar sua função no século XXI implica em destacar a necessidade de maior contato com a sociedade. Políticas do Judiciário de acesso à justiça e aos direitos devem envolver ações que promovam a aproximação entre juízes e contexto social. Essa aproximação pode ser garantida por ações pedagógicas de cidadania que façam a sociedade ter acesso aos direitos e à justiça, bem como permitir que juízes/as compreendam os problemas sociais que irão julgar. Este artigo é um relato da experiência de ações pedagógicas de cidadania promovida pela Justiça Federal do Rio de Janeiro no Complexo do Alemão e na Cidade de Deus junto à comunidade, analisando a sobreposição entre políticas públicas do Judiciário e de segurança pública. Discute-se em que medida essa “justiça pedagógica participativa” promove a emancipação ou a regulação social. O estudo verificou que, desta tensão, emergem três dimensões que devem analisadas quanto à atuação do Judiciário a partir de políticas de educação não-formal para promoção do acesso à justiça e direitos: o papel dos Tribunais nas sociedades contemporâneas, o pluralismo jurídico e o conceito de acesso aos direitos e à justiça. Tais experiências têm permitido alargar o direito à educação para todos/as, combatendo a desigualdade. Ações pedagógicas de cidadania nestes segmentos sociais podem permitir que o Judiciário também participe do combate às desigualdades. Conclui-se discutindo em que condições tais ações permitem uma aproximação com a sociedade e os problemas que serão julgados.

Palavras-chave: Ações pedagógicas de cidadania. Acesso à justiça. Educação.

PEDAGOGICAL CITIZENSHIP ACTIONS: a new role of the judiciary to combat inequalities?

ABSTRACT

The function of the judiciary has gone beyond the instrumental function: it is political and symbolic. Thus, analyzing its function in the 21st century implies highlighting the need for greater contact with society. Judiciary policies on access to justice and rights must involve actions that promote rapprochement between judges and the social context. This approach can be guaranteed by pedagogical citizenship actions that give society access to rights and justice, as well as allowing judges to understand the social problems they will judge. This article is a report on the experience of pedagogical citizenship actions promoted by the Federal Court of Rio de Janeiro in Complexo do Alemão and Cidade de Deus with the community, analyzing the overlap between public judiciary and public security policies. The extent to which this “participatory pedagogical justice” promotes emancipation or social regulation is discussed. The study found that, from this tension, three dimensions emerge that must be analyzed regarding the Judiciary's performance based on non-formal education policies to promote access to justice and rights: the role of the Courts in contemporary societies, legal pluralism and the concept of access to rights and justice. Such experiences have made it possible to expand the right to education for all, combating inequality. Pedagogical citizenship actions in these social segments can allow the Judiciary to also participate in the fight against inequalities. It concludes by discussing under what conditions such actions allow for a rapprochement with society and the problems that will be judged.

Keywords: Pedagogical citizenship actions. Access to justice. Education.

Recebido em: 20/09/2023

Aceito em: 06/11/2023

INTRODUÇÃO

Muitos conflitos judicializados na Justiça Federal são repetitivos. Além disso, a população vulnerável está muito afastada da Justiça Federal, considerada por muitos elitizada, e bastante desconhecida. O processo não parece resolver o conflito na sua essência, não atacando as desigualdades. A atuação exclusivamente processual parece não atingir a estrutura do conflito.

Mesmo com a revolução provocada pelos Juizados Especiais Federais, a mesma lógica processual dos litígios se manteve, sem nenhuma atuação na essência dos conflitos, o que era comprovado pela massificação das lides (SANTOS, 2008) e permanência das desigualdades.

Do mesmo modo, o movimento de conciliação e mediação também reproduzia igual lógica processual, e não parecia conciliar as partes, mas resigná-las de que “mais vale um mau acordo do que uma boa lide”. A Juíza Gláucia Foley (FOLEY, 2008; 2010) sintetizava seu inconformismo na expressão “consenso de resignação”. Deste modo, é necessária uma atuação do juiz que atacasse efetivamente a estrutura do conflito, das desigualdades sociais, de maneira extraprocessual, educando para os direitos.

Com esse propósito, foram desenvolvidas ações pedagógicas através de encontros de cunho didático-pedagógicos (e dialógicos) com a participação de outras entidades, como o INSS e a Secretaria Municipal de Assistência Social e de Saúde. Nestes encontros, eram realizadas oficinas explicando o que é a Justiça Federal, quais são os direitos previdenciários e os direitos dos idosos, bem como escuta da plateia acerca das principais questões que eles vivenciavam, em uma troca participativa: falar-e-ouvir.

Os resultados das oficinas foram muito satisfatórios. Contudo, a Justiça Federal tem por competência lidar com conflitos em face do próprio Estado federal (a União e suas entidades federais), pelo que, é necessário realizar uma reflexão crítica acerca dessa forma de atuação, buscando um enfoque teórico que permitisse estudar e problematizar esta prática através de um marco teórico que contemplasse estas tensões. Boaventura de Sousa Santos, na sua sociologia jurídica crítica e na tensão entre regulação e emancipação social (SANTOS, 1994; 2003; 2009; 2010) aborda esses dilemas.

De fato, a sociologia jurídica crítica permite problematizar a subjetividade do executar dessa pesquisa, isto é, o meu lugar como pesquisador e executor de tais ações, e minha relação (eu enquanto Estado-Juiz que realiza uma ação relacionada com conflitos em face do próprio Estado) com a comunidade. Esta reflexão era condição necessária para lançar-me na execução de iniciativas que tratavam o acesso aos direitos e à justiça de maneira extraprocessual, isto é, fora do processo, com foco na abordagem pedagógica, de educação para os direitos.

O objetivo deste artigo é fazer um relato dessa experiência dessas ações pedagógicas de cidadania promovidas pela Justiça Federal do Rio de Janeiro no Complexo do Alemão e na Cidade de Deus junto à comunidade, analisando a sobreposição entre políticas públicas do Judiciário e de políticas de segurança pública, em dois projetos denominados “Casa de Direitos” e “Justiça Aqui”. Discute-se em que medida essa “justiça pedagógica participativa” promove a emancipação ou a regulação social.

Sendo a ação executada pelo próprio pesquisador, iniciamos o artigo com um item que discute a sociologia em primeira pessoa, e as pesquisas autobiográficas. Em seguida, relatamos o desenvolvimento inicial de tais ações.

Foi possível observar uma sobreposição entre as políticas de acesso à justiça e as políticas de segurança pública, tema que é discutido no terceiro item deste artigo.

O estudo verificou que da tensão entre a regulação e a emancipação social, emergem três dimensões que devem analisadas quanto à atuação do Judiciário a partir de políticas de educação não-formal para promoção do acesso à justiça e direitos, a saber: o papel dos Tribunais nas sociedades contemporâneas, o pluralismo jurídico e o conceito de acesso aos direitos e à justiça, temas que serão abordados no quarto tópico deste artigo.

Conclui-se que tais experiências têm permitido alargar o direito à educação para todos/as, combatendo as desigualdades. Ações pedagógicas de cidadania nestes segmentos sociais podem permitir que o Judiciário também participe do combate às desigualdades. Finaliza-se discutindo em que condições tais ações permitem uma aproximação com a sociedade e os problemas que serão julgados.

1. SOCIOLOGIA EM PRIMEIRA PESSOA E PESQUISAS AUTOBIOGRÁFICAS

Boaventura (SANTOS, 1988) discute o fazer a sociologia jurídica em primeira pessoa. De fato, narrar sua própria trajetória é valorizar um conhecimento advindo da vivência, da práxis, organizando, integrando, e refletindo sobre elementos e acontecimentos, tornando sua história subjetivamente única, com significados pessoais, e ao mesmo tempo permitindo que sejam acessados mundos pessoais e sociais. Como pontuam Souza e Meireles (2018, p. 18-19), as histórias narradas “centram-se nas trajetórias, percursos e experiências dos sujeitos, marcadas por aspectos históricos e subjetivos, rente às reflexões e análises construídas por cada um sobre o ato de lembrar, e narrar”. Esse ato significa falar sobre experiências de vida, de formação, e refletir sobre elas, atribuindo novos sentidos.

Permitir o acesso a essas novas ressignificações significa assumir a subjetividade como fundamental no processo científico, pois, como aponta Santos (1988), todo conhecimento é um autoconhecimento. Nesse sentido, Souza e Meireles (2018, p. 22) descrevem o ato de narrar como um ato ontológico, que, com suas ressignificações, faz operar a transformação de uma vivência em experiência, quando refletimos sobre o que se passa em nós ou na situação na qual estamos implicados. É assim que para os autores (SOUZA; MEIRELES, 2018, p. 23) as narrativas ganham sentidos e potencializam-se como processo de formação de conhecimento porque têm na experiência sua base existencial. É um ato duplo de implicar-se e distanciar-se de si, pois o saber da experiência articula-se em uma relação dialética entre o conhecimento e a vida (SOUZA; MEIRELES, 2018, p. 23).

Nesse intento, minha reflexão autobiográfica se propõe a articular minhas vivências narradas com o autoconhecimento e minhas subjetividades, tomando minha atuação como objeto de reflexão, tornando-as experiências formativas.

Esse método autobiográfico tem uma historicidade. Aguiar e Medeiros (2018) pontuam que o ele eclode nos anos 20 e 30 do século XX, na Escola de Chicago, com a exigência de “uma nova forma de produzir o conhecimento científico nas ciências humanas e sociais não arraigado na centralidade da perspectiva experimental, mas que se abra para as questões que dão sentido ao conhecimento produzido pela e para a sociedade” (AGUIAR; MEDEIROS, 2018, p. 98).

Advém, assim, da necessidade de reflexões, não só do ponto de vista lógico, mas sim com o mundo social e pessoal dos sujeitos implicados. Ao contrário da narrativa biográfica, que estuda a vida do outro investigando os percursos constitutivos de sujeitos que tiveram influências em um período da história na formação que a história oficial não deu voz (AGUIAR; MEDEIROS, 2018, p. 100-101), a narrativa autobiográfica é a escrita da própria vida, da atuação do pesquisador, que na investigação torna-se também um sujeito investigado, movimentando-se em uma análise entre o papel vivido de ator e autor de suas próprias experiências, sem que haja uma mediação exterior de outros sujeitos. Uma forma de pesquisa-ação também denominada de pesquisa-intervenção e pesquisa-formação (AGUIAR; MEDEIROS, 2018, p. 101).

De fato, essa busca de outras formas de expressão dos conhecimentos, como visto, almejada pela Escola de Chicago, parece vir da impossível descrição neutra e objetiva de uma realidade preexistente aos sujeitos, conforme apontam Oliveira e Geraldi (2010), pelo que possibilita a recuperação da validade dos processos de narração do mundo. A narrativa permite escaparmos de imaginar que a verdade só pode ser verdade (OLIVEIRA; GERALDI, 2010 p. 24).

Com base nessa perspectiva de sociologia em primeira pessoa, nas pesquisas autobiográficas, passo a relatar o desenvolvimento das ações pedagógicas de cidadania realizadas

pela Justiça Federal do Rio de Janeiro no Complexo do Alemão e na Cidade de Deus, em dois projetos denominados “Justiça Aqui” e “Casa de Direitos”.

2. DESENVOLVIMENTO DAS AÇÕES PEDAGÓGICAS DE CIDADANIA

No contexto da realização de tais ações, me deparei com o trabalho da Juíza Gláucia (FOLEY, 2008) e seu Programa “Justiça Comunitária”, premiado e reconhecido internacionalmente, implementado no Tribunal de Justiça do Distrito Federal, e que contemplava aqueles mecanismos que, intuitivamente, eu estava tentando implementar, que eram a educação para os direitos e a formação de redes. Havia ainda um terceiro pilar do Programa Justiça Comunitária, que era a mediação extraprocessual.

Assim, passei a pensar na possibilidade de implementação de uma Justiça Comunitária Federal. Para analisar suas possibilidades e seus limites, era necessário aprofundar os estudos sócio-jurídicos sobre as experiências de justiça comunitária na perspectiva da sociologia jurídica crítica de Boaventura de Sousa Santos (2009).

Tais iniciativas de justiça informal encontravam um momento de otimismo, seguido de uma fase de pessimismo. As análises de Boaventura (SANTOS, 1988; 1994) discutiam tais iniciativas a partir da tensão entre a regulação e a emancipação social, sob a perspectiva do pluralismo jurídico, como forma de estratégia do Estado de se mesclar à sociedade, absorver os signos comunitários, a partir de uma hibridização jurídica. Através das pesquisas de campo que realizou em Cabo Verde, Moçambique, Angola e Macau, Boaventura (SANTOS, 1996) cartografava estas estratégias de atuação nos seus mecanismos de escala, projeção, a simbolização, discutindo ainda como tais formas de atuação articulavam as três estruturas do direito (retórica, a burocracia, e violência). Mas além de estratégia, o pluralismo jurídico se fazia visível enquanto constatação da circulação dos direitos nos seis espaços-tempo (SANTOS, 1994; 2002) definidos por Boaventura (o espaço da produção, da família, do mercado, do Estado, da comunidade e o espaço-mundo).

Todavia, mesmo em sua análise crítica, Boaventura (SANTOS, 2003; 2008) reconhecia que havia possibilidades em tais formas de atuação, pelo que era necessário fazer o que denominou de um *teste de litmus*. Era neste sentido que uma forma de atuação da Justiça Federal, inspirada no Programa Justiça Comunitária (SANTOS, 2008), poderia ter contribuições a dar, desde que não se fizesse uma importação acrítica, isto é, sem nenhuma visão triunfalista ou celebratória.

Nesta linha, objetivava então implementar tal iniciativa focando na educação para os direitos, em ações pedagógicas de cidadania, tal qual já vinha fazendo, sendo que a mediação extraprocessual, por envolver maiores peculiaridades, seria postergada para não ser contaminada com

a mediação processual, naquilo que Boaventura definiu como interpenetração qualitativa da retórica pela burocracia (SANTOS, 1982).

Se por um lado o Rio de Janeiro era farto de lugares carentes de uma atuação judiciária que fosse extraprocessual, voltada para ações pedagógicas de cidadania, por outro, a execução de tais iniciativas encontrava dificuldades em se concretizar se não pudesse contar com um *locus* institucionalizado. Esta dificuldade de execução de ações comunitárias também foi narrada por uma médica perita do INSS, que ansiava fazer ações de cidadania.

Tive conhecimento de que desde o fim do ano de 2009 havia tentativas de realizar um projeto de um juizado especial federal itinerante, acoplado ao projeto “Expedição da Cidadania” idealizado pela Associação de Juízes Federais (Ajufe). Em dezembro de 2009, houve reunião entre a Desembargadora Federal Coordenadora dos Juizados Especiais Federais do Tribunal Regional Federal do Rio de Janeiro, que também coordenava as ações de conciliação, o Presidente da AJUFE e o Governador do Estado do Rio de Janeiro. O local considerado “mais apropriado” (sic) para receber a Expedição da Cidadania foi o Morro Dona Marta, onde foi instalada a primeira Unidade de Polícia Pacificadora (UPP) no Rio de Janeiro, em dezembro de 2008, e estava prevista para abril de 2010. O então Governador do Estado do Rio de Janeiro pontuou que “Toda a equipe da Expedição da Cidadania poderá subir o Dona Marta às 3 horas da madrugada, se for preciso, que não terá problema algum”. Os serviços prestados seriam ajuizamento de demandas relacionadas com a competência dos juizados especiais federais, emissão documentos, atendimentos médicos e odontológicos, entre outros.

Conhecia o morro Dona Marta de longa data, pois, nos anos de 1997 a 1999, realizei naquela comunidade a pesquisa de campo de minha dissertação de mestrado, intitulada “Polícia e favelas: um casamento impossível? Um estudo sobre o uso excessivo da força pelos agentes da lei”, orientada por Wanda Capeller.

O projeto de realização do juizado itinerante no morro Dona Marta não se concretizou pelas dificuldades advindas do fato da favela ser muito vertical, e o espaço muito estreito e íngreme. Todavia, aquele movimento deixava claro que as ações da Justiça Federal voltadas para as áreas de exclusão social seriam (1) realizadas no âmbito da Coordenadoria dos Juizados Especiais Federais (que na ocasião também abrigava o núcleo de conciliação), (2) na forma de juizados itinerantes, e, (3) em áreas ocupadas por UPPs. A Juíza Gláucia, posteriormente, veio a narrar que sua trajetória no Programa Justiça Comunitária tinha raízes na justiça itinerante, que era uma forma de aproximação com a comunidade através de deslocamentos volantes (FOLEY, 2010). No caso da Justiça Federal do Rio de Janeiro, como se vê, estas iniciativas de implementação de juizados itinerantes em áreas de

exclusão social passavam a ser associadas à implantação de uma nova política de segurança pública no Rio de Janeiro, a instalação de UPPs em favelas.

No ano de 2010 é realizado o projeto “Ação Global” em abril de 2010, um evento realizado pelas organizações Globo, que seria no morro da providência, também ocupado por UPP, mas que na realidade não ocorreu dentro do morro, “foi no asfalto da providência”, como resumiram.

Na ocasião, foram feitas homologações de acordo. Na primeira fase foi feita uma triagem dos casos, com atermação das questões relacionadas com a previdência social. Na segunda fase foram realizadas as perícias médicas (quando necessárias para os benefícios previdenciários e assistenciais decorrentes de incapacidade), e, após, oferecidas propostas de acordo pelo INSS, que, caso aceitas, seriam homologadas por um Juiz Federal. Realizei a observação participante na segunda fase do projeto, e constatei que o que ocorria era a reprodução da lógica processual e da mediação mantendo a alienação da parte quanto ao que estava acontecendo. Criou-se uma grande expectativa na população, que não veio a ser concretizada na realidade, o que Boaventura de Sousa Santos definia como aumento do “fosso entre as expectativas e as experiências da comunidade” (SANTOS, 2009). Este sentimento pode ser resumido na frase de um idoso que no final do evento ainda não tinha sido atendido e gritou: “Eu quero atenção. Alguém me dê atenção”. Como resultado, foram vários processos ajuizados, e mesmo aqueles em que tinha havido acordo, não havia sido posto fim ao litígio, pois ainda necessitava de providências burocráticas que retroalimentavam as expectativas das partes. Houve muitos casos de demandas desnecessárias, no que foi por muitos considerada como uma “explosão de litigiosidade” artificialmente provocada.

Por tais razões, esta iniciativa não ia de encontro à pretensão de se inaugurar uma nova forma de acesso à justiça. Primeiro porque reproduzia a mesma lógica processual ordinária. Segundo porque mantinha a alienação das partes quanto ao processo. Terceiro porque era infiltrada por uma forma de mediação acrílica burocratizada, naquilo que Boaventura de Sousa Santos (SANTOS, 1982) define como a interpenetração qualitativa da retórica pela burocracia. Como consequência, resultou em uma explosão de pseudo-litigiosidade, renovando o círculo vicioso da incapacidade de o sistema lidar com a sobrecarga processual, que ele próprio produziu.

Todavia, o evento fez questionar a judicialização, seja através dos juizados itinerantes, seja através da conciliação, como a formas de atuação da Justiça Federal em áreas de exclusão social, o que permitiu pensar em formas de atuação fora do processo, para o combate às desigualdades. No ano seguinte, em 2011, o novo Desembargador Federal a frente da Coordenadoria dos Juizados e do Núcleo de conciliação, até então integrados, prioriza tais ações em áreas de exclusão social, todavia questiona quais os tipos de serviços seriam prestados pela Justiça Federal tendo em vista o ocorrido no projeto “Ação Global”. Além disso, havia determinações claras do Conselho Nacional de Justiça

(CNJ) de implementação de ações de acesso à justiça e cidadania nas áreas ocupadas por UPPs no Rio de Janeiro.

Com efeito, no final do ano em que havia sido realizada a Ação Global, em novembro de 2010, ocorreu a ocupação do Complexo do Alemão, com o consequente projeto de instalação de uma UPP na localidade. No mês seguinte, em dezembro de 2010, é assinado o Acordo de Cooperação 01/2010, que deu ensejo ao projeto “Casa de Direitos”. O objetivo de tal acordo era a conjugação de esforços para implementação de serviços públicos relacionados ao sistema de justiça nas localidades do Município do Rio de Janeiro abrangidas pelas UPPs, com vistas a proporcionar o acesso à informação sobre direitos, à assistência jurídica gratuita e a mecanismos judiciais e extrajudiciais para a solução de conflitos. Tal Acordo não tratava especificamente do Complexo do Alemão, mas sim a todas as áreas abrangidas por UPPs, tendo, no entanto, tido maior êxito na Cidade de Deus. É o Acordo de Cooperação Técnica 028/2011, assinado em julho de 2011, que deu origem ao projeto “Justiça Aqui”, que tem por objetivo a instalação de postos de atendimento do Poder Judiciário nos Complexo do Alemão/Penha, nos termos do que ajustado no Acordo de Cooperação Técnica 01/2010, assinado em 7 de dezembro de 2010.

Ambos os Acordos são de iniciativa do CNJ no âmbito da Política Judiciária Nacional de tratamento de conflitos, dispostas na Resolução CNJ 125 de 29 de novembro de 2010, que dispunha sobre a organização dos serviços de conciliação, mediação e outros métodos consensuais de solução de conflitos, e fazem menção à pacificação social. Além disso, objetivam a prestação de serviços que vão além daqueles prestados nos processos judiciais.

A partir de tais projetos, “Casa de Direitos” e “Justiça Aqui”, surge a possibilidade de atuar fora dos processos judiciais, em ações pedagógicas de cidadania. Em que pese nas reuniões sobre a implementação de tais projetos, sempre ser objeto de dúvidas que serviços seriam prestados, a experiência frustrada do projeto “Ação Global” fazia descartar a judicialização e atermação dos conflitos como forma de atuação.

Por seu turno, no âmbito do projeto “Casa de Direitos” estava sendo implementado o Programa Justiça Comunitária, nos moldes desenvolvidos pela Juíza Gláucia no Tribunal de Justiça do Distrito Federal, que no ano de 2011 realizou as “Oficinas de Sensibilização” nas áreas abrangidas pelas UPPs.

Todavia, em tais Oficinas de Sensibilização, quando os moradores eram perguntados sobre seus problemas, a maioria, na ocasião, respondia que “nosso maior problema aqui é a UPP”. A juíza Gláucia também mencionou que um dos grandes cavalos de batalha era a questão do *funk* e de sua proibição nas favelas com UPPs. Tal proibição era determinada pelo Comandante da UPP com base na Resolução SESEG 013 de 2007, que, em que pese ser anterior à instalação da primeira UPP, era a

base legal da proibição. Dispunha a aludida Resolução que são consideradas autoridades competentes para autorizar a realização de eventos artísticos, sociais e esportivos, no âmbito da Secretaria de Estado de Segurança, o Comandante da OPM, da Polícia Militar do Estado do Rio de Janeiro (PMERJ), da Secretaria de Estado de Segurança (SESEG), responsável pelo policiamento da área onde se realizará o evento e o Delegado-Titular da Unidade de Polícia Judiciária da Polícia Civil do Estado do Rio de Janeiro (PCERJ), da Secretaria de Estado de Segurança (SESEG), da circunscrição policial onde será realizado o evento, o que fez Ignácio Cano indagar sobre quem são os Donos do Morro.

A coordenadora do projeto “Casa de Direitos”, mencionou que não obstante fosse feito um enorme esforço em separar a política de acesso à justiça, implementada pelo Programa Justiça Comunitária, da política de segurança pública, um jornal ao destacar a atuação das agentes comunitárias no morro do Borel, favela da zona norte do Rio de Janeiro, publicou como manchete: “A Tropa de Elite do Borel”, em associação ao filme Tropa de Elite que trata da atuação policial do BOPE, grupo de elite da Polícia Militar do Rio de Janeiro. Devido à solicitação da Coordenadora, a manchete foi alterada para “Mediadoras da Paz”.

Além disso, no ano de 2014 assumiu como novo Secretário da Secretaria de Assistência Social e Direitos Humanos um deputado estadual que era Delegado da Polícia Civil, o que punha em risco a possibilidade de sobreposição entre as políticas de acesso à justiça e a política de segurança pública, que tanto queria-se afastar, o que causou grande desconforto na Coordenadora e culminou com seu pedido de desligamento. De fato, a prioridade do novo Secretário era com a reeducação de jovens, na perspectiva ressocializadora.

De outro giro, no início das atividades do Centro de Atendimento Itinerante da Justiça Federal (CAIJF), dentro da UPP no Complexo do Alemão, cogitou-se de solicitar a distribuição de cartilhas informativas sobre a justiça pelos próprios soldados das tropas de ocupação do Ministério da Defesa e, posteriormente, pelos policiais militares. Também chegou a se pensar em tais agentes fazerem o mapeamento da litigiosidade dos conflitos relacionados com a Justiça Federal. Nenhuma das duas ações chegou a ser efetivamente implementada.

Ficava muito evidente uma sobreposição entre as ações de acesso à justiça e a política de segurança pública, tema que analiso no item abaixo.

3. ACESSO À JUSTIÇA: UM CASO DE POLÍCIA? AS SOBREPOSIÇÕES DE POLÍTICAS PÚBLICAS

É nesse contexto que indaguei se o acesso à justiça era um caso de polícia, e passei então a debater as relações entre ações de acesso à justiça e políticas de segurança pública. Com efeito, se analisarmos a exposição de motivos das leis que criaram os juizados especiais estaduais e federais (Lei 9.099/95 e Lei 10.259/01), observaremos que ambas têm um tom penal muito forte, evidenciando suas matrizes de controle social.

Nos estudos sobre as origens do acesso à justiça, há um debate entre Abel (1981) e Blankenburg (1981). Para Abel (1981), o *welfare State* está na origem dos estudos sobre acesso à justiça. Já para Blankenburg (1981), a origem das políticas sobre acesso à justiça estaria com a aparecimento das “classes perigosas”. A ajuda legal é associada ao aparecimento das “classes perigosas” para que os conflitos sociais sejam transformados em processos judiciais individuais, portanto, como forma de controle social e político. Parece ser a primeira menção a uma articulação das políticas de acesso à justiça com as políticas de segurança pública.

Por sua vez, tal qual mencionado, pude observar que o Acordo de Cooperação 01/2010 é assinado em dezembro de 2010, logo após a ocupação do Complexo do Alemão, ocorrida em novembro de 2010, com a promessa de instalação de uma UPP na localidade, e após a edição da Resolução 125 do CNJ que trata da organização dos serviços de conciliação, mediação e outros métodos consensuais de solução de conflitos. Igualmente, consoante mencionei, em julho de 2011 é assinado o Acordo de Cooperação Técnica 028/2011, fazendo menção às UPPs. E, em ambos, o objetivo é a pacificação social.

De fato, na fala do secretário da Secretaria de Reforma do Judiciário essa sobreposição entre as políticas de acesso à justiça e a política de segurança pública ficava evidenciada na expressão “o objetivo é a instalação de uma UPP jurídica”.

Foi nesse contexto que a pesquisa-ação (posteriormente melhor definida como uma pesquisa-intervenção ou pesquisa-formação) era realizada. Felizmente, no decorrer da pesquisa, me deparei com a realização de um Seminário sobre UPPS, em dezembro de 2012, realizado pela Justiça Federal em parceria com Universidades, com a Secretaria de Segurança Pública e entidades comunitárias, como organizações não-governamentais.

No primeiro dia do seminário foi apresentado o projeto de Unidades de Polícia Pacificadora pelos seus idealizadores, gestores e executores. No segundo dia, na parte da manhã, foram apresentadas as análises críticas da academia, de sociólogos, antropólogos, cientistas sociais. Na parte da tarde, foi dada a palavra a lideranças comunitárias, e representantes de organizações não-

governamentais. No terceiro dia, foi realizada visita a duas UPPs: na parte da manhã foi procedida à visita à primeira UPP, no morro Dona Marta, e na parte da tarde à UPP do Complexo do Alemão.

Na visita a UPP do morro Dona Marta, ficou evidente o controle pela regulamentação da vida no morro, bem como foi possível verificar outros direitos para além da questão previdenciária, isto é, direitos que ficavam ocultos, invisibilizados, como direito de endereço (dificuldade de entrega de correspondências pelos Correios) e a questão da rádio comunitária (vedação à vinculação de propaganda feita pela Agência Nacional Reguladora de Telecomunicações – Anatel – entidade federal), naquilo que Boaventura de Sousa Santos define como sociologia das ausências (SANTOS, 2002).

Por seu turno, na visita à UPP do Complexo do Alemão, foi-nos apresentada a experiência de mediação policial, que consistia em programas de conciliação realizados por policiais, no que foi autodenominado de polícia de proximidade, com o Ministério Público homologando tais acordos.

Este contexto nos permitiu construir um quadro sinóptico acerca das similitudes e da sobreposição entre as políticas de segurança pública e as ações de acesso à justiça e direitos, consoante se vê abaixo:

Quadro 1 – Similitudes entre políticas de segurança pública e ações de acesso à justiça e direitos.

Aspectos
1. Políticas <i>top-down</i> , ausência de participação.
2. Compressão entre a tradição e a vanguarda e a ambivalência das críticas.
3. Localização, constituição de um Estado de exceção, um cinturão de contenção, a identificação classes pobres, classes perigosas, a violação dos direitos pelo arbítrio e pela desinformação.
4. Formulação prévia, nível de formalização, monitoramento e redirecionamento, incapacidade de compreender que toda solução é também fonte de um outro problema, ausência de continuidade, casuísmos pela Copa do Mundo e pelas Olimpíadas, ausência de indicadores, criar condições para universalização.
5. Relações Estado e comunidade demandam civilização da polícia e democratização interna da própria Justiça.
6. Perplexidade e desconfiança vs. esperança e otimismo, tensão entre regulação e emancipação social, e o fosso entre expectativas e experiências.

Foi possível identificar 5 (cinco) pontos de sobreposição. Entre as políticas de segurança pública e as ações de acesso à justiça e direitos. Consoante se viu, há uma sobreposição entre as políticas de segurança e a própria criação dos Juizados Especiais e dos Juizados Especiais Federais, nos termos da Exposição de Motivos da Lei 9.099/95 e da Lei 10.259/2001. Por sua vez, os acordos de cooperação que instituem o programa “Casa de Direitos” e o projeto “Justiça Aqui” fazem expressa menção às UPPs. Com efeito, no projeto “Justiça Aqui”, foi observado que as práticas de mediação e conciliação eram realizadas por policiais, e a localização do próprio “Justiça Aqui” era dentro da

UPP. Por sua vez, na fala do Secretário da Secretaria de Reforma do Judiciário do Ministério da Justiça, o objetivo da promoção do acesso à justiça e aos direitos era a instituição de uma “UPP jurídica” (sic). Estes pontos podem ser assim sintetizados:

Quadro 2 – Sobreposições entre políticas de segurança pública e ações de acesso à justiça e direitos.

Pontos de sobreposição
1. Origem dos Juizados.
2. Origem dos programas e projetos de promoção do acesso à justiça e direitos.
3. Mediação/conciliação realizada por policiais no Complexo do Alemão.
4. Localização.
5. Constituição de uma UPP jurídica.

Além dessa sobreposição entre as políticas de segurança pública e as ações de acesso à justiça e direitos, os próprios projetos “Casa de Direitos” e “Justiça Aqui” também se sobrepunham, com elevado grau de competitividade entre si. Era curioso que Alexandre Veronese (2004) discutia a esterilização que os movimentos de acesso à justiça provenientes do próprio Estado provocavam nas ações de origem comunitária. Contudo, pude observar a esterilização que um movimento de acesso à justiça proveniente do próprio Estado provocava em outro de origem Estatal, caracterizando, nas palavras de Boaventura, um Estado heterogêneo (SANTOS, 2010). O projeto “Justiça Aqui” forçou o projeto “Casa de Direitos” sair do Complexo do Alemão. O motivo teria sido desde disputas por rubricas orçamentárias até protagonismo individuais no âmbito do CNJ, como também questões interinstitucionais e dentro da própria instituição, a ausência de articulação e uma relação de competição e não de cooperação.

Foi assim que o projeto “Casa de Direitos” se concentra na Cidade de Deus e o projeto “Justiça Aqui” no Complexo do Alemão, fazendo ser instalado um posto da Justiça Federal dentro da própria UPP do Complexo do Alemão. Este posto da Justiça Federal foi denominado de Centro de Atendimento da Justiça Federal no Complexo do Alemão, inaugurado em outubro de 2012.

Em virtude de sua ociosidade, em 2013 é desativado o CAIJF no Complexo do Alemão, marcando o início da pesquisa-ação na Cidade de Deus junto com o Programa Justiça Comunitária. A pesquisa ação no Complexo do Alemão somente retorna no final do ano de 2013, a partir da parceria com a Presidente da ONG Educap, Lúcia Cabral, prosseguindo até a presente data, focada na parceria com as agentes comunitárias de saúde. Em virtude da crise financeira do Estado do Rio de Janeiro, a “Casa de Direitos” da Cidade de Deus foi fechada.

É possível elaborar uma compreensão crítica da atuação dos tribunais e formular e implementar ações voltadas para a garantia do acesso aos direitos e à justiça, mormente no tocante

aos conflitos de competência da Justiça Federal, e, igualmente, redirecionar a forma de atuação, mais focada na educação para os direitos, junto a assistentes sociais do CRAS, agentes comunitárias de saúde, e outras pessoas e instituições com penetração nas comunidades.

Nessa compreensão crítica da atuação dos Tribunais, foi possível desenhar três dimensões das políticas judiciárias: a atuação dos Tribunais nas sociedades contemporâneas, o pluralismo jurídico e a (re)conceptualização do acesso aos direitos e à justiça, que serão analisadas no item abaixo.

4. AS TRÊS DIMENSÕES DAS POLÍTICAS JUDICIÁRIAS

A primeira dessas três dimensões, a atuação dos Tribunais nas sociedades contemporâneas, pode ser dividida em cinco aspectos. Pode-se buscar sua compreensão a partir (1) do relacionamento inter e intra institucional; (2) do relacionamento com a comunidade, com os moradores e associações das áreas de exclusão social; (3) das funções exercidas pelos Tribunais; (4) das escalas e da temporalidade da atuação; e (5) dos critérios e indicadores de avaliação da atuação dos Tribunais nas áreas de exclusão social.

É com base na análise destes aspectos observados que podemos caracterizar a atuação dos tribunais como típicas de um Estado heterogêneo, semiperiférico welfarista. Uma atuação que é decorrente de um Estado providência tardio, tradicionalmente de judicialização. Deste modo, a proposta de reconstrução de uma forma de atuação deve romper com esta tradição de judicialização, focar na aproximação com as instituições administrativas, empoderando a comunidade. Igualmente, por se tratar de uma iniciativa em áreas ocupadas por UPPs, deve-se fazer um descolamento das políticas de acesso à justiça das políticas de segurança pública, evitando qualquer tipo de influência ou manipulação. Nas palavras de uma das moradoras da Cidade de Deus, deve-se “ir onde a pobreza está”, e não onde a polícia está. De fato, a ação de acesso à justiça deve empoderar a comunidade e não ser o braço jurídico da política de segurança pública, isto é, não se pode objetivar construir uma UPP jurídica, como chegou a querer caracterizar o Secretário de Reforma do Judiciário do Ministério da Justiça. Esta questão ficava mais complexa no projeto “Justiça Aqui” no Complexo do Alemão, no qual foi instalado um posto de atendimento dentro da UPP, que não foi capaz de garantir um acesso aos direitos e à justiça mais efetivo, tendo em vista sua ociosidade. Foram poucos os números de atendimento.

Em virtude de sua desativação, redirecionamos no ano de 2013 a ação para dentro efetivamente da comunidade, em parceria com a ONG Educap. Este momento passa a ser um marco para a produção da pesquisa-ação participativa efetivamente comunitária. Não obstante não houvesse

nenhuma influência ou ingerência direta da UPP no projeto, a ação tinha mais de atuação do Estado do que da comunidade. A parceria com a ONG Educap é que promove o resgate do princípio da comunidade, prosseguindo com as agentes comunitárias de saúde.

É neste sentido que esta forma de atuação resvala, ainda, na segunda dimensão das políticas públicas judiciárias, no pluralismo jurídico, tanto no pluralismo jurídico do Estado/Tribunais, enquanto estratégia de atuação, quanto na comunidade, como constatação da circulação dos direitos. Com efeito, analisei o pluralismo jurídico em suas duas faces: enquanto constatação e enquanto estratégia. Como constatação, foi possível observar o pluralismo na produção de um dos direitos mais judicializados na Justiça Federal, o direito previdenciário, tanto nas comunidades da Cidade de Deus e do Complexo do Alemão. Além disso, com a parceria com as agentes comunitárias de saúde, o pluralismo ficou evidente com o direito à saúde. Por seu turno, o pluralismo da produção do direito previdenciário circula entre os seis espaços-tempo definidos por Boaventura (SANTOS, 1982; 1988). Tanto no Complexo do Alemão como na Cidade de Deus os direitos prestacionais (previdência social, assistência social, e saúde) circulam nestes espaços-tempo da produção, da família, do Estado, da comunidade, do mercado e no espaço global. Como estratégia, o pluralismo jurídico desta forma de atuação está cartografado tanto na escala, quanto na projeção e na simbolização analisados por Boaventura de Sousa Santos, e pode se configurar uma estratégia de manipulação e opressão do Estado, na distinção que Boaventura de Sousa Santos propõe entre o poder cósmico e caósmico, e o estilo bíblico e homérico (SANTOS, 1994).

É possível verificar a correlação entre as estruturas do direito de Boaventura de Sousa Santos (1982) (a retórica, a burocracia e a violência) nestes dois projetos, e como podem conduzir à esterilização dos movimentos sociais. Com base no pensamento de Boaventura (SANTOS, 2009), é possível formular as condições para a atuação da Justiça Federal ser emancipatória: uma nova atitude epistemológica, com uma dupla ruptura, isto é, a busca de um novo senso comum jurídico e uma hermenêutica crítica e reconstrutiva. Além disso, é condição a configuração do Estado como o mais recente movimento social (Santos, 2009), para a promoção de uma democracia de alta intensidade e participativa, fruto de um Estado experimental, que permita a construção de uma razão cosmopolita outorgando efetiva participação. Deste modo é possível repensar o papel do sistema judicial e estabelecer critérios para o sistema judicial satisfazer a democracia participativa, com a politização do acesso ao direito e à justiça, a partir da (re)orientação política do ativismo judicial e da forma como o sistema judicial aborda os conflitos estruturais. Enfim, promovendo a efetiva revalorização do princípio da comunidade.

Como o objetivo desta forma de atuação é a promoção do acesso aos direitos e à justiça, vai-se procedendo a uma reconstrução do conceito de acesso aos direitos e à justiça a partir da sociologia

das ausências e das emergências, e do trabalho de tradução nas comunidades da Cidade de Deus e do Complexo do Alemão. E neste diapasão, vai-se apurando o perfil de litigiosidade de tais comunidades relativos aos conflitos de competência da Justiça Federal.

É nesse contexto que se redefine e se resgata o lugar da educação para os direitos no acesso aos direitos e à justiça, com essas ações pedagógicas de cidadania. Tais projetos, a bem da verdade, não poderiam ser caracterizados como política pública de acesso à justiça, mas sim, como ação pública de acesso aos direitos e à justiça, nas palavras do Professor Jacques Commaille (2000), redefinindo o lugar do juiz em um novo ativismo judicial, extraprocessual, fora do processo.

Por fim, vai sendo desenhada uma tensão entre judicialização e desjudicialização enquanto expressão da tensão entre a regulação e a emancipação social. Assim, é possível definir essa “justiça pedagógica participativa” com foco na educação para os direitos e na formação de redes.

São estes os aspectos que permitem definir o que é uma “justiça pedagógica participativa”: um atuar fora do processo, e dentro da comunidade. Uma atuação no foco do problema, na estrutura do conflito com a participação da comunidade e de todos os envolvidos, formando assim as redes. Uma participação que se opõe à alienação produzida pelo processo.

Foi assim que essas ações realizadas nas comunidades da Cidade de Deus e do complexo do Alemão, no âmbito dos projetos “Casa de Direitos” e “Justiça Aqui”, foram se desenhando: situadas com o aporte teórico no campo de sociologia jurídica crítica de Boaventura de Sousa Santos, a partir da tensão entre a regulação e a emancipação social e os desdobramentos nas dimensões do papel dos tribunais nas sociedades contemporâneas, no pluralismo jurídico no acesso aos direitos e à justiça.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Em síntese, o que essa trajetória revelou foi a tentativa de responder à questão: como a Justiça Federal deve atuar em áreas expostas a vulnerabilidades econômicas e sociais com o objetivo de promover o acesso aos direitos e à justiça, combatendo as desigualdades? Nossa aposta é responder com as ações pedagógicas de cidadania, constituindo uma nova função do judiciário para combater as desigualdades sociais.

Com este artigo, pretendi discutir as formas de atuação de um determinado segmento do poder Judiciário brasileiro, a Justiça Federal, cuja competência é julgar conflitos em face do próprio Estado federal (a União) e seus órgãos federais, com o objetivo de garantir o acesso aos direitos e à justiça. Sua competência (repita-se, julgar conflitos em face do próprio Estado federal e seus órgãos) revela que a garantia do acesso aos direitos e à justiça é a garantia de direitos econômicos, sociais,

culturais, civis e políticos decorrentes do *welfare State*, no que as ações pedagógicas de cidadania revelam grande potencial.

O estudo concentrou-se na análise e no desenvolvimento de dois projetos dos quais a Justiça Federal do Rio de Janeiro, através do Tribunal Regional Federal da 2ª Região, participou em parceria com outras instituições estatais, a saber, o projeto “Casa de Direitos” e o projeto “Justiça Aqui”, implementados, respectivamente, na Cidade de Deus e no Complexo do Alemão, áreas ocupadas por Unidades de Polícia Pacificadora (UPPs).

Por se tratar de uma iniciativa do Estado, para julgar conflitos em face do próprio Estado, com um perfil de litigiosidade de conflitos relacionados com o *welfare State*, e dentro de áreas ocupadas por UPPs, o marco teórico que melhor possibilitaria tal análise, bem como permitiria estabelecer as condições para a garantia do efetivo acesso aos direitos e à justiça, propondo soluções, era a teoria desenvolvida por Boaventura de Sousa Santos (SANTOS, 1982; 1988; 1994; 2003; 2008), que analisa a tensão entre a regulação e a emancipação social, e que subdividido em três dimensões: o papel dos Tribunais nas sociedades contemporâneas, o pluralismo jurídico e o acesso aos direitos e à justiça.

Este referencial teórico de Boaventura de Sousa Santos, que é a sociologia jurídica crítica (SANTOS, 2009), permitiu construir o conceito de “justiça pedagógica participativa”, que se diferencia das formas de participação dentro do processo, e que se coaduna com as propostas do Programa Justiça Comunitária (estruturado nos pilares da educação para os direitos, da mediação extrajudicial e da formação de redes), desenvolvido pela Juíza Gláucia (FOLEY, 2008, 2010) no Tribunal de Justiça do Distrito Federal e implementado na Cidade de Deus, no âmbito do projeto “Casa de Direitos”, porém frustrado no Complexo do Alemão.

O que pretendi com o presente artigo foi desvelar uma nova função do poder Judiciário, que fosse uma atuação fora dos processos, desjudicializada, com as ações pedagógicas de cidadania, bem como uma nova forma de ativismo judicial, aquele promovido por juízes fora do processo, exógeno às decisões judiciais, que promovesse uma ruptura com a alienação que o processo judicial produz (DENTI, 1976), propondo uma “horizontalidade solidária” (ARDILA AMAYA, 1999) nas relações entre poder Judiciário e cidadãos, que denominei de “justiça pedagógica participativa”.

Para delinear este conceito, e em face de meu duplo papel, a um só tempo agente executor de tais projetos e pesquisador, foi necessário adotar uma postura continuamente autorreflexiva e uma metodologia que fosse, ela própria, também participativa, autobiográfica e reflexiva e que desse conta desta dualidade, qualificada por César Rodrigues-Garavito como sociologia anfíbia (GARAVITO, 2014). Por esta razão, além da observação participante utilizei a pesquisa-ação participativa

desenvolvida por Orlando-Fals Borda (2002), e apliquei o estudo de caso alargado de Boaventura de Sousa Santos (1988) a estes dois projetos.

A construção deste conceito de “justiça pedagógica participativa”, desta forma de atuar, não pode ser celebratória, nem tampouco resultar em uma visão triunfalista, sob pena de incorrer no mesmo erro que se tenta evitar. Deste modo, era importante fazer uma “hermenêutica de suspeição” (SANTOS, 2000; 2002), buscando uma reflexão contínua sobre a ação, e uma autorreflexão sobre o meu papel.

Sem qualquer pretensão de esgotar o debate, esta artigo permitiu fornecer contribuições em seis eixos, tais quais esquadrinhados por Cunha e Santos (2011, p. 12): no âmbito epistemológico, propor a reconstrução de um saber sobre acesso à justiça e sobre as formas de atuação dos Tribunais nas sociedades contemporâneas, mormente quando discutimos o papel da educação para os direitos e a formação de redes, e as lógicas do acesso à justiça e o alívio de sobrecarga, diagramadas na tensão entre a judicialização e a desjudicialização.

Por seu turno, no eixo teórico permitiu a discussão das relações entre os Tribunais e a comunidade, na caracterização do Estado como um novo movimento social com as ações pedagógicas de cidadania. Foi também possível construir conceito de “justiça pedagógica participativa”, constituindo-se em um polo conceitual.

Também foi possível associar um quarto eixo referente à escala, global, nacional e local, com o papel representado pelas agências internacionais nas reformas judiciais, as mudanças do Estado brasileiro, e o papel da segurança pública no Rio de Janeiro com as UPPs.

Do ponto de vista metodológico tentamos contribuir com a autorreflexividade na pesquisa-ação, e nas narrativas autobiográficas, isto é, com a discussão da observação e a participação feita por pessoas que circulam nos papéis de pesquisador e agente executor das experiências em questão, e que, nesta ambivalência, buscam não só uma compreensão crítica da realidade, mas buscam soluções para transformá-la, reorientando as formas de atuação.

Por fim, tentei contribuir também com um sexto eixo no âmbito político, sobre o papel do Estado e do poder Judiciário contemporâneos, nas funções de desenvolver ações pedagógicas e cidadania, que retoma a relação dos tribunais com as comunidades, na tensão entre a emancipação e a regulação social, enfim, na concepção de que uma “justiça pedagógica participativa” implica em apostar que o Estado pode contribuir, sob certas condições, para emancipação social.

A pergunta inicial, de como a Justiça Federal deve atuar, passou a ser redefinida em quais os riscos/quais as questões para a emancipação desta forma de atuação? Essa é a contribuição da sociologia jurídica crítica, definir em que condições esta forma de atuação pode ser emancipatória e quais os limites a sua emancipação.

Por fim, este artigo objetiva firmar a concepção de que uma “justiça pedagógica participativa” implica em apostar que o Estado/Tribunal deve contribuir, sob certas condições, para emancipação social, e certamente, não será sobre a forma de mero braço jurídico de uma UPP ou de qualquer forma de política de segurança pública.

REFERÊNCIAS

ABEL, Richard. **The politics of informal justice. V. 1. The american experience.** Londres: Academic Press. 1981.

AGUIAR, Ana Lúcia Oliveira; MEDEIROS, Emerson Augusto. O método (auto) biográfico e os estudos com histórias de vida. *In: NAKAYAMA, Bárbara Cristina Moreira Sicardi; PASSOS, Laurizete Ferragut (orgs.). Narrativas, pesquisa e formação de professores: dimensões epistemológicas, metodológicas e práticas.* Curitiba: CRV, 2018, p. 95-116.

ARDILA AMAYA, Edgar. Hacia um modelo de justicia desde la comunidad. *In: Justicia y desarrollo: Debates. Paz y Democracia: el aporte de la Justicia Comunitaria y de paz.* Corporación de Excelencia en la Justicia. Año II, n. 10, Bogotá, Dic. ano 1999.

BLANKENBURG, Erhard; REIFNER, Udo. Conditions of legal and political culture. Limiting the transferability of access-to-law innovations. *In: Cappelletti, Mauro (ed.), Access to justice and the welfare state.* Florença: Publications of the European University Institute. 1981.

BORDA, Orlando Fals. Participatory (Action) Research in Social Theory: Origins and Challenges. *In: REASON, Peter; BRADBURY, Hilary (org.), Handbook of Action Research. Participative Inquiry and Practice.* Londres, SAGE. 2002. p. 27-37.

COMMAILLE, Jacques. **Territoires de justice: une sociologie politique de la carte judiciaire.** Paris: PUF. 2000.

CUNHA, Gabriela; SANTOS, Aline Mendonça dos. Economia solidária e pesquisa em ciências sociais: desafios epistemológicos e metodológicos. *In: HESPANHA, Pedro; SANTOS, Aline Mendonça dos. Economia solidária: questões teóricas e epistemológicas.* Coimbra: Almedina/CES. 2011.

DENTI, Vittorio. Il processo come alienazione. **Sociologia del Diritto**, 1976, III, 1, p. 149-158.

FOLEY, Gláucia Falsarella. **Justiça comunitária: uma experiência.** Brasília: Ministério da justiça. 2008.

_____. **Justiça comunitária. Por uma justiça da emancipação.** Belo Horizonte: Editora Fórum. 2010.

RODRÍGUEZ-GARAVITO, César. Amphibious sociology: Dilemmas and possibilities of public sociology in a multimedia world. **Current Sociology**, 7 January 2014. The online version of this article can be found at: <http://csi.sagepub.com/content/early/2014/01/07/0011392113514715>. London: Sage/ISA. Acesso em: 17 mar. 2017.

OLIVEIRA, Inês Barbosa de; GERALDI, João Wanderley. Narrativas, outros conhecimentos, outras formas de expressão. *In*: OLIVEIRA, Inês Barbosa (org.). **Narrativas: outros conhecimentos, outras formas de expressão**. Petrópolis: DP et Alii: Rio de Janeiro: FAPERJ. 2010. p. 13-28.

SOUZA, Elizeu Clementino de; MEIRELES, Mariana Martins de. Viver, narrar e formar: diálogos sobre pesquisa narrativa. *In*: NAKAYAMA, Bárbara Cristina Moreira Sicardi; PASSOS, Laurizete Ferragut (orgs.). **Narrativas, pesquisa e formação de professores: dimensões epistemológicas, metodológicas e práticas**. Curitiba: CRV. 2018. p. 17-38.

SANTOS, Boaventura de Sousa. O Direito e a comunidade: as transformações recentes da natureza do poder do Estado nos países capitalistas avançados. **Revista Crítica de Ciências Sociais**, v. 10, 1982. p. 9-40.

_____. Introdução à sociologia da administração da justiça. **Revista Crítica de Ciências Sociais**, 21, 1986. p.11-40.

_____. Sociologia na primeira pessoa: fazendo pesquisa nas favelas no Rio de Janeiro. Rio de Janeiro: **Revista OAB/RJ**, n. 49, 1988. p. 39-79.

_____. **Pela mão de Alice: o social e o político na pós-modernidade**. Porto: Afrontamento. 1984.

_____. Os tribunais nas Sociedades Contemporâneas”. *In*: SANTOS, Boaventura de Sousa *et al.* **Os Tribunais nas Sociedades Contemporâneas: O Caso Português**. Porto: Afrontamento, 1996. p. 9-56.

_____. Para uma sociologia das ausências e uma sociologia das emergências. **Revista Crítica de Ciências Sociais**, v. 63. 2002. p. 237-280.

_____. Poderá o Direito ser emancipatório? **Revista Crítica de Ciências Sociais**, v. 65, 2003. p. 3-76.

_____. **Para uma revolução democrática da justiça**. São Paulo: Editora Cortez, Coleção Questões da nossa época, v. 134, 2008.

_____. **Sociología jurídica crítica. Para un nuevo sentido común en el derecho**. Bogotá, ILSA; Madrid, Trota, 2009.

SANTOS, Boaventura de Sousa; Meneses, Maria Paula. (Orgs.) **Epistemologias do Sul**. São Paulo: Editora Cortez. 2010.

VERONESE, Alexandre. **Estado vira ONG? Projetos de acesso à justiça geridos por tribunais**. Trabalho apresentado no 4º Encontro Nacional da Associação Brasileira de Ciência Política, realizado em 21 a 24 julho 2004 no Rio de Janeiro. 2004. Disponível em: <http://www.cienciapolitica.org.br/EPP5-Alexandre%20Veronese.pdf>. Acesso em: 15 ago. 2023.

VITOVSKY, Vladimir Santos. **Polícia e favelas: um casamento impossível? Um estudo sobre o uso excessivo da força pelos agentes da lei**. 1999. Dissertação (Mestrado em Direito), Universidade do Estado do Rio de Janeiro, UERJ, Rio de Janeiro. 1999.

AUTOR

Vladimir Santos Vitovsky

Pós-doutorando do ProPEd UERJ com o Projeto "Escolas de Magistratura e as ações pedagógicas de cidadania na formação de magistrados: currículo, cotidianos e educação de adultos?", supervisionado pela Professora Doutora Jane Paiva, Doutor pela Universidade de Coimbra, no Programa de Doutorado "Direito, Justiça e Cidadania no Século XXI" (2017), organizado em conjunto pelas Faculdades de Direito e Economia, com a defesa da Tese intitulada "Fora do Processo, dentro da comunidade: um estudo sobre as possibilidades e limites de uma justiça participativa", orientado do Professor Dr. Boaventura de Sousa Santos, aprovado com Distinção e Louvor por unanimidade, mestre em Direito pela Universidade do Estado do Rio de Janeiro (1997-1999), graduado em Direito pela Universidade do Estado do Rio de Janeiro (1991-1996), graduado em Economia pela Universidade Federal do Rio de Janeiro (1991-1994). Juiz Federal Titular da 9ª Vara Federal de Execução Fiscal do Rio de Janeiro. Juiz Formador da Escola Nacional de Formação e Aperfeiçoamento de Magistrados (ENFAM). Coordenador do Curso de Formação Inicial e de Aperfeiçoamento para fins de Vitaliciamento de Magistrados. Membro integrante da Comissão de Acompanhamento dos Cursos de Aperfeiçoamento e Especialização (CAE) da Escola da Magistratura Regional Federal da 2ª Região (EMARF). Coordenador da Comissão de Gestão da Administração Judiciária do CAE/EMARF. Juiz Federal Supervisor do Centro de Atendimento Itinerante da Justiça Federal no Complexo do Alemão e demais comunidades (CAIJF). Professor. Desenvolve atividades de ensino, pesquisa e extensão na área de Direito, com ênfase em Administração da Justiça e Sociologia Judiciária, atuando principalmente nos seguintes temas: Acesso à justiça e educação para cidadania, Formação de Magistrados, Gestão da Administração Judiciária e Execução Fiscal.

E-mail: meusdadosminhasregras@gmail.com

Orcid: 0000-0001-6434-445X

A CURATELA E A PESSOA COM DEFICIÊNCIA NO MODELO BIOPSISSOCIAL DE DEFICIÊNCIA

ANGÉLICA DE SOUSA RESENDE

Universidade Federal do Sul e Sudeste do Pará (UNIFESSPA)

JORGE LUÍS RIBEIRO DOS SANTOS

Universidade Federal do Sul e Sudeste do Pará (UNIFESSPA)

JOABE DA SILVA GAMA

Universidade Federal do Maranhão (UFMA)

RESUMO

O artigo busca compreender a proteção dispensada à pessoa com deficiência (PcD) após o advento da Lei nº 13.146/2015 - Estatuto da Pessoa com Deficiência (EPD), que instituiu a excepcionalidade da curatela e adotou o modelo biopsicossocial de deficiência. Para tanto, faz uma análise acerca das novidades trazidas pelo EPD ao ordenamento jurídico brasileiro, sobretudo no que diz respeito à teoria das incapacidades e institutos da interdição/curatela, com o escopo de identificar se as mesmas geraram desproteção às PcD, na medida em que as retira do rol de absolutamente incapazes do Código Civil de 2002 e estabelece que, via de regra, são plenamente capazes para os atos da vida civil. Outrossim, apresenta a discussão acerca da operabilidade dos institutos da interdição e curatela, visando compreender a aplicação do novo modelo de curatela às pessoas que, diante da análise biopsicossocial da deficiência, não possuem o mínimo de discernimento para a prática dos atos da vida civil.

Palavras-chave: Curatela. Modelo Biopsicossocial. Dignidade Humana.

CURATELACY AND PEOPLE WITH DISABILITIES IN THE BIOPSYCHOSOCIAL MODEL OF DISABILITY

ABSTRACT

The article seeks to understand the protection provided to people with disabilities (PwD) after the advent of Law No. 13,146/2015 - Statute of People with Disabilities (EPD), which established the exceptional nature of guardianship and adopted the biopsychosocial model of disability. To this end, it analyzes the news brought by the EPD to the Brazilian legal system, especially with regard to the theory of incapacities and institutes of interdiction/guardianship, with the aim of identifying whether they have generated a lack of protection for PwD, to the extent that removes them from the list of absolutely incapable individuals in the 2002 Civil Code and establishes that, as a rule, they are fully capable of performing acts in civil life. Furthermore, it presents a discussion about the operability of the institutes of interdiction and guardianship, aiming to understand the application of the new model of guardianship to people who, in view of the biopsychosocial analysis of disability, do not have the minimum discernment for the practice of acts of civil life.

Keywords: Curatela. Biopsychosocial model. Human dignity.

Recebido em: 20/09/2023

Aceito em: 24/10/2023

INTRODUÇÃO

A excepcionalidade do instituto protetivo da curatela ganhou forma dentro do ordenamento jurídico brasileiro através da Lei nº 13.146/2015, que retirou a PcD do rol de absolutamente incapazes e assinalou a capacidade como regra. Tal mudança causou forte impacto à proteção da PcD no Brasil, visto que a norma estatutária lhe confere a possibilidade de praticar os atos da vida civil por si só ou apenas com a presença de seu assistente, caso seja considerado relativamente incapaz.

Dessa forma, o presente artigo busca analisar em um primeiro momento a proteção dispensada à PcD após o advento do EPD, sobretudo levando em consideração a regra da capacidade pela, com vistas a compreender o avanço na legislação de regência e os aspectos positivos que permeiam a nova norma, especialmente no que diz respeito ao reconhecimento de que deficiência e incapacidade são categorias autônomas que não estão necessariamente interligadas.

Posteriormente, cuida de abordar a viabilidade prática do novo desenho da curatela quando de situações em que a PcD não possui discernimento para exprimir sua vontade, considerando, pois, que a deficiência não é uma categoria estática, mas que possui sua dinamicidade onde a deficiência pode afetar o discernimento em menor ou maior grau.

Mister ressaltar que este trabalho não pretende exaurir todas as nuances do tema pesquisado, e nem poderia visto a riqueza de detalhes que o compõe. Dessa forma, busca compreender a proteção à dignidade da pessoa com deficiência na legislação infraconstitucional vigente, a saber Código Civil de 2002 e EPD, entendendo que futuramente poderá ganhar contribuições mais robustas.

1. O ESTATUTO DA PESSOA COM DEFICIÊNCIA E O MODELO BIOPSISSOCIAL DE DEFICIÊNCIA

A Lei nº 13.146/2015, que instituiu o Estatuto da Pessoa com Deficiência foi fortemente influenciada pela Convenção Internacional sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência de 2007. A norma positivada no artigo 2º do EPD, *in verbis*, praticamente repete as palavras constantes do artigo 1º da Convenção, quando da definição de PcD:

Art. 2º Considera-se pessoa com deficiência aquela que tem impedimento de longo prazo de natureza física, mental, intelectual e sensorial, o qual, em interação com uma ou mais barreiras, pode obstruir sua participação plena e efetiva na sociedade em igualdade de condições com as demais pessoas.

Mais adiante, a norma positivada no § 1º do artigo retro citado, *in verbis*, aduz:

§ 1º A avaliação da deficiência, quando necessária, será biopsicossocial, realizada por equipe multiprofissional e interdisciplinar, e considerará:

I – os impedimentos nas funções e nas estruturas do corpo; II – os fatores socioambientais, psicológicos e pessoais;

III – a limitação no desempenho de atividades; e IV – a restrição de participação.

Como percebe-se, a referida norma Estatutária adotou o modelo biopsicossocial de deficiência ao acrescentar na avaliação da deficiência fatores sociais, sem perder de vista o aspecto médico. Há, pois, uma ampliação da forma como a deficiência é vista, com vistas a homenagear a dignidade humana da PcD.

No tocante ao novo Estatuto Luciana Costa Poli (2018), assim, assevera:

O novo diploma legal tem o mérito de colocar em pauta a necessidade de vertemos nosso olhar para o outro, para percebermos a diversidade da vida que se coloca diante de nós a cada dia e que clama por nossa resposta, por nossa responsabilidade. A percepção do outro é parte da construção de nós mesmos. O rosto do outro que se encontra caído pelas ruas, apartado do convívio social e jurídico que se encontra com sua dignidade ameaçada revela o nosso próprio rosto (POLI, 2018, p. 139).

Iara Antunes Souza e Michelle Cândida Silva (2017) por sua vez, prelecionam que: “A partir da entrada em vigor da novel legislação (...) a pessoa com deficiência passou a ser tutelada por um microsistema jurídico em sintonia com os ditames constitucionais que norteiam o Estado Democrático de Direito” (SOUZA; SILVA, 2017, p. 298).

Segundo Cristiano Chaves de Farias, Rogério Sanches e Ronaldo Batista Filho (2016, p. 241), o EPD assinalou a regra da capacidade jurídica, sendo a incapacidade a exceção. Dessa forma, incapacidade civil e deficiência são, nas palavras dos autores “ideias autônomas e independentes”.

Paes (2019, p. 357) afirma que esse processo de outorga da capacidade legal em igualdade de condições com as demais pessoas, conferida às pessoas com deficiência, revela a incorporação da abordagem biopsicossocial da deficiência à teoria da capacidade civil no Brasil.

Ao falar sobre este ponto, Farias, Cunha e Pinto (2016) aponta que:

A avaliação biopsicossocial é aquela que considera aspectos sociais que circundam o deficiente, além, por óbvio, de dados médicos capazes de demonstrar sua incapacidade. Na avaliação biopsicossocial há, portanto, a junção desses dois aspectos na abordagem do deficiente, superando-se, nessa linha de raciocínio, o simples modelo biológico, para se considerar, em acréscimo, fatores outros como nível de escolaridade, profissão, composição familiar, etc. (FARIAS; CUNHA; PINTO, 2016, p. 25)

Luiz Alberto David Araújo e Waldir Filho (2016) prelecionam que a nova concepção da interdição:

(...) está balizada num laudo multiprofissional, que extrapola a perspectiva única da medicina, e incorpora uma perspectiva social da deficiência, a partir de diagnósticos trazidos por outras ciências: como assistência social, a psicologia, a arquitetura, o modelo biopsicossocial de deficiência representa a superação da dicotomia entre modelo biomédico e modelo social outrora vigentes, temporária, mas necessária naquele momento para garantir proteção à pessoa com deficiência. (ARAÚJO; FILHO, 2016, p. 22)

No mesmo sentido, Menezes e Teixeira (2016, p. 575) ao abordarem o tema apontam que: “as alterações produzidas pelo EPD, a partir da orientação da CDPD, excluem a deficiência como critério redutor da capacidade”.

Assim, pode-se dizer que uma pessoa com deficiência, seja ela física, mental ou sensorial em regra é plenamente capaz, o contrário deverá ser comprovado mediante reconhecimento judicial da causa geradora da incapacidade por meio da ação de curatela. Farias, Cunha e Pinto (2016, p. 242) afirmam que: “É o caso da incapacidade relativa das pessoas que, mesmo por causa transitória ‘não puderem exprimir sua vontade’ (CC, art. 4º), cuja incapacidade precisa ser reconhecida pelo juiz”.

Na mesma esteira, afirmam Iara Antunes Souza e Michelle Silva:

(...) o microsistema legal abandona a enfermidade ou doença como critério de incapacidade, anunciando que a deficiência não gera, por si só, e nem é causa automática da configuração da incapacidade. Na verdade, nem mesmo a deficiência, por si só, é causa de incapacidade (SOUZA; SILVA, 2017, p. 299).

A sistemática da teoria das incapacidades, após o advento do EPD, ficou organizada da seguinte maneira, conforme se depreende da redação da norma positivada no artigo 3º e 4º do Código Civil de 2002:

Art. 3º. São absolutamente incapazes de exercer pessoalmente os atos da vida civil os menores de 16 (dezesesseis) anos.

Art. 4º. São incapazes, relativamente a certos atos ou à maneira de os exercer: I – os maiores de dezesseis e menores de dezoito anos; II – os ébrios habituais e os viciados em tóxico; III – aqueles que, por causa transitória ou permanente, não puderem exprimir sua vontade; IV – os pródigos.

Como é perceptível a incapacidade absoluta se restringiu ao critério objetivo (etário) de aferição de incapacidade, sendo a incapacidade relativa aferida de acordo com o critério subjetivo (psicológico).

É importante ressaltar que o Estatuto não extinguiu o instituto da incapacidade, como se depreende dos apontamentos já feitos, pois ela continua a existir e ser utilizada em situações excepcionais, agora em consonância com os princípios da dignidade da pessoa humana e igualdade, preconizados pela Constituição de 1988 e pela Convenção Internacional sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência de 2007 (ARAÚJO; FILHO, 2016).

Em sentido contrário entende Moacyr Ribeiro (2015), ao destacar que a nova curatela é destinada a pessoa capaz, pois a nova modelagem trouxe a inovação de que a capacidade legal persiste. Assim ensina:

(...) convém analisar o instituto da curatela, redesenhado pelo Estatuto da Pessoa com Deficiência. Em razão do seu artigo 84, § 1º, o Estatuto possibilita que “Quando necessário, a pessoa com deficiência será submetida à curatela, conforme a lei”. Traz, assim, situação jurídica inovadora no direito brasileiro: a curatela de pessoa capaz. A orientação do Estatuto é clarividente no sentido de que mesmo com a curatela, não temos uma pessoa incapaz, isto é, a pessoa com deficiência é dotada de capacidade legal, ainda que se valha de institutos assistenciais para a condução da sua própria vida. (RIBEIRO, 2015, texto digital).

Noutra banda, o professor Nelson Rosendal (2015 *apud* SOUZA, 2018), advoga a existência de dois modelos jurídicos de deficiência, quais sejam: a deficiência sem curatela e a deficiência qualificada pela curatela. Entendendo que não houve supressão do instituto da incapacidade, destaca:

A deficiência como gênero engloba todas as pessoas que possuam uma menor valia na capacidade física, psíquica ou sensorial – independentemente de sua graduação –, sendo bastante uma especial dificuldade para satisfazer as necessidades normais. O deficiente desfruta plenamente dos direitos civis, patrimoniais e existenciais. Porém, se a deficiência se qualifica pelo fato de a pessoa não conseguir se autodeterminar, o ordenamento lhe conferirá proteção ainda mais densa do que aquela deferida a um deficiente capaz, demandando o devido processo legal. (ROSENVALD, 2015a *apud* SOUZA, 2018 p. 298).

Ao falar sobre o sistema de incapacidades, Flávio Tartuce (2017) leciona que o sistema que outrora vigorava não protegia a pessoa em si, mas sim, os negócios e atos praticados, numa visão excessivamente patrimonialista, ou seja, privilegiava a coisa em detrimento da pessoa humana.

A norma positivada no artigo 84 do Estatuto dispõe que a pessoa com deficiência tem assegurado o direito ao exercício de sua capacidade legal em igualdade de condições com as demais pessoas e, adiante, no parágrafo 3º do mesmo artigo diz que a definição de curatela da pessoa com deficiência constitui-se como medida protetiva extraordinária, proporcional às necessidades e às circunstâncias de cada caso concreto, além de durar o menor tempo possível.

No tocante à duração da curatela, Maria Berenice Dias (2016, p. 1.149) afirma: “Como a curatela visa proteger pessoa incapaz, recobrando o interdito a higidez mental, é cabível o levantamento da curatela”.

No mesmo sentido, Iara Antunes Souza e Michelle Danielle Cândida Silva afirmam:

Assim, ante a nova perspectiva de capacidade, cuidou o microsistema legal de dedicar novo tratamento jurídico à curatela em seu texto. Nos ditames do EPD, a partir de agora, a curatela é medida excepcional, extraordinária, a ser adotada apenas e na proporção das

necessidades do curatelado, durando o menor tempo possível (§1º do art. 84). Em outras palavras, a instituição da curatela pressupõe a avaliação das circunstâncias incapacitantes em cada caso, afastando-se, de plano, a limitação absoluta da capacidade do sujeito. (SOUZA; SILVA, 2017, p. 302)

Vê-se, portanto, uma nova sistemática que privilegia a dignidade e autonomia da pessoa com deficiência, de acordo com as circunstâncias concretas, que escolhe dar lugar à sua vontade em detrimento do tolhimento desta, através de um processo que suprimia a vontade do indivíduo, mesmo em determinados momentos ele estando capaz para discernir seus atos.

Destarte, a curatela nos moldes atuais é medida excepcional e, de acordo com a norma positivada no artigo 85 do EPD, estará afeta tão somente aos atos relacionados aos direitos de natureza patrimonial e negocial, não alcançando o direito ao próprio corpo, à sexualidade, ao matrimônio, à privacidade, à educação, à saúde, ao trabalho e ao voto.

Farias, Cunha e Pinto (2016, p. 244), apontam essa restrição como um viés garantista que o Estatuto privilegiou, dessa forma, destacam que a curatela não pode ter o condão de retirar da pessoa humana a sua própria esfera de vontades, assim “os atos de índole existencial podem ser praticados diretamente pela pessoa curatelada, independentemente de representação ou de assistência”.

Além da natureza excepcionalíssima da curatela, outra novidade que incorpora ao ordenamento jurídico através do advento do Estatuto é a possibilidade de curatela compartilhada, ou seja, pode haver mais de um curador para exercer o múnus simultaneamente.

A base normativa da novidade consta na norma positivada do artigo 1.775-A do Código Civil de 2002 que foi acrescido pelo EPD, *in verbis*: “Art. 1775-A. Na nomeação de curador para a pessoa com deficiência, o juiz poderá estabelecer curatela compartilhada a mais de uma pessoa”.

A curatela compartilhada pode ser decretada de ofício pelo Juízo ou a requerimento da parte, e segundo Farias, Cunha e Pinto (2016) visa garantir que o curatelado tenha a presença constante de seu curador.

Iara Antunes Souza e Michelle Silva (2017, p. 303), ao abordarem o tema, afirmam que essa espécie de curatela objetiva “maximizar a proteção conferida à pessoa do curatelado e, ao mesmo tempo, estabelecer equilíbrio na atribuição do encargo ao curador”.

Percebe-se, portanto, que o modelo biopsicossocial de deficiência adotado pelo EPD atende aos ditames constitucionais e da Convenção, na medida em que visa proteger a dignidade da pessoa com deficiência, de maneira que esta possa exercer sua cidadania em igualdade de condições com as demais pessoas, de acordo com suas potencialidades e limites.

2. NOVA CURATELA E TEORIA DAS INCAPACIDADES FACE À OPERABILIDADE

Pelo já exposto anteriormente e pela literalidade do Código Civil/02 e Estatuto da Pessoa com Deficiência é possível elencar a seguinte premissa acerca da nova roupagem da teoria das (in) capacidades e curatela (PAES, 2019): pessoas com deficiência não poderão ter seus atos existenciais atingidos pelo instituto da curatela.

Conquanto haja visíveis avanços na legislação, há de se questionar acerca da operabilidade de tal premissa, sobretudo à luz do princípio do superior interesse da pessoa com deficiência (PAES, 2019).

É cediço que, com o escopo de tornar o direito efetivo, o Código Civil de 2002 adota como princípio informador a operabilidade, segundo o qual a norma existe para que seja aplicável, vale dizer, deve haver um encaixe dos institutos de modo que sejam compatíveis e complementares. O próprio idealizador do projeto que ensejou o novo Códex, Professor Miguel Reale, afirma que “o que se objetiva alcançar é o Direito em sua concreção”¹.

Sobre o tema, José Luiz Gavião de Almeida, Marcelo Rodrigues da Silva e Roberto Alves de Oliveira Filho (2018) afirmam:

A operabilidade resume-se à facilitação da aplicação e da compreensão dos institutos do direito civil. Ou seja, uma vez conhecida a norma, deve ser ela operável e inteligível à maioria da população, até mesmo para que o acesso à justiça ocorra de forma facilitada (artigo 5º, inciso XXXV da Constituição Federal de 1988). (ALMEIDA; SILVA; FILHO, 2018, p. 56).

Levando em conta a regra da capacidade plena aplicada às pessoas com deficiência, vários juristas se posicionaram contra as novidades estatutárias, sobretudo porque veem um verdadeiro retrocesso, mormente quando da afirmação que via de regra, a pessoa com deficiência, seja ela cognitiva ou física, é plenamente capaz.

Almeida, Silva e Oliveira Filho (2018), assim lecionam:

Sempre, portanto, o juiz, no caso concreto, ditará a extensão da incapacidade da pessoa com deficiência mental, jamais podendo esta incapacidade ser absoluta, pois, sob o prisma do Estatuto, por mais rudimentar que seja o discernimento de uma pessoa, haverá, ainda que em minimamente, capacidade, por isso será uma incapacidade relativa de acordo com os contornos do caso concreto (não se olvidando daqueles que entendem que haverá sempre capacidade) (ALMEIDA; SILVA; FILHO, 2018, p. 61).

¹ Pronunciamento de Miguel Reale na sessão de 29 de novembro de 2001, na Academia Paulista de Letras – APL.

Considerando que a exclusão da pessoa com deficiência do rol de absolutamente incapazes atinge tanto aspectos patrimoniais como existenciais, é inquestionável a eliminação de prerrogativas que as pessoas com deficiência possuíam, a exemplo de não correr prescrição e decadência contra elas, bem como se aplicar as invalidades dispostas no Diploma Civil Brasileiro quando da celebração de um negócio jurídico em que a pessoa com deficiência não podia expressar sua vontade.

Sobre o tema, Barboza (2018) ensina:

Em consequência, os efeitos da extinção da incapacidade absoluta nessas hipóteses acabam por atingir indiscriminadamente as relações jurídicas existenciais e patrimoniais, gerando complexas questões quanto à aplicação do CC. É o que se constata com relação à invalidade dos atos praticados por pessoa com deficiência mental ou intelectual, os quais estão excluídos, em princípio, da incidência do art. 166, I, visto que apenas os menores de dezesseis anos são considerados absolutamente incapazes (BARBOZA, 2018, p. 217).

Nesse sentido, em vista da nova roupagem da curatela/interdição e teoria das (in) capacidades, destaca-se ser válida a celebração de determinado negócio jurídico por pessoa com deficiência que não tenha ao tempo da celebração o necessário discernimento para a prática do ato, a teor do requisito de validade do inciso I do artigo 104 do CC/02, agente capaz. É que alçada ao patamar de plenamente capaz a pessoa com deficiência, seja física ou mental “pode normalmente e por si só manifestar a vontade para a consecução de negócios jurídicos, inclusive, contratos” (SOUZA, 2018, p. 342).

De outra banda, o instituto da curatela passa a atingir apenas as relações patrimoniais tornando-se descabido curatelar situações existenciais. Tal fato teria ensejado uma verdadeira desproteção, visto que autonomamente a PcD pode praticar tais atos sem a assistência de seu curador. Heloísa Helena Barboza (2018) prescreve que:

O EPD abrange, como visto, as deficiências físicas, sensoriais e mentais ou intelectuais, mas são essas duas últimas que maiores indagações provocam por envolverem, em muitos casos, condições fáticas para exercício da autonomia e tomada de decisão. Em qualquer caso e com qualquer pessoa, será possível a declaração de incapacidade relativa da pessoa com deficiência que, por causa transitória ou permanente, não puder exprimir sua vontade (BARBOZA, 2018, p. 216).

Nesse diapasão, no que tange ao exercício de direitos fundamentais, tais como contrair matrimônio, exercer direitos sexuais e reprodutivos, exercer o direito de decidir sobre o número de filhos que pretende, ter acesso a informações adequadas sobre reprodução e planejamento familiar, exercer o direito de conservar sua fertilidade e exercer o direito à família e à convivência familiar e comunitária, dentre outros constantes nos incisos da norma positivada no artigo 6º do EPD, devem ter sua prática conservada à própria pessoa com deficiência de acordo com seus limites e possibilidades, resguardando desta forma, sua autonomia.

Visando a proteção da pessoa com deficiência, importa mencionar que, se o modelo que outrora vigia era incompatível com o princípio da dignidade da pessoa humana em virtude da categorização do ser humano de forma abstrata, homogênea e despersonalizada, o que acabava por anular a pessoa de forma absoluta (ALMEIDA; SILVA; OLIVEIRA FILHO, 2018), advogar a mesma ideia de generalização da capacidade plena, pode causar o mesmo embaraço, tendo em vista que cada sujeito deve ser visto na sua individualidade. Dessa forma, faz-se necessário observar a regra da proporcionalidade em cada caso concreto.

Coadunando com o exposto, Barboza (2018), aduz:

(...) a afirmativa de que os direitos da pessoa com deficiência, em particular os existenciais, são intangíveis há de ser entendida nos limites da razoabilidade. O respeito a esses direitos não deve significar o abandono da pessoa a suas próprias decisões, quando se sabe não haver notoriamente condições de tomá-las, por causas físicas, sensoriais ou mentais. Afinal, a preservação da plena capacidade das pessoas com deficiência não se pode dar com o sacrifício de sua proteção e dignidade (BARBOZA, 2018, p. 217). (grifo do autor)

No mesmo sentido, Nadinne Paes (2019, p. 365) aponta que embora seja reconhecido o importante avanço da lei, não se pode olvidar que a aplicação das normas reformuladas sem reservas pode gerar incongruências jurídicas, inclusive “capazes de ensejar, em último plano, efeitos danosos à pessoa que se pretende tutelar”.

Percebe-se, portanto, que conferir capacidade plena à pessoa com deficiência não pode se sobrepor a proteção de sua dignidade. Contudo, a restrição da prática dos atos no âmbito existencial faz parte da exceção e não da regra, sempre visando o melhor interesse do indivíduo com deficiência, resguardando-lhes seus direitos inerentes.

Destarte, imperioso compreender que, excepcionalmente pode haver a interdição dos atos no âmbito existencial, isto é, naqueles casos em que a pessoa com deficiência não puder expressar sua vontade de forma livre. Para Barboza (2018, p. 217-218), “O exercício dos direitos existenciais, como lhes é próprio, depende da declaração de vontade, em alguns casos de expresso consentimento da pessoa com deficiência”.

Com efeito, se não há possibilidade de externalização da vontade do indivíduo, não seria razoável privilegiar a prática do ato em detrimento da tutela necessária ao estado concreto da pessoa.

No tocante a possibilidade de curatela atos existenciais, vale mencionar decisão do Tribunal de Justiça do Distrito Federal no julgamento da Apelação Cível nº 0715679- 91.2018.8.07.0003, em que o Ministério Público do Distrito Federal e Territórios recorre da sentença proferida pelo Juízo a quo por entender que, no caso concreto sub judice, a curatela plena/total melhor atenderia aos

interesses da pessoa com deficiência sem o mínimo de discernimento, conforme perícia médica que serviu de fundamentação.

O Desembargador Relator Arquibaldo Carneiro Portela, assim entendeu:

Após análise acurada dos aspectos fáticos que permeiam a lide, entendo que assiste razão ao Recorrente, uma vez que, no presente caso, a curatela não pode se restringir apenas aos atos de natureza patrimonial e negocial, devendo ser estendida os demais atos referentes à pessoa da curatelada, como forma de se garantir o seu direito à proteção integral dos direitos dela, materializando-se a dignidade da pessoa humana, não obstante as disposições contidas na Lei nº 13.146/15 (que institui a Lei Brasileira de Inclusão da Pessoa com Deficiência) (TJ-DF 07156799120188070003 DF 0715679-91.2018.8.07.0003, Relator: ARQUIBALDO CARNEIRO PORTELA, Data de Julgamento: 10/02/2021, 6ª Turma Cível, Data de Publicação: Publicado no PJe : 04/03/2021 . Pág.: Sem Página Cadastrada.).

No caso citado, o parecer da Procuradoria de Justiça foi no seguinte sentido:

As inovações trazidas pela LBI criaram um vácuo no sistema de proteção do incapaz nos casos em que uma pessoa é absolutamente incapaz de fato ainda que a lei ficticiamente a considere apenas relativamente incapaz. Deve-se reconhecer, no entanto, que há casos em que a incapacidade relativa merece proteção especial, em atendimento aos fins sociais a que se dirige a lei, consoante os termos do artigo 5º da Lei de Introdução as normas de Direito brasileiro. Note-se que o § 3º do artigo 84 da referida Lei aduz que a curatela é medida protetiva extraordinária, proporcional às necessidades e às circunstâncias de cada caso. Nos mesmos moldes, os incisos I e II do artigo 755 do CPC estabelece que, ao decretar a interdição, o juiz fixará os limites da curatela “segundo o estado e o desenvolvimento mental do interdito” e as “características pessoais do interdito”. Portanto, ao julgar o pedido de interdição, deve o julgador modular os efeitos da curatela, podendo dar poderes de representação plena ao curador quando a condição do interditando suscitar que está totalmente impossibilitado de praticar por si certos atos da vida pessoal, situação esta que restou configurada no caso ora em análise (TJ-DF 07156799120188070003 DF 0715679-91.2018.8.07.0003, Relator: ARQUIBALDO CARNEIRO PORTELA, Data de Julgamento: 10/02/2021, 6ª Turma Cível, Data de Publicação: Publicado no PJe : 04/03/2021 . Pág.: Sem Página Cadastrada.).

O Desembargador Relator, em sua fundamentação esclareceu que o entendimento jurisprudencial do TJDF tem evoluído quanto ao tema, no sentido de entender necessário um abrandamento do rigor tecnicista da legislação para se conferir proteção especial ao interdito que constatado de forma ampla e conclusiva a ausência de mínimo discernimento a impossibilidade da prática de certos atos existenciais.

Pari passu, os direitos fundamentais da pessoa com deficiência devem ser resguardados e o Poder Judiciário deve se valer da equipe multiprofissional e interdisciplinar para a aferição do grau da capacidade, visando permitir que a pessoa interditada seja livre para praticar aqueles atos que estiver apta a fazê-los. Os pesquisadores Antônio Lago Júnior e Amanda Souza Barbosa (2016) fazem a seguinte consideração:

Deve-se ter em mente que o respeito ao projeto de vida é um direito fundamental, projeto este que deve ser concebido e vivido de acordo com as capacidades de cada um. Nesse caminho para a inclusão, o Poder Judiciário tem um papel de grande relevância, criando possibilidades em meio ao vazio legislativo e conferindo juridicidade a demandas de proteção contramajoritárias (JÚNIOR; BARBOZA, 2016, arquivo digital).

Nesse sentido, o papel da equipe multiprofissional e interdisciplinar abre caminhos para uma possível solução acerca do vazio legislativo apontado pelos juristas, sobretudo porque será a análise feita por esta equipe que norteará a sentença de interdição/curatela, especialmente no que diz respeito ao seu alcance.

De acordo com Iara Antunes de Souza (2018) a norma jurídica não pode delimitar o aspecto material da curatela, ficando a cargo da análise multidisciplinar:

De fato, as questões pessoais devem ser preservadas na maior medida do possível para o âmbito da autodeterminação da pessoa, ainda que ela seja deficiente mental ou intelectual. (...) entende-se que esta extensão material da curatela não pode ser objeto da norma jurídica, pois somente o estudo junto à pessoa realizado pela equipe multidisciplinar será capaz de concluir acerca dos atos para os quais a pessoa não tenha discernimento e, não se tem dúvidas, pode ser que a pessoa não tenha discernimento para os atos de cunho existencial, como os atos de saúde, por exemplo (SOUZA, 2018, p. 328).

Considerando o já exposto, vale ressaltar o comando dos itens 1 e 2 do artigo 16 da Convenção de Nova York, *in verbis*:

1. Os Estados Partes tomarão todas as medidas apropriadas de natureza legislativa, administrativa, social, educacional e outras para proteger as pessoas com deficiência, tanto dentro como fora do lar, contra todas as formas de exploração, violência e abuso, incluindo aspectos relacionados a gênero.
2. Os Estados Partes também tomarão todas as medidas apropriadas para prevenir todas as formas de exploração, violência e abuso, assegurando, entre outras coisas, formas apropriadas de atendimento e apoio que levem em conta o gênero e a idade das pessoas com deficiência e de seus familiares e atendentes, inclusive mediante a provisão de informação e educação sobre a maneira de evitar, reconhecer e denunciar casos de exploração, violência e abuso. Os Estados Partes assegurarão que os serviços de proteção levem em conta a idade, o gênero e a deficiência das pessoas.

Em consonância com artigo supracitado está a norma positivada no artigo 5º do Estatuto da Pessoa com Deficiência, *in verbis*: “Art. 5º. A pessoa com deficiência será protegida de toda forma de negligência, discriminação, exploração, violência, tortura, crueldade, opressão e tratamento desumano ou degradante”.

Percebe-se dessa forma, que é imperioso analisar casuisticamente cada caso concreto, a fim de que seja feita uma interpretação da legislação que ponha a salvo os interesses da pessoa com

deficiência, como forma de privilegiar sua dignidade, ainda que seja necessário fazer ressalvas a sua autonomia, de acordo com o relatório conclusivo da equipe multidisciplinar.

CONCLUSÃO

Por todo o exposto, conclui-se que a implementação do modelo biopsicossocial de deficiência é de grande relevância para a proteção e promoção da dignidade da PcD, porquanto confere a possibilidade de exercício das potencialidades que o indivíduo possui. Não há dúvidas de que o EPD veio para inaugurar um novo momento na história destas pessoas, especialmente quando separa o conceito de deficiência do conceito de incapacidade.

Salienta-se que a retirada das pessoas com deficiência do rol de absolutamente incapaz se deu graças à incorporação do modelo biopsicossocial que enxerga o indivíduo como detentor de alguns limites, mas também de potencialidades, de maneira que, presume-se plenamente capaz, até que o contrário seja comprovado de maneira ampla e casuística.

Com efeito, nova roupagem da curatela que institui sua excepcionalidade, veio para garantir proteção à dignidade da pessoa com deficiência na medida em que evita impedimentos desnecessários e genéricos que acabam por aniquilar a capacidade que não foi suprimida pela deficiência.

Levando em consideração que a categoria das pessoas com deficiência não é homogênea: há entre elas modos diferentes de apresentação da causa que limita o discernimento, é de salutar importância que toda e qualquer novidade legislativa deva ser interpretada de acordo com o melhor interesse para a pessoa que se objetiva proteger, observando o fim social que a norma pretende.

Assim sendo, no âmbito da aplicabilidade/operabilidade, restou nítido que ainda há controvérsias acerca dos institutos objeto da pesquisa, fato que certamente demandará um árduo trabalho no campo da pesquisa científica, bem como da jurisprudência.

Salta aos olhos o grande avanço social representado pelo advento do Estatuto da Pessoa com Deficiência. Contudo, é notório que sua efetividade não se trata de um processo simples e que esteja afeto apenas à pessoa com deficiência; é necessário, pois, uma mudança de mentalidade da sociedade em geral, com vistas a reconhecer a pessoa com deficiência como sujeito de direito, apto a gozar de sua autonomia sem ser visto como um peso.

REFERÊNCIAS

- ALMEIDA, José Luiz Gavião de; SILVA, Marcelo Rodrigues da; FILHO, Roberto Alves de Oliveira. **Estatuto das Pessoas com Deficiência e a nova teoria das incapacidades: a operabilidade em risco**. Coleção: Temas Relevantes sobre o Estatuto da Pessoa com Deficiência: Reflexos no Ordenamento Jurídico Brasileiro – Salvador: Editora JusPodivm, 2018.
- ARAÚJO, Luiz Alberto David; FILHO, Waldir Macieira da Costa. **A Lei nº 13.146/15 (o Estatuto da Pessoa com Deficiência ou a lei brasileira de inclusão da pessoa com deficiência) e sua efetividade** – Revista Direito e Desenvolvimento, João Pessoa, v. 7, nº 13, p. 13-30, 2016.
- BARBOZA, Heloisa Helena. **A importância do CPC para o Novo Regime de Capacidade Civil** - R. EMERJ, Rio de Janeiro, v. 20, n. 1, p. 209 - 223, Janeiro/Abril. 2018.
- BRASIL. Lei nº 3.071 de 1 de janeiro de 1916: **Código Civil de 1916**. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1910-1919/lei-3071-1-janeiro-1916-397989-publicacaooriginal-1-pl.html>. Acesso em: 19 de jun. de 2020.
- BRASIL. Lei nº 10.406 de 10 de janeiro de 2002: **Código Civil de 2002**. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/2002/lei-10406-10-janeiro-2002-432893-publicacaooriginal-1-pl.html>. Acesso em 19 de jun. de 2020.
- BRASIL. **Lei nº 13.146 de 06 de julho de 2015**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13146.htm. Acesso em 19 de jun. de 2020.
- DIAS, Maria Berenice. **Manual de Direito das Famílias** – 4º ed. – São Paulo: Editora Revistas dos Tribunais, 2016.
- FARIAS, Cristiano Chaves de. **Estatuto da Pessoa com Deficiência Comentado artigo por artigo**/ Cristiano Chaves de Farias, Rogério Sanches Cunha e Ronaldo Batista Pinto – 2º ed. rev., atual. e ampl. – Salvador: Editora JusPodivm, 2016.
- JÚNIOR, Antônio Lago; BARBOSA, Amanda Souza. **Primeiras análises sobre o sistema das(in) capacidades, interdição e curatela pós estatuto da pessoa com deficiência e Código de Processo Civil de 2015** – Revista de Direito Civil Contemporâneo, v. 8, jul./set., 2016.
- JÚNIOR, Miguel Reale. **Pronunciamento na sessão de 29 de novembro de 2001**, na Academia Paulista de Letras–APL. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/70327/C%C3%B3digo%20Civil%2020ed.pdf>. Acesso em 02 de jul. de 2021.
- MENEZES, Joyceane Bezerra de; TEIXEIRA, Ana Carolina Brochado. **Desvendando o conteúdo da capacidade civil a partir do Estatuto da Pessoa com Deficiência**: Revista de Ciências Jurídicas Pensar, Fortaleza, v. 21, nº 2, p. 568-599, maio/ago., 2016. Disponível em: <https://periodicos.unifor.br/rpen/article/view/5619/pdf>. Acesso em 02 de jul. de 2020.
- PAES, Nadinne Sales Callou Esmeraldo. **A nova teoria da capacidade no Brasil em face das pessoas em coma ou impossibilitadas de expressão da vontade por deficiência grave**: Revista Húmus, v. 9, nº 26, 2019.

POLI, Luciana Costa. **Lei Brasileira da Pessoa com Deficiência: análise sob a ótica da teoria do reconhecimento em Honneth**. Coleção: Temas Relevantes sobre o Estatuto da Pessoa com Deficiência: Reflexos no Ordenamento Jurídico Brasileiro – Salvador: Editora JusPodivm, 2018.
RIBEIRO, Moacyr Petrocelli de Ávila. **Estatuto da Pessoa com Deficiência: a revisão da teoria das incapacidades e os reflexos jurídicos na ótica do notário e do registrador**. Publicado em 26 de agosto de 2015. Disponível em: <http://www.notariado.org.br/blog/diversos/estatuto-da-pessoa-com-deficiencia>. Acesso em: 18 de março de 2021.

SOUZA, Iara Antunes; SILVA, Michelle Danielle Cândida. **Capacidade civil, interdição e curatela**: As implicações jurídicas da Lei n. 13.146/2015 para a pessoa com deficiência mental. Revista da Faculdade de Direito da UFRGS, Porto Alegre, n. 37, p. 291-310, dez. 2017.

_____. **Estatuto da Pessoa com Deficiência**: Curatela e Saúde Mental – Conforme a Lei: 13.146/2015 – Estatuto da Pessoa com Deficiência/ 13.105/2015 – Novo Código de Processo Civil – 1 Reimp. Belo Horizonte: Editora D’Plácido, 2018.

TARTUCE, Flávio. **Manual de Direito Civil** – Volume Único – 7º ed. rev., atual. e ampl. – Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: Método, 2017.

AUTORES

Angélica de Sousa Resende

Bacharela em Direito pela Universidade Federal do Sul e Sudeste do Pará. Pós-graduanda em Advocacia Extrajudicial pela Faculdade Legale e em Direito Constitucional pelo Gran Cursos.

E-mail: angelicaresende.adv@gmail.com

Orcid: <https://orcid.org/0009-0004-0930-0410>

Jorge Luís Ribeiro dos Santos

Possui graduação em Direito pela Universidade Federal do Pará (2000), mestrado em Direito pela Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul (2006) e doutorado em Direito pela Universidade Federal do Pará (2013). Atualmente é professor de ensino superior da Universidade Federal do Sul e Sudeste do Pará.

E-mail: jorgeribeiro.santos@hotmail.com

Orcid: <https://orcid.org/0009-0002-4834-8156>

Joabe da Silva Gama

Mestrando do Programa de Pós-graduação em Formação Docente em Práticas Educativas - PPGFOPRED pela Universidade Federal do Maranhão. Bacharel em Direito pela Faculdade de Imperatriz/FACIMP (2015).

E-mail: joabegamaa@gmail.com

Orcid: <https://orcid.org/0009-0005-4274-9145>

DIREITO E DESIGUALDADES: a dupla legalidade e o efeito Mateus**ANTÓNIO CASIMIRO FERREIRA**

Universidade de Coimbra (UC)

RESUMO

O tema das desigualdades tem sido amplamente analisado pelas ciências sociais, sendo também objeto de investigação na sua combinação com os fenómenos jurídicos. Recorrendo ao trabalho de Robert Merton (1968), estendo a analogia do “efeito Mateus” ao direito, tendo por base o princípio de que ele pode funcionar como um sistema de “recompensas” distribuídas desigualmente e tornadas mais favoráveis aos que já ocupam posições mais vantajosas no sistema social. Duas linhas de reflexão podem ser desenvolvidas. A primeira diz respeito à relação entre o Estado, a sociedade civil, a política e o direito. A segunda linha de reflexão aprofunda a questão de saber se liberdade e igualdade são complementares entre si ou se conflituam e qual o papel e funções desempenhados pelo direito. As duas linhas de reflexão partilham um conjunto de ideias e de questões organizadas em torno das temáticas relacionadas com a redução das desigualdades e injustiças sociais, podendo ser operacionalizadas no quadro da relação direito/sociedade.

Palavras-chave: “Efeito Mateus” do direito. Desigualdades. Justiça social.

LAW AND INEQUALITIES: double legality and the Mathew effect**ABSTRACT**

The topic of inequalities has been widely analysed by the social sciences, and it is also the subject of investigation in its combination with the legal phenomena. Using the work of Robert Merton (1968), I extend the analogy of the “Matthew effect” to the law, based on the principle that it can function as a system of “rewards” distributed unequally and more favourable to those who already have better positions and advantages in the social system. Two lines of reflection can be developed. The first concerns the relationship between the State, civil society, politics, and law. The second line of reflection delves into the question of whether freedom and equality are complementary to each other or, in contrast, are against one another, and what role and functions are played by law. The two lines of reflection share a set of ideas and questions organized around themes related to the reduction of social inequalities and social injustices, which can be operationalized within the framework of the “law and society” relationship.

Keywords: “Matthew effect” of the law. Inequalities. Social justice.

Recebido em: 09/10/2023

Aceito em: 06/11/2023

INTRODUÇÃO

O artigo que agora se apresenta aos leitores enquadra-se no conjunto de investigações que tenho levado a cabo na ótica da sociologia política do direito. Ela assenta numa abordagem que procura simultaneamente e, em certo sentido, paradoxalmente, proceder à indiferenciação entre as esferas do político e do jurídico. Paralelamente, assumo um recorte marcadamente sociológico, razão pela qual em graus e modalidades diversos, procuro combinar as áreas do simbólico, do cultural, do social, do político e do jurídico. É uma abordagem de diálogos disciplinares, onde recorrentemente são mobilizados os conhecimentos da sociologia do direito, da sociologia política, e da teoria social em sentido amplo, aqui incluindo as teorias sociológicas e as teorias políticas. Em Ferreira (2019; 2019a) podem conferir-se os desenvolvimentos mais recentes que tenho proposto no âmbito da sociologia política do direito. Os meus trabalhos anteriores podem ser lidos como o exercício de preparação que me conduziu às sínteses de 2019 e ao trabalho que agora continuo a desenvolver.

O tema aqui proposto e ao qual fui fazendo algumas revisitações parte de uma pergunta básica: qual é o papel que o direito pode ter perante as desigualdades sociais? Se a pergunta aparentemente é simples, a resposta não o é. A razão da dificuldade repousa no esforço de reconceptualização do fenómeno das desigualdades nele incluindo o direito, não como variável externa, mas sim, como característica intrínseca, em certo sentido imanente, ao próprio fenómeno das desigualdades. Em suma, direito e desigualdades são as duas faces da mesma moeda. Para os leitores mais atentos, e que eventualmente tenham tomado contacto com a minha obra, quero informar que neste artigo retomo, em larga medida, algumas das reflexões que desenvolvi no livro *Sociologia do Direito: uma abordagem sociopolítica* (2019).

1. O TEMA DAS DESIGUALDADES

O tema das desigualdades tem sido amplamente analisado pelas ciências sociais, sendo também objeto de investigação na sua combinação com os fenómenos jurídicos. Cabe aqui mencionar o trabalho precursor de Goran Therborn, *European Modernity and Beyond*, escrito em 1995, que, no quadro do debate acerca da Europa, fornece uma importante reflexão sobre a igualdade, as desigualdades e o papel dos direitos, no que diz respeito a matérias como as migrações, o acesso à cidadania, a propriedade, igualdade de gênero, direitos laborais, etc. A relevância da problemática é incontestável, tendo presente que vivemos em sociedades cada vez mais desiguais, processo intensificado pela crise de 2008 e pelo impacto das medidas de austeridade. Em causa estão os pressupostos económicos, políticos e jurídicos da igualdade perante a lei, da igualdade de

oportunidades, o fundamento meritocrático das sociedades capitalistas, o saber-se até que ponto as desigualdades são, ou não, injustas, e a linha crítica a partir da qual a coesão social é questionada (DUBET, 2014). De igual modo, ressurgem os debates em torno da conflitualidade entre a liberdade e a igualdade, o modo como o direito e as políticas públicas reduzem ou produzem mais desigualdade e o caráter multidimensional das desigualdades sociais (COSTA, 2012; CARMO; COSTA, 2015).

Recorrendo ao trabalho de Robert Merton (1968), estendo a analogia do “efeito Mateus” ao direito, tendo por base o princípio de que ele pode funcionar como um sistema de “recompensas” distribuídas desigualmente e tornadas mais favoráveis aos que já ocupam posições mais vantajosas no sistema social. De um ponto de vista sociojurídico, o efeito Mateus objetiva as consequências da “passagem ao direito” ou do entendimento do “direito como instituição secundária”, nos termos em que este processo sociológico é colocado por François Ost (2016). Os laços sociais que não são, nem natural, nem originariamente, jurídicos, tornam-se laços sociais juridificados num segundo momento. Neste sentido, e na sequência dos trabalhos de Paul Bohannon, de Herbert Hart e de Cornelius Castoriadis, Ost (2016) endossa a ideia de que o direito desempenha funções como as de realimentar, instituir, consagrar, sancionar, o que já está instituído no plano social. Por esta via, a “passagem ao direito”, ou o “direito como instituição secundária”, reproduzem as diferenças sociais já existentes nas relações sociais, ainda que, potencialmente, possam contribuir para a redução das diferenças que decorrem das desigualdades e assimetrias de poder. No cenário menos otimista, o direito é constitutivo das noções onde criticamente se sinalizam as desigualdades e as diferenças de poder, inscritas nas relações sociais e nas concepções de indivíduo, como sucede com o conceito de habitus, de Bourdieu, de biopolítica, de Foucault, de homo sacer, de Agamben e de colonização do mundo da vida, de Habermas. Para além disso, o direito inscreve-se nas formas de dominação política, de violência subjetiva e violência objetiva, de opressão e de repressão, e de construção do poder nas relações de intersubjetividade (CROSSLEY, 1996; DELEUZE, 1992). A este propósito, veja-se o modo como na relação tempo-dominação, os direitos de propriedade, as dívidas e as heranças encontram fundamentação legal nos princípios do liberalismo e do neoliberalismo numa fórmula política resiliente, e na relação espaço-dominação se colocam dificuldades à pertença comunitária, tendo por base o *ius soli* e o *ius sanguinis*, o que no caso da tradição legal latina, ainda hoje, dificulta o acesso à cidadania e aos direitos sociais, por parte de emigrantes e outros indivíduos não reconhecidos como cidadãos.

2. A CONSTRUÇÃO DE UM FENÔMENO SOCIOJURÍDICO

A tradução sociojurídica dos fenômenos das desigualdades pode ser captada em Boaventura de Sousa Santos (2006, p. 296-306; 2017, p. 32-33), quando sustenta o argumento de que “a crise do contrato social” potencia as formas de exclusão social, ao colocar em causa o “regime geral de valores” da modernidade, a partir do qual a ideia de bem comum e de vontade geral fundamentavam o princípio do primado do direito e da justiça, e também em Zygmunt Bauman (2013), quando refere que as desigualdades, ao naturalizarem-se, passam a ser perspectivadas como um problema jurídico de Lei e de Ordem. Em causa estão dois problemas determinantes da nossa vida coletiva enquanto sociedades democráticas. O primeiro problema emerge do Estado de direito¹, que, ao ressignificar-se material e simbolicamente perante um referente societal intensamente desigualitário, se vai simultaneamente desqualificando (critério da desqualificação) perante as obrigações de assegurar a autodeterminação individual e a autonomia do indivíduo perante o poder e tornando insuportável (critério da insuportabilidade) as contradições entre as leis e políticas do Estado e os princípios de justiça social da igualdade, da liberdade e da dignidade da pessoa humana – “ponto do não direito” ou do problema do “Estado de não direito” (CANOTILHO, 1999, p. 11-14)².

O segundo problema resulta da identificação de duas manifestações de dualidade do direito e suas consequências, que adquirem significado sociológico no quadro do triplo questionamento do modelo político da democracia liberal, do modelo de dominação legal racional de Max Weber e do paradigma do positivismo jurídico³. A dualidade assinalada por Boaventura de Sousa Santos (2017, p. 366) formula a noção de “dualidade abissal do direito”, assente na “divisão radical entre dois sistemas jurídicos: o direito dos 1% e o direito dos 99%, o direito dos opressores e o direito dos oprimidos”. Apesar de produzidos pelo mesmo sistema legislativo e adjudicados pelo mesmo sistema judicial, estas duas formas de direito “operam através de desvios sistemáticos aos princípios que era suposto defenderem” (SANTOS, 2017, p. 366). A noção de “dualidade da legalidade”, desenvolvida por Jacques Commaille (2015, p. 65-93), encontra-se escorada na oposição entre “direito como razão” e “dimensões sociais do direito”, entre um direito “imposto de cima para baixo” e um “direito como recurso” mobilizável pelos diferentes atores sociais e políticos. A este direito, resultado de lutas, inspirado por Rudolf von Jhering, coloca-se, segundo Commaille (2015), a magna questão da regulação política e a dos que com ela são favorecidos ou prejudicados. A legalidade dual, no quadro

¹ A propósito da noção de Estado de direito, consultar Canotilho (2003, p. 93-97; 1999, p. 24-45).

² No que diz respeito ao “critério da insuportabilidade” e à questão do “Estado de não direito”, acompanho com adaptações os argumentos de Canotilho (1999, p. 14-36).

da crise e enquanto modelo de regulação política, patenteia: “a dificuldade de conciliar a tensão entre o objetivo do ‘Bem Comum’, a existência de um laço social e de um laço cívico com a novidade de um indivíduo democrático (...)”; e, “a convicção cada vez mais largamente partilhada de que a legitimidade do poder, ela própria procedente do coletivo dos cidadãos, do próprio ‘povo’, é uma ficção, tal como o ‘contrato social’ se transformou também numa ficção” (COMMAILLE, 2015, p. 299). Neste sentido, a dualidade do direito, como acima assinalado, evidencia a característica distintiva do direito na atualidade, enquanto sistema de recompensas distribuído desigualmente e apropriado por aqueles que se encontram em posições mais vantajosas no sistema social – “problema do efeito Mateus no direito”⁴.

A conjugação da problemática das desigualdades com os problemas do “Estado de não direito” e do “efeito Mateus do direito” faz surgir uma nova questão: a da naturalização das desigualdades econômicas, sociais e políticas através do cânone da teoria política liberal e do positivismo jurídico, assente na neutralidade do direito, na sua autonomia e universalidade dos princípios gerais e abstratos⁵. Para desarmadilhar este entendimento de um direito performativo para a naturalização das desigualdades, importa problematizar o cânone de um triplo ponto de vista: dos pressupostos da formalidade e independência do direito face aos sistemas normativos da moral, da ética e da política; das consequências sociais ou efeitos perversos (desejados ou não desejados) decorrentes de um entendimento de direito que se considera neutro do ponto de vista social; e o da neutralização, por via da legalidade positivista, do papel do direito na promoção da igualdade e da democracia (SCHEINGOLD, 2006, p. xi).

Duas linhas de reflexão podem ser desenvolvidas. A primeira diz respeito à relação entre o Estado, a sociedade civil, a política e o direito. As investigações neste domínio revestem-se de um especial interesse, se considerarmos a ação conjugada de fenômenos como: o da crise do Estado-providência e as reconfigurações a que a mesma deu lugar entre o Estado e a sociedade civil; a mudança de paradigmas políticos, com especial destaque para a tensão entre governabilidade e governação; e a manutenção da contraposição entre a “juridificação das esferas sociais” e as formas autorreguladas de direito. O estatuto do direito incorpora cada vez mais os conflitos associados aos

⁴ Utilizo o termo utilizado por Robert Merton (1968) para identificar os fenômenos sociais onde se verifica acumulação de vantagens recorrendo à parábola do Evangelho segundo Mateus “Porque ao que tem será dado e terá em abundância: mas ao que não tem, até o que tem lhe será tirado”. Merton (1968, p. 56-63) começa por utilizar a parábola no domínio da sociologia da ciência no estudo das comunidades científicas. Da sua aplicação na análise do direito e das desigualdades resulta que o direito enquanto recurso social pode contribuir para que os mais favorecidos fiquem ainda mais favorecidos e os mais desfavorecidos fiquem ainda mais desfavorecidos. Pode mesmo falar-se em acumulação de capital jurídico a este respeito.

⁵ A relação entre direito e desigualdades não pode excluir a constatação acerca dos indicadores mais básicos das estruturas das desigualdades que necessariamente produzem injustiça social e constroem o papel e funções do direito. Só um exemplo: as 85 pessoas mais ricas do mundo detêm a mesma riqueza que os 3,5 mil milhões mais pobres (cf. <http://www.statista.com/statistics/203930/global-wealth-distribution-by-net-worth/>).

diferentes grupos sociais, reconfigurando este num sistema de distribuição de recursos escassos e, portanto, de tutela legal de um modelo de justiça social (CAMPILONGO, 1997; FARIA, 1997; ROBERT; COTTINO, 2001). A centralidade do conceito de justiça, em sentido amplo, é enorme, conduzindo a sua discussão sociojurídica à relativização da distinção entre justiça legal e justiça social, e entre justiça formal e justiça material. Para além do reconhecimento sociológico da existência de diferentes “esferas de justiça”⁶, promove-se uma abordagem integrada da justiça formal e da justiça material, e da justiça comutativa e da justiça distributiva. Deste ponto de vista, já não é possível separar o político e o jurídico, de tal modo se encontram interrelacionadas as formas de regulação política, jurídica e social. A opção por uma sociologia política do direito, enquanto estratégia de análise, tem como principal resultado que a produção e a aplicação das normas, a efetividade dos direitos, as funções da justiça e do acesso ao direito e as formas de resolução dos conflitos sejam estudados, atendendo à sua relação com os modelos e princípios de ordem e regulação sociopolítica e com as questões do Estado, da política, do poder, da legitimidade e dos conflitos. O próprio debate e luta políticos vão opondo os partidários do princípio do mercado e do recurso absoluto às fórmulas da desregulamentação e flexibilização aos que sustentam a necessidade de recurso a políticas e a formas de regulação social. Deste processo de imbricação entre as esferas política e jurídica resulta que o “regresso do político” seja, concomitantemente, um regresso ao direito ou um regresso do direitos.

A segunda linha de reflexão aprofunda a questão de saber se liberdade e igualdade são complementares entre si ou se conflituam e qual o papel e funções desempenhados pelo direito. Parta-se do conhecido ensaio de Steven Lukes (1991, p. 50-70), “*Equality and Liberty, must they conflict?*”, onde o autor sustenta que a resposta quanto à compatibilidade ou incompatibilidade dos termos resultará de uma hermenêutica que não assuma a radicalidade absoluta de cada um deles e valorize as combinações e interpretações dos mesmos, sob a forma de redefinição dos seus conteúdos, de identificação das hierarquias que entre eles se estabelecem, ou de uma lógica de trade-offs. A ideia é a de que é possível refletir em torno de diferentes cenários teóricos de combinação entre os conceitos de liberdade e de igualdade, tendo, por essa razão, de se rejeitar as defesas perentórias da precedência de um sobre o outro. À luz desta perspectiva interpretativa, sobressai a crítica às teorias do neoliberalismo e do libertarismo, as quais escamoteiam a relação entre os conceitos por quererem afastar a intervenção do Estado e valorizar “a ordem espontânea” do mercado, prescindindo de uma estratégia de construção teórica e de intervenção política onde se considere o papel a desempenhar

⁶ Cada “espaço estrutural”, “campo” ou contexto de interação pode ser perspectivado como indutor das respetivas esferas ou espaços de justiça e de equidade.

pela igualdade na organização da sociedade e dos sistemas sociais⁷. Epigramaticamente, estar-se-á perante a denúncia do “erro de Hayek”, como refere Philip Selznick (2002, p. 108), visto que a “miragem da justiça social” se fundamenta na ignorância de as sociedades se encontrarem organizadas socialmente sob a forma de sistemas ou padrões de sociabilidade e também por, de acordo com Wolfgang Streeck (2013, p. 160-161), a hayekização do capitalismo europeu corresponder a uma hegemonia institucionalizada da justiça de mercado sobre a justiça social.

Endossar a ideia da existência de uma complementaridade, por mais tendencial que seja, entre liberdade e igualdade implica ter presente a noção de justiça social e recorrer à mediação de noções como democracia política e democracia social, direitos liberdades e direitos reivindicações, igualdade real e igualdade formal, liberdade formal e liberdade real (FERRY; RENAUT, 1984; SCHNAPPER, 2002). No essencial, significa raciocinar tendo presente não só o princípio da indivisibilidade entre liberdade, igualdade e justiça social, mas também fazê-lo valorizando as dimensões substantivas e reais da vida em sociedade e o modo como os princípios intervêm objetivamente na vida das pessoas. Tendo presente estas observações, deve reconhecer-se que é a partir da crítica ao pensamento político neoliberal, ao formalismo na teoria política, ao positivismo jurídico e às concepções que defendem o direito como neutral e dissociado da esfera do político, que se deve proceder à construção de alternativas teóricas e conceituais. De entre as teorias críticas que podem ser convocadas para este exercício de investigação, encontram-se, entre outras, as que questionam a raiz tradicional das sociologias políticas e do direito, de que se podem dar os exemplos de Pierre Bourdieu, Michel Foucault, André-Jean Arnaud, Boaventura de Sousa Santos, Jacques Commaille e François Ost, entre outros; os Critical Legal Studies nos seus desenvolvimentos do neomarxismo; as teorias feministas do direito, pontuando na sua diversidade os contributos de Tove Stang Dahl, Carol Smart, Sylvia Walby, Judith Butler, Sandra Fredman, Martha Nussbaum, entre outras; bem como os debates acerca dos direitos humanos; as lutas pelo reconhecimento de novos direitos; as lutas pelo acesso e mobilização do direito; o ativismo judicial; e as lutas associadas aos conflitos distributivos e de reconhecimento.

A invocação da obra clássica de L. T. Hobhouse é sugestiva, dado o autor mencionar, expressamente, que a liberdade depende, em todos os seus domínios, da igualdade: igualdade perante

⁷ Se retomarmos o texto de Steven Lukes (1991), verificaremos a importância dada à relação entre liberdade e autonomia. A capacidade de controle da sua própria vida por parte dos indivíduos, expressão de uma vida autónoma, é também o que confere valor à própria liberdade. Estabelece assim uma estreita relação entre liberdade e autonomia, incluindo nesta última ideia características como a da ausência de manipulação e coerção, disponibilidade e acesso à informação adequada e a possibilidade de escolha entre bens, bem como ausência de impedimentos ou constrangimentos face aos diferentes modos de ação social possíveis. Quanto à igualdade, ela assume uma dimensão mais problemática, por merecer uma atenção por parte do que genericamente aqui se sinaliza como pensamento político de esquerda, na medida em que, mesmo não atingindo uma sociedade igual, pelo menos pretende uma sociedade mais igual. Em contrapartida, o pensamento político de direita critica este propósito por sustentar que tal conduz à uniformidade e à diminuição da iniciativa individual.

a lei, igualdade de oportunidades, igualdade entre as partes no contrato (HOBHOUSE *apud* WILKINSON; PICKETT, 2010, p. 310). No mesmo sentido, Sandra Fredman (2008, p. 30) acentua que uma concepção de liberdade deve incluir não somente a ausência de coerção nos direitos como também uma verdadeira capacidade para exercer esses direitos; o reconhecimento do papel da sociedade e do Estado na promoção da liberdade; e uma visão substantiva de igualdade que signifique que todos estão aptos para exercer os seus direitos. É nesta perspectiva não formalista que se deve considerar “que a qualidade das relações sociais numa sociedade se baseia em alicerces materiais” (WILKINSON; PICKETT, 2010, p. 25). Richard Wilkinson e Kate Pickett (2010), no livro *O espírito da igualdade*, desenvolvem um estudo fundamentado acerca das evidências empíricas que apontam no sentido de a liberdade, de a igualdade e de a justiça se encontrarem em relação com diferentes variáveis da desigualdade de rendimentos e de dimensões do bem-estar. Para os autores, as desigualdades sociais refletem a injustiça social, a falta de liberdade e a falta de igualdade. Sustentam, por isso, a complementaridade entre estes princípios, tendo em consideração as dimensões objetivas da realidade social.

As duas linhas de reflexão partilham um conjunto de ideias e de questões organizadas em torno das temáticas relacionadas com a redução das desigualdades e injustiças sociais, podendo ser operacionalizadas no quadro da relação direito/sociedade, partindo de quatro níveis de análise.

3. QUATRO NÍVEIS DE ANÁLISE DA RELAÇÃO ENTRE DIREITO E DESIGUALDADES SOCIAIS

A sistematização das diferentes abordagens sociojurídicas da relação entre direito e desigualdades que aqui se propõe identifica quatro níveis de análise. O primeiro nível é o da análise do modo como o direito pode “colaborar” com as desigualdades. O estudo clássico acerca da problemática da igualdade perante a lei e da desigualdade de fato encontra, no ensaio seminal escrito por Marc Galanter, em 1974, e publicado na *Law and Society Review*, intitulado “*Why the ‘Haves’ come out ahead: speculations on the limits of legal change*”, um marco fundador. O autor procurou colocar em evidência, após a realização de uma investigação, o modo como os “*haves*” – os mais dotados em diferentes tipos de capitais, os dominantes – eram melhor tratados do que os “*have-nots*” – os dominados – quando entravam em contato com os tribunais americanos. Esta conclusão, como refere Liora Isráel (2013, p. 543), é simultaneamente evidente e surpreendente. Evidente porque desde Marx que o direito foi considerado como um agente da reprodução de poder, mas também uma surpresa, na medida em que uma vaga de otimismo percorreu os anos 1950 após

as grandes decisões do Supremo Tribunal favorável aos direitos cívicos, entre outros (período ‘*Warren Court*’ 1953-1969).

A explicação proposta por Galanter acerca da desigualdade estrutural verificada no funcionamento do judiciário assenta na conhecida distinção entre litigantes frequentes (*repeat players*) e litigantes esporádicos (*one shooters*). De acordo com a investigação, em virtude das diferenças existentes e dos recursos financeiros, e também no direito aplicável, alguns dos mobilizadores da justiça recorrem repetidamente aos tribunais, envolvendo-se em litígios similares ao longo do tempo (SANTOS *et al.*, 1996, p. 71). No quadro desta análise, importa compreender que a assimetria entre aqueles que procuram a instituição judiciária se deve, sobretudo, ao estatuto de litigante frequente que o coloca em melhores condições face ao sistema judicial. Como referem Santos *et al.* (1996, p. 71), o que torna um litigante frequente ou esporádico não decorre apenas do tipo de litígio em questão, mas também a sua dimensão e os recursos disponíveis que tornam distinta, neste caso, menos custosa e mais próxima, a sua relação com o tribunal. Com efeito, o litigante frequente prevê que vai ter litígios frequentes, corre pouco riscos relativamente aos resultados de cada um dos casos e tem recursos suficientes para prosseguir os seus interesses de longo prazo. Situação bem diferente da do litigante esporádico cujo valor do litígio é demasiado importante relativamente à sua dimensão, ou demasiado pequeno relativamente ao custo da reparação para poder ser gerido de forma racional e rotineira (SANTOS *et al.*, 1996, p. 71). Daí que se contem entre os litigantes frequentes, grandes empresas, companhias de seguros, etc., enquanto os particulares que têm litígios de divórcios, ou enfrentam processos de pequenas causas, etc., são litigantes esporádicos⁸.

Apesar do carácter eminentemente empírico do estudo, ele constitui um bom ponto de partida para uma reflexão acerca do sentido da justiça e do seu significado para os atores sociais. Recentemente, e neste sentido, Marc Galanter (2013, p. 560 e ss) revisitava o tema, referindo que, apesar do seu ceticismo, continua seduzido pela ideia de que o direito pode não só regular os pequenos litígios como também aproximar-se aos ideais de justiça. Em 1977, o sociólogo francês, Nicolas Herpin, publicava o livro *A aplicação da Lei*, cujo subtítulo “dois pesos, duas medidas” sugeria desde logo que o direito se encontra imerso nos conflitos sociais, variando a sua aplicação de acordo com aqueles a quem é aplicado. Partindo do quadro teórico da etnometodologia, o autor prossegue uma linha de investigação próxima da de Marc Galanter, na medida em que questiona a forma como as desigualdades socioeconómicas interferem nas formas de aplicação do direito na esfera do direito penal.

⁸ Merece destaque a aplicação da perspectiva de Marc Galanter por Boaventura de Sousa Santos *et al.* (1996) no seu clássico estudo *Os Tribunais nas sociedades contemporâneas, o caso português*.

Um segundo nível de análise da relação entre o direito e as desigualdades pode ser captado à luz das diferentes teorias da justiça, com particular destaque para as de John Rawls. No que diz respeito a Rawls, a sua recuperação pela sociologia tem sido forçosa, pelos potenciais heurístico e hermenêutico que a sua obra encerra (COSTA, 2012; DUBET, 2014). As teses incluídas no livro *Uma Teoria da Justiça* (1971) filiam-se numa teoria geral da justiça, encontrando-se diluído o papel das instituições judiciais no conjunto das principais instituições sociais através das quais se distribuem direitos e deveres entre os indivíduos. Para o autor, uma sociedade será reconhecida como justa se a sua estrutura básica estiver configurada de acordo com os princípios da justiça, independentemente dos resultados finais obtidos por todos e cada um dos membros da sociedade (FERREIRA, 2014, p. 74). Deste modo, estudar o judicial e, por extensão, o direito como elementos de uma teoria da justiça no sentido rawlsiano conduz à sinalização do seu lugar no quadro das dinâmicas da justiça distributiva. Da aplicação dos seus princípios de justiça que combinam liberdade com igualdade como forma de promoção da justiça social resulta que as desigualdades aceitáveis só serão moralmente permitidas na medida em que possam beneficiar todos os membros de uma sociedade. Trata-se do “princípio da diferença”, segundo o qual se defende a maximização da posição daqueles que estão pior colocados na sociedade. Daqui resulta que o lugar do direito e da atividade do judicial deveria ser sindicado à luz do seu contributo para este entendimento de justiça como equidade⁹.

Um desenvolvimento da relação estabelecida entre teorias da justiça, direito e o judicial, é sugerida por Thierry Delpeuch, Laurence Dumoulin e Claire de Galembert (2014, p. 75-104). Os autores, na esteira da sociologia pragmática, com destaque para as propostas de Luc Boltanski e Laurent Thevenot, referem a importância de se analisarem as especificidades e complementaridades, as convergências e as divergências, entre as lógicas da justiça ordinária e as do judicial. Nesta perspectiva, importa examinar as concepções e percepções individuais de justiça que ocorrem numa dada sociedade, isto é, analisar os princípios de justiça aos quais aderem os atores sociais e os sentidos de justiça que desta forma se constroem socialmente. Embora tendo presente que as formas de justiça ordinária postas em ação por esta dinâmica sociológica estejam em estreita relação com o direito e com as formas judiciais de resolução dos litígios, permanece relevante verificar o padrão de relacionamento sociojurídico que se estabelece tendo presente os princípios de justiça. Assim, sabendo-se que o recurso à instituição judicial constitui a exceção e não a regra, ou seja, que as condições de passagem da indignação à ação judicial sofrem diferentes tipos de constrangimentos

⁹ De uma forma mais orientada para áreas específicas da sociedade, encontra-se, também, a perspectiva da justiça distributiva de Jon Elster (1992), sob a fórmula da “*local justice*”, definindo-se esta como a alocação de recursos escassos por diferentes instituições sociais segundo critérios diferenciados. Uma vez mais, o lugar do direito e o das instituições judiciais podem ser analisados à luz deste entendimento.

simbólicos e materiais, afigura-se pertinente aferir do papel desempenhado nesta decisão pela atividade cognitiva e julgamento moral que os indivíduos fazem quando colocados perante um conflito. Para além disso, no âmbito desta abordagem, o direito surge como possibilitador da resolução de conflitos quando se verifica a impossibilidade de um acordo “natural” entre os indivíduos. No entanto, apesar da sua dimensão coerciva independente das partes em litígio, o desacordo entre elas pode permanecer à luz dos princípios de justiça ordinária.

O terceiro nível de análise decorre dos desafios colocados ao direito social como modelo de realização do direito face ao sistema de desigualdades inscrito na estrutura social. Não se trata de captar os “momentos de abertura axiológico-normativa” do direito à sociedade, de verificar a “abertura autorreflexiva” do direito à sociedade, nem mesmo de atender à “responsividade do direito” perante as dinâmicas da sociedade. O problema é o de assinalar quais as formas de direito dominante e atuante perante o contexto acima descrito, e se é possível ponderar um direito que reforce o sentido da justiça e da democracia. O direito social surge como um bom ponto de partida para o aprofundamento de um direito democrático e compensador de desigualdade, como sugere João Pedroso (2013). Importa, no entanto, ter presente que os direitos sociais podem ficar reféns das condições situacionais, as quais, como assinala Wanda Capeller, se consubstanciam na noção de “reserva do possível”. É a partir desta nova semântica jurídica que a concretização dos direitos sociais fica à mercê das capacidades financeiras do Estado, pelo que se verifica “uma clara ‘dessignificação material’ dos direitos sociais que haviam sido ressignificados constitucionalmente” (CAPELLER, 2016, p. 5).

Apesar de as dinâmicas de transformação social apontarem para o aumento das desigualdades, exclusão e vulnerabilidade sociais, o paradigma da dogmática jurídica permanece como matricial no ensino jurídico e na afirmação da estrutura nomológica do direito. Trata-se de

um sistema concebido basicamente como uma ordem coativa unitária, completa e fechada, que exclui a contradição e a descontinuidade, satisfazendo um ideal de racionalização formal apto a propiciar calculabilidade, previsibilidade, segurança e certeza; como um conjunto de normas hierarquizadas e vinculadas por meio de relações lógicas e necessárias, passíveis de métodos interpretativos de natureza eminentemente lógico-dedutiva (FARIA, 1999, p. 269).

Deste modo, as tradicionais formas de justiça aristotélica encontram uma “natural” arrumação, segundo a qual a justiça legal e comutativa cairá no âmbito dos pressupostos de utilização do paradigma da dogmática jurídica, ficando para o debate público-político as matérias relacionadas com o problema da justiça distributiva. Contudo, as circunstâncias das sociedades atuais exigem o

confronto deste modelo com quatro evidências de crítica sociológica ao carácter formal e estilizado deste paradigma de direito.

A saber: (1) como responder ao fato de o pressuposto racional-legal da igualdade perante a lei ser posto em causa pelas assimetrias entre indivíduos, grupos sociais e organizações?¹⁰; (2) o que pensar da verificação empírica de que a personalidade jurídica, enquanto repositório de direitos e deveres ligados à pessoa, ser confrontada com a intensidade da separação entre o “cidadão de jure e cidadão de facto”?; (3) o que dizer da dissonância existente entre a ideia democrática do “direito a ter direitos” e a severidade da violação e falta de efetividade dos direitos conquistados?; (4) e, finalmente, que ilações se poderão retirar das formas de produção e aplicação do direito que sob o signo da exceção põem em causa princípios gerais como os da segurança e confiança jurídicas quando ocorre um empobrecimento das sociedades e processos de mobilidade descendente das classes médias?

Como se sabe, a noção de direito social tem tradição afirmada na sociologia do direito pela mão de Georges Gurvitch, entre outros, o qual publicou em 1932 a obra *L'idée du droit social*, onde defende o seu entendimento de pluralismo jurídico contrário às concepções do formalismo e do positivismo jurídico e de crítica do Estado como fonte exclusiva de direito. Neste sentido, a concepção de direito social surge, essencialmente, como uma alternativa ao formalismo da dogmática jurídica, adquirindo o adjetivo “social” força normativa para contrariar os efeitos perversos gerados por um entendimento do direito cego por relação aos fatores de desestruturação da sociedade. Autores como François Ewald (1986; 1993), Jean Paul Fitoussi e Pierre Rosanvalon contribuem para esta discussão ao chamarem a atenção para a necessidade de “a nova era das desigualdades” ou “a nova questão social” conduzirem à necessidade de reformulação dos direitos. A “busca pela inserção” conduz à emergência de laços inéditos entre direitos sociais e obrigações morais, de modo a que se ultrapassem os tradicionais direitos liberdade e direitos garantias, visando-se um caminho que realize os direitos à integração e à solidariedade social (SCHNAPPER, 2002).

José Eduardo Faria (1999) fornece uma boa síntese deste entendimento de direito social ao recensear diversos contributos. Realça, neste sentido, a importância de mecanismos jurídico-institucionais com propósitos sociais, os quais assumiriam

a forma de pautas decisórias e de regras a um só tempo ‘corretivas’ e ‘compensatórias’, capazes (a) de estimular os diferentes segmentos sociais e os distintos setores económicos a negociar suas diferenças, (b) de obrigá-los a fazer concessões recíprocas e (c) de viabilizar a socialização dos riscos, a redeterminação

¹⁰ A discriminação das mulheres no mercado de trabalho constitui um bom exemplo desta problemática. A teoria do impacto adverso surgida da doutrina e jurisprudência norte-americanas realça o modo como as normas de direito ditas formalmente neutras produzem um determinado impacto discriminatório no grupo social das mulheres. A noção de discriminação indireta também pode aqui ser mencionada (FERREIRA, 2005).

dos custos e a distribuição das perdas, que variam conforme o status das partes envolvidas nas situações conflituosas (Faria, 1999, p. 271).

Acrescenta, ainda, algumas notas caracterizadoras do direito social: a) o facto de muitas das suas normas e princípios tratarem de valores metafisicamente incomensuráveis, como os que estão presentes nos conflitos entre o direito à habitação, ao ambiente e ao trabalho, e os imperativos de maximização da eficiência e da acumulação no âmbito do sistema económico; b) o caso da evolução da noção de responsabilidade no caso dos acidentes de trabalho que abriu caminho para uma racionalidade de tentativa de compatibilização entre a reparação e a indemnização, e a gestão de riscos futuros através de contribuições obrigatórias e da intervenção do Estado; c) ser um direito prestacional que, contrariamente ao tradicional sistema legal de garantias individuais forjada pela dogmática jurídica, se reconhece numa noção de autonomia do indivíduo, acompanhada do reconhecimento das vulnerabilidades do sujeito, o que permite promover uma seletividade inclusiva; d) contrapõe-se à ideia de igualdade formal pressuposta pelo paradigma da dogmática jurídica e reconhece, em seu lugar, a importância de um “direito das desigualdades, de discriminações positivas ou de inserção”; e) enfatiza a importância da redistribuição, ultrapassando a tradicional oposição entre interesses particulares e interesses gerais (muito valorizada pela dogmática jurídica e pela base contratualista do direito liberal); f) afirma, ainda, a importância de enfrentar os problemas da redistribuição dos recursos comuns da sociedade e da redução das diferenças de riqueza, poder de consumo e oportunidades (FARIA, 1999, p. 272-273 e 276).

Finalmente, destaca três aspetos relacionados com as “leis” do direito social. Em primeiro lugar, não têm uma dimensão exclusivamente normativa, uma vez que exigem a implementação e execução de determinadas políticas públicas. Em segundo lugar, alteram o horizonte temporal do judiciário, que, em vez de aplicar regras gerais, abstratas e impessoais a factos anteriormente ocorridos entre partes formalmente iguais perante a lei, incorpora modos de ação que conduzem à realização de determinadas pretensões da parte considerada materialmente débil. Em terceiro lugar, as leis do direito social caracterizam-se pela titularidade, reivindicação e exequibilidade coletivas, dirigindo-se não só a entidades privadas, mas também ao Estado, e determinando uma postura ativa por parte dos poderes públicos (FARIA, 1999, p. 275).

Finalmente, o quarto nível de análise é o do acesso ao direito e à justiça. Para além dos desenvolvimentos verificados no estudo desta problemática (REGAN *et al.*, 1999; PATERSON; GORIELY, 1996), os trabalhos de Mauro Cappelletti e Brian Garth (1978), realizados nos finais dos anos setenta, continuam a ser uma referência incontornável. Os autores assinalaram a existência de dois níveis na análise do acesso: o primeiro identificava o acesso ao direito e à justiça com a igualdade

no acesso ao sistema judicial e à representação por advogado num litígio; o segundo nível é mais amplo, visto relacionar o acesso ao direito com a garantia de efetividade dos direitos individuais e coletivos. Como assinalam Santos *et al.* (1994, p. 82), este último nível de análise convoca uma visão mais pluralista que o primeiro e a utilização de uma vasta gama de instrumentos jurídicos que, potencialmente, envolve todo o sistema jurídico e não só o judicial.

A concepção mais ampla do acesso ao direito e à justiça evidencia a sua importância enquanto interface entre os sistemas social, político, jurídico e judicial. Neste sentido, Boaventura de Sousa Santos *et al.* (1996, p. 483) considera que

o acesso ao direito e à justiça é a pedra de toque do regime democrático. Não há democracia sem o respeito pela garantia dos direitos dos cidadãos. Estes, por sua vez, não existem se o sistema jurídico e o sistema judicial não forem de livre e igual acesso a todos os cidadãos independentemente da sua classe social, sexo, raça, etnia e religião.

O acesso ao direito e à justiça é também uma forma de acesso ao político, o que pressupõe um espaço público onde todos possam expressar a sua opinião ou fazer valer os seus direitos, na busca de uma solução para os conflitos, sendo as barreiras ao acesso à justiça encaradas como barreiras ao exercício da cidadania e à efetivação da democracia. Com efeito, o grau de realização da igualdade real, e não meramente formal, dos cidadãos, perante a lei é sempre um indicador da qualidade da cidadania e da vida democrática, constituindo o caso concreto do acesso ao direito e à justiça laborais, pelo lugar estrutural ocupado pelas relações de trabalho nas sociedades capitalistas, exemplo paradigmático da concretização prática dos princípios da igualdade e justiça sociais.

Enquanto locus de interseção entre o político e o jurídico-judicial, a questão do acesso revela-se um excelente indicador sociológico do grau de contradição ou compatibilização entre os diferentes princípios de regulação sociopolíticos, bem patente nas relações que se estabelecem entre o direito processual e a justiça social, a igualdade jurídico-formal e a desigualdade socioeconómica¹¹. O seu estudo implica a identificação do papel desempenhado pelo Estado e sociedade civil e pelas esferas pública e privada da articulação entre os princípios de regulação do Estado, do mercado, da comunidade e da associação, de forma análoga à que ocorre no sistema de resolução dos conflitos.

Se, por um lado, se identificam diferentes elementos facilitadores do acesso ao direito e à justiça, por outro, não se pode deixar de considerar a existência de barreiras e obstáculos. No que a esta matéria diz respeito, e de acordo com estudos realizados pela sociologia do direito, identificam-

¹¹ Ainda a este propósito, mas num outro registo, é possível assinalar que as estratégias desenvolvidas pelas profissões jurídicas face ao mercado da consulta jurídica revelam que o acesso ao direito e à justiça não representam somente uma questão democrática, mas também financeira (cf. FAGET, 1997).

se três tipos de obstáculos ao acesso efetivo à justiça por parte das classes mais desfavorecidas: económicos, sociais e culturais (SANTOS *et al.*, 1996, p. 486). Ou seja, custos económicos, que compreendem preparos e custas judiciais, honorários de advogados, gastos de transportes, custos resultantes da morosidade, custos resultantes da prova testemunhal e faltas ao trabalho, distância em relação à administração da justiça, desconhecimento dos direitos que estão em relação direta com o status socioeconómico do sistema judicial, desconfiança e resignação por parte dos mobilizadores que podem estar dependentes de anteriores experiências negativas com a justiça, medo de represálias se se recorrer aos tribunais (Idem).

Em suma, as análises sociojurídicas revelam que a discriminação social no acesso à justiça é um fenómeno muito mais complexo do que à primeira vista pode parecer, já que, para além das condicionantes económicas, sempre mais óbvias, envolve condicionantes sociais e culturais, resultantes de processos de socialização e de interiorização de valores dominantes muito difíceis de transformar.

CONCLUSÃO

Ao longo deste artigo procurei evidenciar o modo como se estabelecem padrões de relacionamento entre direito e desigualdades sociais. A argumentação apresentada assume um carácter genérico, justamente, por pretender fornecer uma perspetiva de análise para o fenómeno aqui designado por “efeito Mateus” do direito. Estou consciente que uma reflexão que tome como objeto de investigação a relação direito-sociedade em conjugação com a problemática da justiça social, em sentido amplo, terá de convocar outras dimensões da sociologia política do direito. Com efeito, problemáticas como as funções do direito, processos de juridificação e de desjuridificação, a judicialização da questão social, bem como, os contextos marcados pela excecionalidade que se vão afirmando todos os dias, também têm de ser levados em consideração.

REFERÊNCIAS

- BAUMAN, Zygmunt. **Danos colaterais: desigualdades sociais numa era global**. Rio de Janeiro: Editora Zahar, 2013.
- CAMPILONGO, Celso Fernandes. **Direito e Democracia**. São Paulo: Max Limonad, 1997.
- CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito Constitucional e Teoria da Constituição**. Coimbra: Almedina, 2003.
- CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Estado de Direito**. Lisboa: Gradiva, 1999.
- CAPELLER, Wanda. Back to the past: o Estado de Direito entre ressignificações e dessignificações. **Working Paper**, 2016.
- CAPPELLETTI, Mauro; GARTH, Bryant. **Access to justice**. Milan: A.Giuffre, 1978.
- CARMO, Renato Miguel do; COSTA, António Firmino da. **Desigualdades em Questão**. Lisboa: Editora Mundos Sociais, 2015.
- COMMAILLE, Jacques. **À quoi nous sert le droit?**. Paris: Editions Gallimard, 2015.
- COSTA, António Firmino. Desigualdades Globais. **Sociologia, Problemas e Práticas**, n. 68, p. 9-32, 2012.
- CROSSLEY, Nick. **Intersubjectivity. The fabric of social becoming**. London: Sage, 1996.
- DELEUZE, Gilles. Post-scriptum sur les sociétés de contrôle. **L'Autre Journal**. 1 ed. 1992.
- DELPEUCH, Thierry; DUMOULIN, Laurence; GALEMBERT, Claire de. **Sociologie du droit et de la justice**. Paris: Armand Colin, 2014.
- DUBET, François. **La Préférence pour l'inégalité: Comprendre la crise des solidarités**. Paris: Seuil, 2014.
- ELSTER, Jon. **Local Justice – How institutions allocate scarce goods and necessary burdens**. New York: The Russel Sage Foundation, 1992.
- EWALD, François. **Foucault, a norma e o direito**. Lisboa: Veja, 1993.
- EWALD, François. **L'Etat Providence**. Paris: Grasset, 1986.
- FAGET, Jacques. **La Médiation. Essai de politique pénale**. Ramonville Saint Agne: Erès, 1997.
- FARIA, José Eduardo. **O direito na economia globalizada**. São Paulo: Malheiros, 1999.
- FARIA, José Eduardo. Prefácio. In: CAMPILONGO, Celso. **Direito e Democracia**. São Paulo: Max Limonad, 1997. p. 9-12.
- FERREIRA, António Casimiro. **Política e Sociedade – Teoria social em tempo de austeridade**. Porto: Vida Económica, 2014.

FERREIRA, António Casimiro. **Sociologia das constituições: desafio crítico ao constitucionalismo de exceção**. Porto: Vida Económica, 2019a.

FERREIRA, António Casimiro. **Sociologia do Direito: uma abordagem sociopolítica**. Porto: Vida Económica, 2019.

FERREIRA, António Casimiro. **Trabalho Procura Justiça-Os Tribunais de Trabalho na Sociedade Portuguesa**. Coimbra: Almedina, 2005.

FERRY, Luc; RENAUT, Alain. **Philosophie politique**. Paris: Quadrige/PUF, 1984.

FREDMAN, Sandra. **Human Rights Transformed: positive rights and positive duties**. Oxford: Oxford University Press, 2008.

GALANTER, Marc. Pourquoi les mêmes gardent l'avantage? Introduction à la traduction française. **Droit et société**, v. 3, n. 85, p. 559-574, 2013.

GALANTER, Marc. Why the "Haves" Come out Ahead: Speculations on the Limits of Legal Change. **Law & Society Review**, v. 9, n. 1, p. 95-160, 1974.

HERPIN, Nicolas. **L'application de la loi: Deux poids, deux mesures**. Paris: Seuil, 1977.

ISRÄEL, Liora. Les joueurs répétés ont-ils plus de chance de gagner? Débats sur le sens de la justice. Présentation du dossier. **Droit et société**, v. 3, n. 85, p. 543-557, 2013.

LUKES, Steven. **Moral conflicts and politics**. Oxford: Clarendon Press, 1991.

MERTON, Robert. The Mathew Effect in Science. **Science**, v. 159, n. 3810, p. 56-63, 1968.

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

PATERSON, Alan A.; GORIELY, Tamara. **A reader on resourcing civil justice**. New York: Oxford University Press, 1996.

PEDROSO, João. **Acesso ao Direito e à Justiça: um direito fundamental em (des)construção. O caso do acesso ao direito e à justiça de família e das crianças**. 2013. Tese (Doutorado em Sociologia do Estado, do Direito e da Administração), Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra, Coimbra, 2013.

RAWLS, John. **Uma Teoria da Justiça**. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1981 [1971].

REGAN, Francis *et al.* **The transformation of legal aid: comparative and historical studies**. Oxford: Oxford University, 1999

ROBERT, Philippe; COTTINO, Amedeo. **Les mutations de la justice. Comparaisons européennes**. Paris: L'Harmattan, 2001.

SANTOS, Boaventura de Sousa, **As bifurcações da ordem – Revolução, Cidade, Campo e Indignação**. Coimbra: Almedina, 2017.

SANTOS, Boaventura de Sousa. **A gramática do tempo. Para uma nova cultura política**. Porto: Afrontamento, 2006.

SANTOS, Boaventura de Sousa. **Pela Mão de Alice: O Social e o Político na Pós-Modernidade**. Porto: Afrontamento, 1994.

SANTOS, Boaventura de Sousa; MARQUES, Maria Manuel L.; PEDROSO, João; FERREIRA, Pedro Lopes. **Os Tribunais nas Sociedades Contemporâneas: O Caso Português**. Porto: Afrontamento, 1996.

SCHEINGOLD, Stuart. Introduction. In: SCHEINGOLD, Stuart (ed.). **Legality and Democracy**. London: Ashgate, 2006. p. xi-xxiii.

SCHNAPPER, Dominique. **La démocratie providentielle. Essai sur l'égalité contemporaine**. Paris: Gallimard, 2002.

SELZNICK, Philip. **The Communitarian Persuasion**. Baltimore: Johns Hopkins University Press, 2002.

STREECK, Wolfgang. **Tempo Comprado - A crise adiada do capitalismo democrático**. Lisboa: Atual, 2013.

THERBORN, Goran. **European Modernity and Beyond: The Trajectory Of European Societies 1995-2000**. Londres: Sage, 1995.

WILKINSON, Richard; PICKETT, Kate. **O Espírito da Igualdade: Por que razão sociedades mais igualitárias funcionam quase sempre melhor**. Lisboa: Presença, 2010.

AUTOR

António Casimiro Ferreira

É doutor em Sociologia do Estado e do Direito pela Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra, onde exerce funções de Professor Associado com Agregação. Investigador do Centro de Estudos Sociais onde tem coordenado vários projetos de investigação, é também co-coordenador científico do Programa de Doutoramento "Direito, Justiça e Cidadania no Séc. XXI", das Faculdades de Economia e de Direito da Universidade de Coimbra (FEUC e FDUC) e do Centro de Estudos Sociais. Membro fundador da Secção Temática Sociologia do Direito e da Justiça da APS. Assumindo como perspectiva de análise a sociologia política do direito, as suas áreas de interesse de investigação e publicação centram-se na concertação e no diálogo social, na negociação coletiva, no acesso ao direito e na resolução de conflitos laborais, na transformação das magistraturas, na globalização e no papel da OIT. Paralelamente, tem focado os seus interesses nas áreas da teoria política, da teoria social, da sociologia política e do direito e da sociologia das constituições, propondo conceitos como "sociedade de austeridade", "exceção político-jurídica", "constitucionalismo de exceção" e "efeito Mateus do direito".

E-mail: acasimiroferreira@gmail.com

Orcid: <https://orcid.org/0000-0002-7983-3886>

OS EFEITOS PERVERSOS DA INTELIGÊNCIA ARTIFICIAL: a democracia, o estado de direito e a distribuição de desigualdades e poder no mundo

JOÃO PEDROSO

Centro de Estudos Sociais da Universidade de Coimbra (CES-UC)

WANDA CAPELLER

Centro de Estudos Sociais da Universidade de Coimbra (IEP
Toulouse/CES-UC)

ANDREIA SANTOS

Centro de Estudos Sociais da Universidade de Coimbra (CES-UC)

RESUMO

O impacto das novas tecnologias e a conformação do mundo atual à disrupção tecnológica, principalmente, promovida pelos avanços na inteligência artificial (IA), tem sido visível quer pelos seus efeitos positivos, como negativos. Enquanto pelo lado positivo, a inovação tecnológica cria novas possibilidades quanto ao tratamento de dados e informação, no sentido de melhorar tarefas e práticas quotidianas das sociedades, por outro lado, os seus efeitos perversos têm fragilizado os princípios democráticos, do estado de direito e da justiça social. Neste artigo analisam-se os referidos efeitos perversos em quatro dimensões da vida em sociedade: 1) a desumanização e desestabilização da sociedade através de novas formas algorítmicas e conteúdos “artificiais”; 2) o favorecimento e tendências totalitárias através do controlo social, da vigilância e da falta de privacidade; 3) a desinformação e a manipulação de dados no funcionamento político das sociedades; 4) e a reconfiguração das desigualdades socioeconómicas e de distribuição de poder no mundo. Daqui resulta a necessidade e importância da sua regulação jurídica, bem como o aprofundamento de uma análise e interpretação sociojurídica que possa contribuir para o robustecimento da democracia, do Estado de direito e da justiça social.

Palavras-chave: Inteligência artificial. Estado de direito. Democracia.

THE PERVERSE EFFECTS OF ARTIFICIAL INTELLIGENCE: democracy, rule of law and distribution of inequalities and power in the world

ABSTRACT

The impact of new technologies and the conformity of today's world to technological disruption, mainly promoted by advances in artificial intelligence (AI), has been visible both through its positive and negative effects. While on the positive side, technological innovation creates new possibilities regarding the processing of data and information, in order to improve everyday tasks and practices in

societies, on the other hand, its perverse effects collide with the democratic principles, the rule of law and social justice. This article highlights these perverse effects of AI on four dimensions of society: 1) the dehumanization and destabilization of society through new algorithmic forms and “artificial” content; 2) the favouring of totalitarian tendencies through social control, surveillance, and lack of privacy; 3) the disinformation and data manipulation in the political functioning of societies; 4) and the reconfiguration of socioeconomic inequalities and power distribution in the world. This results in the need for and importance of its legal regulation, as well as the deepening of a socio-legal analysis and interpretation that can contribute to the strengthening of democracy, the rule of law and social justice.

Keywords: Artificial intelligence. Rule of law. Democracy.

Recebido em: 24/10/2023
Aceito em: 06/11/2023

INTRODUÇÃO

O impacto das novas tecnologias e a conformação do mundo atual à disrupção tecnológica, principalmente, promovida pelos avanços na Inteligência Artificial (IA) tem promovido transformações que se refletem tanto em oportunidades, como em novos riscos. A IA expandiu-se rapidamente e conceptualmente tem sido usada de muitas formas diferentes, destacando um processo profundamente interpretativo e político no estabelecimento dos seus limites (cf. JOYCE *et al.*, 2021).

Segundo a definição do Parlamento Europeu (2023), a IA pode ser definida como:

a habilidade de uma máquina exibir capacidades semelhantes às humanas, como raciocínio, aprendizagem, planejamento e criatividade, [ela] permite que sistemas técnicos percebam seu ambiente, lidem com o que percebem, resolvam problemas e ajam para alcançar um objetivo específico (...) Os sistemas de IA são capazes de adaptar o seu comportamento até certo ponto, analisando os efeitos de ações anteriores e trabalhando de forma autónoma.

A IA é desenvolvida a partir de uma enorme diversidade de técnicas computacionais e abrange diferentes aplicações, como automação de tarefas, pontuação algorítmica de risco e robótica, com a probabilidade reconhecida pelos observadores científicos e públicos de substituir cada vez mais o trabalho humano, os relacionamentos, o julgamento e a criatividade (cf. JOYCE *et al.*, 2021, p. 2). De facto, torna-se difícil alcançar uma definição universal de IA, havendo uma variedade de definições inerente ao próprio fenómeno, dado que se trata, afinal, de uma imitação ou simulação de algo que ainda não compreendemos completamente: a inteligência humana (SHEIKH; PRINS; SCHRIJVERS, 2023).

A complexidade subjacente ao desenvolvimento e aplicação das novas tecnologias de IA, demonstra a importância de um debate que convoque uma abordagem sociojurídica sobre o modo como os avanços nesta área têm colocado desafios a pilares fundamentais da regulação socioeconómica e política. É propondo uma reflexão sobre o impacto da IA nas sociedades atuais, que estruturamos este artigo em três eixos principais. O primeiro evidencia as novas oportunidades e novos desafios que advêm do desenvolvimento das novas tecnologias de IA. O segundo realça os efeitos perversos da mesma sob diferentes ângulos, os quais têm um impacto direto sobre com os princípios democráticos, do Estado de direito e da justiça social. Por último, e concluindo, face aos efeitos perversos analisados, realçamos a importância da sua regulação, bem como a necessidade de reflexão para o futuro sobre as consequências da sua evolução.

1. O IMPACTO DAS NOVAS TECNOLOGIAS: NOVAS OPORTUNIDADES, NOVOS DESAFIOS

Do ponto de vista das oportunidades, a evolução das novas tecnologias, juntamente com a utilização da IA, tem contribuído para avanços importantes. De um modo geral, podem elencar-se as principais vantagens da IA: a redução do erro, dado que as máquinas são capazes de executar tarefas com maior rapidez e precisão, não se deixando afetar por emoções, ou problemas, como o cansaço, o nervosismo, ou a ansiedade; o menor risco para os humanos, dado que os robots podem desempenhar tarefas consideradas de maior perigosidade; maior produtividade devido à sua disponibilidade “24hx7dias”, podendo realizar tarefas de modo ininterrupto com resultados precisos e efetuando tarefas repetitivas com a ajuda de algoritmos de IA; a aplicação em vários campos, a IA é a força motriz de inúmeras inovações com o objetivo de ajudar e facilitar os humanos face a questões problemáticas e desafiantes designadamente no campo da medicina, com aplicações que vão desde diagnóstico e tratamento até descoberta de medicamentos e ensaios clínicos; a rapidez de processamento de informação, dado que ao automatizar determinadas tarefas e fornecer *insights* em tempo real, a IA pode ajudar a tomar decisões mais rápidas e informadas; a sua capacidade de analisar grandes quantidades de dados e identificar padrões e tendências, podendo ajudar empresas e organizações a compreender melhor o comportamento dos clientes, tendências de mercado e outros fatores importantes; e a facilitação da vida quotidiana através de aplicações como a “Siri” da *Apple* e a “Cortana” do *Windows*, as quais são frequentemente utilizadas na rotina diária dos indivíduos, seja para pesquisar um local, fazer uma ligação, responder um e-mail e muito mais (cf. KUMAR, 2019).

Contudo, o seu desenvolvimento e aplicação apresenta, também, novos riscos no que diz respeito ao funcionamento das sociedades. A racionalidade instrumental da IA com base na algoritmização entra em confronto com os valores democráticos, com a ética e com a simbolização do direito e da justiça. Novos riscos surgem com base no modo como os algoritmos aplicados são selecionados e programados, principalmente, no que diz respeito à transparência processual dos dados; aos riscos de discriminação inculcados nos dados; e à segurança dos sistemas (*accountability*) (cf. LUPO, 2022).

Quando falamos de transparência processual, esta diz respeito à programação com algoritmos de forma que os resultados alcançados traduzam os processos que conduziram os inputs até lá. A questão é a de que no desenvolvimento da complexa operação através da introdução dos inputs pelo programador, o resultado obtido pode não refletir a forma como o processo interno se traduz no output, tornando o algoritmo uma verdadeira caixa-negra (FERRARI; BECKER; WOLKMART, 2018; WISSER, 2019). Esta questão está relacionada com a “interpretabilidade” dos

sistemas de IA e a transparência sobre como os mesmos efetuam as suas decisões. Muitas vezes, o design dos sistemas de IA não permite conhecer o mecanismo subjacente à interpretação que fazem e como chegam ao produto/decisão final, nem mesmo pelos programadores que os criaram (SURDEN, 2019).

Para além disso, a própria escolha dos inputs, no sentido do que é considerado relevante, coloca de parte outros fatores, o que coloca o risco de serem ignoradas informações importantes para a correta análise da situação, influenciando negativamente as respostas dadas pelo sistema (NUNES; MARQUES, 2018). O que, por sua vez, também se relaciona com os riscos de discriminação – os denominados “vieses algorítmicos” - uma vez que o viés inconsciente do programador poderá refletir discriminações de ordem social, de género ou cor de pele, embora tornando o resultado aparentemente científico (BRITO; FERNANDES, 2020, p. 90). Os sistemas de IA, sendo constituídos por correlações e probabilidades, baseiam-se na escolha de critérios e pressupostos que podem influenciar os resultados, evidenciando a ausência de justificações éticas e legais para os critérios discriminatórios usados (RE; SOLOW-NIEDERMAN, 2019; ZAVRŠNIK, 2020). Tal significa que as dificuldades e divergências hermenêuticas não são resolvidas pelas máquinas, acabando por serem reproduzidas num novo formato e amplificando as desigualdades estruturais e os preconceitos inculcados nos dados através da atividade da IA (SILVA; JÚNIOR, 2020, p. 11). Subjacentes a todas estas questões, a construção dos mecanismos de IA apresenta uma preocupação com a segurança, a confiabilidade dos sistemas e sua inteligibilidade (MARTINS, 2021, p. 936).

A designada “*accountability*” (responsabilização pelos sistemas) tem uma natureza multifacetada estabelecendo uma relação dependente do contexto, inerente à ambiguidade dos processos políticos e à estrutura sociotécnica da AI, estando relacionada com a expectativa de que designers, e de quem desenvolve e aplica tecnologias de IA, cumpram as normas e a legislação para garantir o seu adequado funcionamento (NOVELLI; TADDEO; FLORIDI, 2023). Porém, tem-se assistido ao uso indevido de dados pessoais, dando origem ao surgimento de riscos de atentado à privacidade, à confidencialidade e à segurança das pessoas (SOURDIN; MEREDITH; LI, 2021). A utilização dos dados na conceção e aplicação IA tem sido uma das matérias mais estudadas devido ao facto da sua componente técnica estar diretamente ligada à ética (ex: discriminação), à confiança (ex: integridade dos sistemas) e à segurança (ex: “*hacks*” de dados e sistemas), colocando riscos crescentes face ao “normal” funcionamento democrático das sociedades (cf. OECD, 2023).

2. OS EFEITOS PERVERSOS DA IA

As formas de governança algorítmica criam as condições tanto para a (re)invenção democrática (LEFORT, 1983), quanto para as (re)invenções totalitárias. Isso exige repensar as democracias contemporâneas para verificar como se constituem as lógicas dos neo-totalitarismos digitais, fundadas no “imaginário racionalista mecanicista” da modernidade política (SUPIOT, 2015, p. 60), e nos princípios da tecnociência, ambos presentes nas origens do totalitarismo (ARENDR, 2002), presentes ainda hoje nas atuais formas de tecnogovernança (DELPLANQUE, 2004). Vale lembrar que, muito antes do “salto algorítmico” do capitalismo pós-tardio, Marcuse (1993 [1964]) denunciou que a sociedade tecnológica é, intrinsecamente, uma sociedade de dominação. Também Habermas (1968) mostrou o potencial de dominação da ciência e tecnologia, transformado em nova ideologia. Ora, a governança pela IA exacerba essa ideologia tecno-funcional, que leva à crença de um mundo melhor, às nossas mãos, mais igualitário na medida do acesso de todos aos dados digitais. Esse credo ignora a distopia político-social gerada pela potencialidade infinita do controle político e social (ORWELL, 2018), doravante acentuado pela acumulação, manipulação e uso abusivo de dados individuais e coletivos.

Tal como na visão orwelliana, o poder algorítmico é um poder *soft*, de caráter híbrido, que exige a adesão das pessoas que criam, elas mesmas, novas aptidões, atitudes e aspirações. Assim, o poder algorítmico exerce-se contra o político (GARAPON; LASSÈGUE, 2021, p. 83 ss), pois redefine a gênese e fisionomia do poder. Ele elimina as mediações exercidas pelo mercado, Estado e movimentos político-sociais, tal como foram concebidos na fase do capitalismo tardio (MANDEL, 1982). Na modernidade avançada do capitalismo tecnológico-algoritmo, o poder de agir é despacializado, inserindo-se em plataformas que projetam as narrativas políticas e sociais para além das dimensões espaço-temporais. Garapon e Lassègue (2021, p. 85) afirmam que o poder algorítmico cria uma alternativa política à democracia representativa, dado que não rivaliza com os poderes instituídos por não ter a ambição de os substituir; deles apenas extrai os dados úteis à sua realimentação.

A IA tem, portanto, suscitado novas oportunidades e desafios que tanto podem assumir-se como “um importante fator de crescimento no progresso democrático e na participação política, mas [que] desencadeia contraforças igualmente possantes” (SIMONCINI, 2016). Os efeitos da IA têm sido considerados paradoxais, pois se, por um lado, ultrapassam a capacidade da mente humana abrindo novas possibilidades, por outro lado, esse mesmo poder que advém da capacidade em lidar com grandes quantidades de dados pode favorecer formas de manipulação ou erro, que quando “dirigida por um humano, (...) tem capacidade para explorar as paixões humanas de forma mais

eficaz do que a propaganda tradicional” (KISSINGER; HUTTENLOCHER; SCHMIDT, 2021, p. 194).

A sociedade algorítmica marca uma alteração qualitativa caracterizada pela utilização crescente da IA e da expansão dos processos de decisão automatizada, que refletidos nas decisões políticas dá origem a “algoritmocracias, ou seja, à liquidação dos mecanismos próprios dos Estados de Direito” (MAGALHÃES, 2023, p. 77). Na análise de José Magalhães (2023, p. 78), as grandes plataformas digitais privadas e globais que fazem recurso à IA, movimentam-se num espaço social ainda muito pouco (e mal) regulado, condicionando o próprio poder político e, por essa via, influenciando os processos de tomada de decisão. Os denominados “usos maliciosos” da IA podem interferir no domínio governativo e político (BRUNDAGE *et al.*, 2018). No fundo, a “democracia precisa caminhar exatamente ao mesmo ritmo que a tecnologia”¹, dada o seu impacto no funcionamento e regulação dos estados de direito democráticos.

Deste modo, opta-se, neste artigo, por realçar diferentes efeitos perversos da utilização da IA que têm entrado em rota de colisão com os princípios democráticos, do estado de direito e da justiça social.

2.1. A desumanização e desestabilização da sociedade através de novas formas algorítmicas e conteúdos “artificiais”

A IA leva a uma dominação programada (GANASCIA, 2021). Este novo tipo de dominação económica, política e social não somente expande o controlo social global (ZUBOFF, 2019; CAPELLER, 2020, 2023), mas também estabelece políticas de repressão global de que depende a capacidade e a rentabilidade do sistema (MARCUSE, 1993, p. 11). Menos visível, o controle algorítmico transforma os indivíduos ao nível da sua intimidade e subjetividade, dotando-os de “novas maneiras de agir, de pensar e de sentir”, fenómeno já analisado por Durkheim (1947, p. 5) aquando das grandes mudanças trazidas pela sociedade industrial. No que tange à sociedade algorítmica, essas mudanças ontológicas se acirraram com o advento dos dispositivos da IA, através dos quais a interação homem/máquinas, presente em todos os aspetos da vida humana, dá lugar ao surgimento de um ser “neo-humano”, sem empatia, e indiferente às questões prementes da humanidade. Para isso contribui o facto de os seres viverem numa “era da pós-verdade”, onde é difícil distinguir os factos reais dos factos inventados.

¹ A frase foi proferida por Margrethe Vestager, comissária digital da Europa aquando da sua participação na cimeira “EU-U.S. Trade and Tech Council (TTC)” na pequena cidade industrial de Lulea, na Suécia, em maio de 2023.

Neste contexto, os processos perversos/as politizações perversas provocadas pelas “inverdades”, conduzem a processos de despolitização, uma vez que a linguagem homem-máquina fica destituída de sentido. Daí emerge uma nova semântica algorítmica - uma novilíngua orwelliana - usada nas esferas negociais do mercado, que penetra, no entanto, no quotidiano que é invadido por uma linguagem técnica e instrumental, que vai ao encontro da linguagem natural. O presente do futuro incita-nos a refletir sobre as relações da IA com o político e a democracia, notadamente a partir de três aspetos fulcrais: a desconstrução do mito da neutralidade algorítmica, a objetivação das capacidades dos sistemas da IA e a avaliação da sustentabilidade ambiental da sociedade algorítmica (MENECEUR, 2021).

Yuval Harari tem apontado para o perigo da IA colocar riscos à democracia através do simples facto de destruir uma conversa, dado que para o historiador, o diálogo é essencial para a democracia, e este é feito com base na linguagem e na confiança que se estabelece (RIOS, 2023). Questiona-se, por isso, sobre o que acontece quando a IA minar esta confiança, “como poderemos saber se estamos a ter uma discussão – sobre o político que queremos eleger, por exemplo – com uma máquina ou com um humano? A democracia é uma conversa entre pessoas, não entre bots e pessoas” (RIOS, 2023). Estamos perante o uso de uma “intimidade falsa”, através de formas que a IA utiliza para estabelecer relações próximas com as pessoas, influenciando opiniões e visões do mundo, com potencial para desestabilizar as sociedades, e até prejudicar a nossa compreensão básica da civilização humana, dado que as nossas normas culturais são baseadas em narrativas sociais aceites (idem). A capacidade de manipulação da IA transforma-a numa bomba atómica política, pois ao controlar o conteúdo das redes sociais e das próprias teorias da conspiração que alguém inventou, consegue, ela própria, criar uma teoria da conspiração e adaptá-la à psicologia ou história pessoal de cada indivíduo (cf. LEIRIA; BASTOS, 2023).²

Os últimos desenvolvimentos da IA, de que são exemplo as IA generativas³, como é o caso do *ChatGPT*, tem realçado a discussão sobre as implicações éticas, legais e sociais da IA no modo como se define a sua forma, finalidade, função, capacidades, requisitos e contingências. Os investigadores assinalam que as pessoas têm a sensação de que interagem com uma entidade subjetiva, constroem um vínculo com esse interlocutor - mesmo que inconscientemente - que as expõe a esse risco, minando a sua autonomia (cf. SMUHA *et al.*, 2023). Ainda numa outra dimensão, a

² A título ilustrativo, recentemente vários investigadores europeus alertaram para o risco de manipulação emocional pelos chatbots na sequência do suicídio de um jovem belga, num manifesto que alerta para o poder de manipulação emocional da IA (SMUHA *et al.*, 2023).

³ A IA generativa é um termo geral para qualquer tipo de processo automatizado que utiliza algoritmos para produzir, manipular ou sintetizar dados, muitas vezes sob a forma de imagens ou texto legível por humanos. A designação “generativa” significa que a IA cria algo que não existia anteriormente (FRUHLINGER, 2023).

linguagem enquanto capacidade humana que é capaz de expressar criação e imaginação, veja-se a recente greve do *Authors Guild*, a maior organização representativa de escritores dos Estados Unidos⁴, a qual deu origem a uma carta aberta assinada por vários autores de renome, onde se reivindica que as empresas de IA - como a *OpenAI*, *Alphabet*, *Meta*, *Stability AI*, *IBM* e *Microsoft* - obtenham permissão antes de incorporar trabalhos protegidos por direitos autorais nas suas tecnologias⁵. Para além disso, a *Authors Guild*, moveu um processo contra a *OpenAI*, juntando vários autores conhecidos, contra o “roubo pela *OpenAI* e outras IAs generativas” (cf. Salvador, 2023). Muito recentemente, e demonstrando o rápido avanço tecnológico atual, a *OpenAI* informou que tinha dotado o seu programa IA, o *ChatGPT*, da capacidade de falar e ver para a tornar "mais intuitiva" (LUSA, 2023).

Para além disso, existe o fenómeno das “alucinações” em IA, em que sistemas de IA, como modelos de linguagem, produzem informações incorretas, fictícias ou que não estão fundamentadas nos dados de entrada, ou seja, quando estas novas tecnologias não têm compreensão da realidade subjacente ao que a linguagem descreve (cf. LUTKEVICH, 2023). Se os humanos chegarem a um ponto de dependência extremo dos sistemas de IA, a tendência para defender com confiança informações falsas – “alucinação” da IA-, e ceder o controlo à IA em áreas como a medicina e outras infraestruturas críticas, os riscos poderão ser graves e até existenciais (GOPINATH, 2023). A ambição de tornar cada vez mais humana a artificialidade das tecnologias, tende a desvanecer os limites do desenvolvimento, colocando, simultaneamente, cada vez mais questões éticas, ontológicas e jurídicas acerca da sua aplicação.

2.2 O favorecimento e tendências totalitárias através do controlo social, da vigilância e da falta de privacidade

A metáfora do panóptico que, durante praticamente meio século (de 1975 aos últimos anos) constituiu uma poderosa ferramenta de análise do funcionamento do controlo centrado nos corpos (FOUCAULT, 1975), é agora substituído por uma visão crítica deste paradigma, cuja omnipresença e opressão são denunciadas como impeditivas de uma renovada apreensão do fenómeno do controlo, devido ao apelo incessante à matriz conceptual foucaultiana, como atestam as noções de “superpanóptico”, “panóptico-eletrónico”, “pós-panóptico”, “neo-panóptico”, “sinóptico”, etc.

⁴ Cf. <https://authorsguild.org/news/ag-provides-support-to-authors-with-book-options-impacted-by-wga-strike/>.

⁵ Cf. <https://actionnetwork.org/petitions/authors-guild-open-letter-to-generative-ai-leaders>.

(CALUYA, 2010). A intensa produção de dispositivos pós-panópticos de alta tecnologia permitiu o reforço do biopoder que intensifica os efeitos da sua própria invisibilidade.

Neste sentido, o binómio segurança/inflação tecnológica estende-se a todas as sociedades através de modelos informais de controlo cruzado. Estes modelos baseiam-se em formas eletrónicas - sistemas numéricos, informatizados, de deteção e deteção por infravermelhos, “lógicas de espionagem”, sistemas de leitura de dados biométricos, câmaras de vigilância, sistemas de partilha de inteligência-, e também em formas “sinópticas” da sociedade *voyeur* - as formas “omnióticas” a partir do controlo monitorizado de “todos por todos” (MELO PIMENTA, 2008).

Recentemente, a crise pandémica evidenciou não só estes fenómenos, mas também os aspetos geopolíticos do controlo populacional em massa através da utilização de dispositivos de “rastreamento digital” que facilitam o controlo e classificação dos percursos digitais do movimento das massas e dos comportamentos individuais online e nas aplicações. A monitorização digital das massas veio evidenciar as desigualdades sociais, por meio da categorização e estereotipagem de determinados grupos, reforçando a seletividade do controlo social (CAPELLER, 2023).

Os “cookies”, ferramentas de rastreamento e logins sociais permitem a sincronização de dados sobre o comportamento *online* dos utilizadores em plataformas, *sites* e dispositivos, obtendo informações constantes sobre a sua localização, comportamento, preferências e vida social. Tal permite que as empresas criem perfis precisos de personalidade e previsões comportamentais e, assim, exerçam influência direcionada ou “*microtargeting*” (KÖRNER, 2019). Com base nos dados recolhidos, os utilizadores ficam sujeitos a tentativas personalizadas de modificação de comportamento, sem conhecimento ou consentimento explícito, pelo que tanto em sociedades democráticas, quanto nas mais autoritárias, esse conhecimento e influência podem ser usados não apenas para fins económicos, mas também políticos (KÖRNER, 2019, p. 8).

O mesmo se passa com as tecnologias de vigilância com base em IA - como o reconhecimento facial, de voz e de movimento, potenciado pelas inúmeras câmaras em espaços públicos - que aliadas à análise preditiva tanto podem ser usadas para aumentar a segurança e proteção dos cidadãos, como permitir um controlo sem precedentes por parte dos governos, principalmente, para os estados autoritários que podem assim monitorizar e controlar a vida dos cidadãos (cf. KÖRNER, 2019, p.13). A título ilustrativo, o sistema de “*social scoring*” – um sistema com uma base ampla que permite reunir informações sobre os indivíduos, utilizando essa mesma informação para prever como as pessoas podem agir - desenvolvido e aplicado pela China, demonstra bem como os estados autocráticos retiram vantagens dos avanços tecnológicos (RISSE, 2021).

Um pouco por todo o mundo, o ciberespaço tornou-se um campo de batalha frequente entre atividades excessivamente lucrativas, ou criminosas, e reações excessivamente fortes do Estado às

mesmas, o que gera ferramentas que também ajudam os governos autocráticos a oprimir atividades políticas. Tal é visível em protestos como os de Hong Kong, da Argélia e do Líbano, os quais foram inspirados por *hashtags*, coordenados por meio de redes sociais e convocados por *smartphones*, contudo, os governos aprenderam como anular tais movimentos, ao controlar os espaços *online* através do bloqueio de plataformas e interrupção da internet (RISSE, 2021, p. 9). Um dos efeitos perversos assenta nesta mesma premissa, as tecnologias de vigilância tornam-se num risco acrescido para as sociedades democráticas vulneráveis que caminham para estruturas mais autoritárias, monitorizando atividades de opositores políticos e da sociedade civil, e tomando medidas preventivas contra possíveis desafios à sua autoridade (KÖRNER, 2019, p. 14).

Numa outra dimensão, nomeadamente, na esfera laboral, a questão da vigilância promovida pelos sistemas de IA tem sido bastante evidenciada, dado que podem ser utilizados para monitorizar a produtividade dos trabalhadores e identificar comportamentos desviantes (DE STEFANO, 2019). Embora a questão da vigilância dos trabalhadores não seja uma temática recente, nos tempos atuais, as câmaras de CCTV, sensores, base de dados e outras ferramentas digitais têm sido amplamente utilizadas para vigiar os trabalhadores, alterando muitas vezes as dinâmicas de poder no local de trabalho, afetando quer a produtividade, quer o bem-estar do trabalhador com situações de stress e outros danos (NIKLAS, 2022). Para além disso, tem sido reconhecido que métodos de vigilância digital particularmente severos são implementados, principalmente, em empregos de baixa remuneração, afetando grupos marginalizados e com poucos recursos (NIKLAS, 2022, p. 14). A algoritmização na gestão do trabalho conduz, também, à criação de “trabalhadores quantificados”, ampliando os padrões de vigilância existentes e aumentando o poder dos empregadores, colocando questões de preocupação sobre a transparência e o controlo da decisão nos diferentes processos (NIKLAS, 2022). Exemplo claro são os trabalhadores de plataformas como a Uber, cujo trabalho é mediado através de uma plataforma online e controlado por algoritmos gerados e controlados pela empresa detentora da plataforma⁶.

2.3 A desinformação e a manipulação de dados no funcionamento político das sociedades

No discurso de abertura da 77.^a reunião da Assembleia Geral da ONU, em setembro de 2022, António Guterres afirmou que:

⁶ A plataforma – e, conseqüentemente, os seus trabalhadores – está acessível aos programadores informáticos através de uma interface de programação de aplicações (API), os quais trabalham no desenvolvimento de um algoritmo mais longo e mais complexo podendo recorrer aos trabalhadores através de algumas linhas de código simples. Deste modo, o processo de publicação de tarefas, avaliação de resultados e recompensa dos trabalhadores é automatizado através deste sistema (cf. BERG *et al.*, 2020, p. 8).

Plataformas de media sociais baseadas num modelo de negócios que monetiza a indignação, a raiva e a negatividade estão a causar danos incalculáveis às comunidades e sociedades. Proliferam os discursos de ódio, a desinformação e os abusos, direcionados especialmente a mulheres e a grupos vulneráveis. Os nossos dados estão a ser comprados e vendidos para influenciar o nosso comportamento, o *spyware* e a vigilância estão fora de controlo – tudo isto sem levar em conta a privacidade⁷.

Ao assinalar os riscos da IA quanto à integridade dos sistemas de informação, dos media e da própria democracia, a força combinada da computação e da manipulação de megadados pode influenciar variados processos de um estado de direito democrático (MAGALHÃES, 2023, p. 84).

O tema da desinformação tem ganhado destaque através de contas falsas e *bots*, micro alvos psicográficos (“*microtargeting*”) e *deepfakes* (imagens alteradas) utilizados para manipular a informação com diferentes fins (BRKAN, 2019). A IA permite analisar e orientar os discursos públicos dado que a sua capacidade de observar e analisar enormes quantidades de comunicação e informações em tempo real, permite detetar padrões e reações instantâneas e muitas vezes invisíveis. Num mundo onde a comunicação prolifera, as pressões comerciais e políticas incentivam ainda mais a criação de ferramentas digitais para supervisionar e intervir nos fluxos de comunicação, nas quais o controlo é distribuído entre usuários, moderadores, plataformas, atores comerciais e estados, tendo como ponto comum a automação. Portanto, a IA é inserida no *backend* de todas as comunicações, tornando-se numa força estruturante subtil, mas extremamente poderosa (THIEL, 2022).

A IA revela a inadaptação dos poderes institucionais a ordenar o universo algorítmico, que impacta a democracia. De facto, os poderes tradicionais não são capazes de resguardar a democracia, atingida frontalmente pela desinformação (*desinformation*) e informação incorreta (*misinformation*), que servem aos complotismos e populismos. Se, historicamente, a difusão de desinformação e/ou informação incorreta sempre existiu, a sua projeção algorítmica potencializa os efeitos perversos da IA na esfera política. Com a IA, essas práticas adquiriram novas características, a saber: a extrema velocidade da circulação das comunicações que permite uma progressão exponencial das partilhas; o alcance sem precedentes dos conteúdos difundidos, que atinge, instantaneamente, milhões de utilizadores; o tratamento massivo e abusivo de dados pessoais que permite a segmentação no direcionamento dos conteúdos; a arquitetura informacional e os parâmetros de funcionamento das plataformas que potencializam conteúdos extremos que provocam vagas de reação (BARBOSA; MARTINS; VALENTE, 2021, p. 9). Esses mecanismos visibilizam ideias e debates anti-democráticos, que, em geral, nada têm a ver com a realidade factual. Mais ainda, dificultam a aplicação de medidas de contra-informação ou reparatórias (idem). Por influenciar a opinião pública

⁷ Cf. <https://media.un.org/en/asset/k1p/k1p449fd95>.

e desviar o debate democrático, essas estratégias enganosas, à contramão das práticas democráticas, intensificam a violência simbólica (e real) inerente ao campo político. Isso ficou evidenciado nas eleições presidenciais norte-americanas (2016), e brasileiras (2018), ambas atingidas pelas práticas e técnicas de *desinformation* (informações falsas, complotismo, rumores de caráter político, propaganda negativa sobre ações políticas, etc.) e *misinformation* (difusão involuntária de informações incorretas).

A título de exemplo, a campanha presidencial americana de 2016, de Donald Trump, usou algoritmos de *big data* para criar conteúdo personalizado para o seu público-alvo. Tal veio a ser comprovado através do "Relatório Mueller" (2019), o qual constatou que o governo russo interferiu nas eleições presidenciais de 2016 dos EUA de maneira ampla e sistemática. De acordo com o relatório, a "Agência de Pesquisa da Internet", com sede na Rússia, tinha a capacidade de alcançar milhões de utilizadores dos media social dos EUA por meio de contas das redes sociais (*Facebook, Twitter, Instagram*) que fingiam ser controladas por ativistas americanos (US DEPARTMENT OF JUSTICE, 2019). A campanha visava "provocar e ampliar a discórdia política nos Estados Unidos" e "favorecer o candidato Trump". Pode mencionar-se, ainda, e relacionado também com as eleições americanas de 2016, o escândalo que envolveu a empresa *Cambridge Analytica*, a qual extraiu dados privados de 87 milhões de perfis do Facebook antes das eleições presidenciais americanas de forma a identificar o público-alvo (WECKER, 2022). Em 2019, a *Federal Trade Commission* multou o Facebook em 5 bilhões de dólares por violações de privacidade, incluindo o escândalo *Cambridge Analytica* de 2016, tendo os proprietários desta plataforma que aceitar novas formas de controlo de privacidade. Os críticos dizem que a multa não foi suficiente, e que não ficou claro quando o *Facebook* tomou conhecimento do abuso da *Cambridge Analytica* dos dados de milhões de utilizadores para perfis psicométricos e *microtargeting*, antes das eleições presidenciais de 2016 nos Estados Unidos.⁸

Na UE, a preocupação com a polarização da opinião pública, a incitação ao extremismo violento e ao discurso de ódio minam as democracias, reduzindo a confiança nos processos democráticos, levou o Conselho da Europa a promover um projeto com o objetivo de combater os desvios digitais, e reafirmar o compromisso com os valores e princípios democráticos na vida e na cultura das escolas de todos Estados membros da UE⁹.

⁸ Um ex-funcionário da *Cambridge Analytica* confirmou, mais tarde, que a empresa de análise de dados também teve influência no desfecho do Brexit de 2016, facto que a União Europeia (UE) e os partidos UKIP negaram repetidamente.

⁹ Consultar: <https://www.coe.int/en/web/campaign-free-to-speak-safe-to-learn/dealing-with-propaganda-misinformation-and-fake-news>.

2.4 A reconfiguração das desigualdades socioeconômicas e da distribuição de poder no mundo

Uma questão muitas vezes esquecida, e que é importante assinalar, é a de que a tecnologia é uma questão de justiça e um produto de relações sociotécnicas mais amplas, pelo que o uso e design de sistemas automatizados é o resultado de escolhas humanas sobre políticas, prioridades e normas culturais, o que demonstra que a IA é, no fundo, uma questão de justiça política e social (cf. NIKLAS, 2019).

Deste modo, a irrupção da IA no campo político é uma evidência tenaz, pois tem um forte impacto no funcionamento das formas de governação contemporâneas. Assim como a revolução algorítmica alterou o funcionamento clássico do mercado, transformou, igualmente, as formas tradicionais do exercício do poder. Com a automatização dos aparelhos de produção e distribuição de bens materiais e imateriais, o capitalismo algorítmico redefiniu o setor económico, gerando imensas implicações nas esferas político-sociais. Em escala global, a IA impactou o jogo geopolítico, não apenas por induzir as grandes potências mundiais (Estados Unidos, China, Rússia) a uma “guerra algorítmica”, mas também por induzir os demais países a investir na IA para melhor situarem-se na arena política internacional.¹⁰ Podemos, portanto, afirmar, que a inovação tecnológica não alterou a “essência do capitalismo” (BOURDIEU, 1998). Pelo contrário, a aceleração capitalista (ROSA, 2014), alavancada pela era algorítmica, veio manter sistemas de extração e acumulação logística através da exploração de dados.

A quarta revolução industrial (Indústria 4.0 e 5.0) ultrapassou em grande parte o estágio da automação digital, afetando o controlo global e a distribuição do poder global, doravante baseado no processamento massivo de dados e no *machine learning*. Alguns autores definiram este fenómeno como um processo de “extrativismo algorítmico” (ou “extrativismo de dados”), noções que são criadas para estabelecer a analogia entre a gestão da informação e a indústria mineira de extração de dados. No capitalismo digital, o extrativismo de IA é uma indústria baseada na exploração de recursos energéticos e de mão de obra barata (CRAWFORD, 2021, p. 28). No entanto, os dados digitais são também matéria-prima que pode ser extraída, comercializada, refinada e processada através de plataformas que permitem um novo regime de acumulação (CELIS BUENO; SCHULTZ, 2021, p. 2). A aceleração vertiginosa da IA sustentada por megacorporações transnacionais, infraestruturas (cabos e servidores submarinos, sistemas operacionais para usuários como *Windows/Microsoft*,

¹⁰ Recentemente, o Brasil propôs a criação, no próximo G20 2024, de um Grupo de Trabalho de Ciência e Tecnologia para incentivar os demais países em desenvolvimento a promover sua própria “revolução digital”, e poder alavancar, a nível mundial, seus interesses (cf. Discurso pronunciado em Cuba, na Cimeira do Grupo dos 77, que teve lugar nos dias 15 e 16 de Setembro 2023).

MacOS/Apple, Android/Google) e plataformas (GAFAM - *Google, Apple, Meta, Amazon, Microsoft*), gera uma ordem econômica baseada na experiência humana como matéria-prima gratuita para alimentar a produção de bens e serviços (ZUBOFF, 2019). Pelo que na última década (2013-2023), surgiu uma nova narrativa geopolítica onde a IA está no centro do debate sobre o equilíbrio global de poder. A inovação da IA está constantemente a reestruturar a arena econômica, política e institucional global, obrigando os Estados a adaptar as suas políticas aos novos objetivos e estratégias globais, sob pena de não serem suficientemente competitivos no mercado global. Este novo cenário “digital global” afeta grandemente a capacidade dos Estados em serem competitivos, conduzindo a uma competição desmedida, na qual os governos e as empresas perpetuam desigualdades, tanto a nível local como global (TWOREK, 2022).

Assim, o capitalismo digital e o extrativismo digital levam a uma “guerra algorítmica” baseada numa competição econômica, e até militar, extrema, como demonstra o exemplo emblemático dos Estados Unidos e da China. Em 2013, Xi Jinping afirmou que a tecnologia avançada é a arma poderosa do Estado moderno. O esforço chinês para melhorar a indústria da IA mostra que as empresas de IA alcançaram alguns dos maiores avanços neste campo, inovando nomeadamente em sectores como a saúde, os transportes e o *e-commerce* (comércio eletrónico) (MAKHDOOM *et al.*, 2018). Por outro lado, os Estados Unidos procuraram conter os investimentos das grandes empresas digitais na economia digital chinesa, reforçando a ideia de que a guerra comercial se tornou uma guerra algorítmica. Criada em 2018, a Comissão de Segurança Nacional dos EUA sobre IA, afirmou que a IA está no centro absoluto da sua competição com a China devido à sua fusão “Estado-civil-militar” nesta área, transformando a nação numa “superpotência de IA” (FRANKE, 2021, p. 6; p. 14). A Rússia também aderiu à narrativa “IA é poder”, observando em 2017 que “a inteligência artificial é o futuro, não só para a Rússia, mas para toda a humanidade” (FRANKE, 2021, p. 6).

Tudo isto não só empurra outros Estados para uma escolha ideológica entre os países democráticos ocidentais, por um lado, e os países autocráticos, por outro lado, atraindo poderes algorítmicos e estabelecendo esferas de influência, ou seja, *soft power* e *soft law*, como aumenta o *gap* entre os países mais ricos e os países mais pobres.

Os países do sul global, perpetuando a sua posição de dependência econômica e financeira, deparam-se com novas formas de dependência tecnológica cuja equação pode ser expressa através de: “+ fornecimento de dados/- transferência tecnológica”. Isto é, se aplicarmos a ideia da “linha abissal” (SANTOS, 2007), é possível identificar um “abismo digital”, onde a matéria-prima e a sua extração resultaram no aumento da dependência econômica e na subordinação aos poderes mercantis. A título ilustrativo, relativamente à América Latina, alguns autores assinalam que tem havido maior investimento por parte dos governos em estratégias econômicas relativas ao desenvolvimento de IA,

do que em reforçar os direitos socioeconômicos das populações mais vulneráveis, beneficiando as necessidades das empresas de tecnologia e dos Estados do Norte Global (VERONESE; ESPÍNEIRA LEMOS, 2021). Para além disso, têm surgido cada vez mais empresas que utilizam infraestruturas básicas de dados, produzidas pelos governos locais, para abrir novos mercados, gerando assim mais dependência económica (LÓPEZ, 2023). Na verdade, as empresas tecnológicas globais consideram a América Latina como um novo mercado digital dependente. Aliás, a questão da desigualdade é aflorada, também, pelas próprias empresas. A concentração de poder em algumas empresas, face a outras que se encontram em desvantagem para desenvolver, ou usar IA, reforça, igualmente, as assimetrias que refletem a desigualdade económica entre os países que estão na vanguarda da utilização da IA e aqueles que não estão, uma vez que dados sobre as patentes registadas revelam um forte domínio dos países asiáticos e dos EUA, conferindo-lhes benefícios económicos substanciais (BORGES, 2022).

CONCLUSÃO: dos efeitos perversos da IA aos desafios da regulação

O impacto da IA no funcionamento das sociedades tem sido notório, convocando uma reflexão profunda sobre os seus efeitos. Neste artigo optámos por destacar quatro formas através das quais a IA pode interferir com os princípios democráticos, do estado de direito e da reconfiguração das desigualdades socioeconómicas e do poder no mundo, nomeadamente: 1) o modo como nos relacionamos enquanto humanos através da comunicação e laços que criamos (desumanização e desestabilização da sociedade através de novas formas algorítmicas e conteúdos “artificiais”); 2) a produção de novas formas de controlo social através dos vários dispositivos digitais cuja vigilância é feita através da vontade voluntária dos utilizadores que colocam em perigo a sua privacidade (favorecimento e tendências totalitárias através do controlo social, da vigilância e da falta de privacidade); 3) o desenvolvimento de mecanismos de manipulação de dados que constituem uma ameaça aos pilares democráticos das sociedades contemporâneas, fazendo da manipulação da mentira a nova verdade, influenciando diretamente os indivíduos nas suas escolhas enquanto cidadãos (desinformação e a manipulação de dados no funcionamento político das sociedades); e 4) como o investimento no desenvolvimento da IA perpetua e reconfigura as relações de poder económico, político e social entre países no mundo, com dominação dos países produtores de IA, cujo reflexo encontra extensão numa nova forma de capitalismo digital que perpetua e agudiza “velhas desigualdades” e dá origem a novas formas de exploração/desigualdade socioeconómicas entre países (reconfiguração das desigualdades socioeconómicas e da distribuição de poder no mundo).

Os desafios, riscos e efeitos perversos resultantes das novas tecnologias de IA deixam claro a necessidade da sua regulação. O caminho regulatório teve início com as respostas aos desafios éticos e, depois, efetivamente, com a criação de um quadro regulatório, de que é exemplo a Europa (Conselho da Europa e União Europeia) e suas instituições, cuja ação se tem destacado na produção normativa relativa à IA. Defende-se IA de confiança que deva cumprir toda a legislação e regulamentação aplicáveis, garantir a observância de princípios e valores éticos, e ser robusta, tanto do ponto de vista técnico como do ponto de vista social, não causando danos (cf. CEPEJ, 2018; GPAN IA, 2019). Tanto o Conselho da Europa como a UE, focaram-se numa abordagem de risco face ao contexto e aplicação específica dos sistemas de IA, com o objetivo de proteger os direitos humanos, a democracia e o estado de direito (EC, 2020; CAHAI, 2021).

Assim, está em processo de aprovação, com o objetivo de se constituir num instrumento de *hard law* vinculativo, o “*The AI Act*” (2021) proposto pela Comissão da União Europeia. A proposta segue uma abordagem do risco, categorizando-os em quatro níveis diferentes: risco inaceitável, alto risco, risco limitado e risco mínimo. O debate sobre o texto que precedeu a sua aprovação no Parlamento Europeu, em 14 de junho de 2023¹¹, foi intenso, centrando-se sobre os sistemas de IA com um nível de risco inaceitável, bem como os de risco elevado. De realçar que quanto aos sistemas de IA com um nível de risco inaceitável serão proibidos, designadamente, os utilizados para classificação das pessoas com base no seu comportamento social, ou nas suas características pessoais, incluindo proibições de utilizações intrusivas e discriminatórias da IA. Esta proibição incluirá os sistemas de identificação biométrica cuja utilização interfira diretamente com os direitos fundamentais, a violação dos direitos humanos e o direito à privacidade. Quanto ao risco elevado, a proposta incluiu os sistemas de IA utilizados na administração da Justiça e os que permitem influenciar os eleitores e o resultado das eleições, bem como os sistemas utilizados pelas plataformas de redes sociais (com mais de 45 milhões de utilizadores). Foi, ainda, consagrado que os sistemas de IA generativa que têm por base modelos como o *ChatGPT* terão de cumprir os requisitos de transparência - revelando que os conteúdos foram gerados por IA, o que ajudará a distinguir as técnicas de manipulação de imagens - as *deepfake* - das imagens reais e assegurar salvaguardas contra a produção de conteúdos ilegais (PARLAMENTO EUROPEU, 2023).

¹¹ Este quadro legal da União Europeia – *AI Act* - para regular a utilização de IA na União Europeia foi aprovado no Parlamento Europeu através de um grande consenso, com 449 votos a favor, 28 contra e 93 abstenções. Seguem-se as negociações com (e entre) os Estados-membros, no âmbito do Conselho da UE (Conselho de Ministros sectorial, com os Ministros de cada Estado-membro com tutela da área), para a aprovação da versão final. Assim, devido a este processo complexo prevê-se que o *AI Act* só deverá entrar em vigor em 2025.

A Europa tem sido considerada a “vanguarda normativa” relativamente à IA, colocando no centro da agenda política e económica o imperativo regulatório enquanto defesa dos princípios democráticos. Esta iniciativa, embora não desprovida de críticas, tenta responder a alguns dos efeitos perversos aqui identificados. Contudo, o caminho ainda é longo.

Deste modo, e concluindo em jeito de reflexão para o futuro, é urgente um aprofundamento da análise sociojurídica da relação entre a IA, o Estado de direito, a democracia e as desigualdades socioeconómicas e de distribuição de poder, com recurso a três parâmetros. O primeiro é o da complexidade que envolve a IA e as diferentes dimensões da sociedade. O facto do seu desenvolvimento exponencial colocar riscos existenciais aos humanos, é por si só reveladora dos desafios que se colocam. As bases do relacionamento humano fundadas sobre o conhecimento, a comunicação e a interação, devem ser protegidas face à intervenção da máquina na construção das relações e do progresso científico. Os avanços tecnológicos não poderão colocar em causa o que nos distingue do que é produzido artificialmente - a nossa humanidade. O segundo, é a questão da relação entre o tempo da IA e do direito, onde aquela tem um ritmo demasiado acelerado e a sua regulação jurídica demasiado lenta. O modo como o direito regula as lógicas de desenvolvimento e aplicação da IA, e os seus efeitos perversos, devem ser orientadas para o reforço dos princípios democráticos na regulação das sociedades. O terceiro parâmetro constitui-se na necessidade de uma agenda científica para repensar a mutação dos conceitos que usamos, quando projetados na esfera algorítmica. É notório que do ponto de vista sociojurídico, a produção e uso da IA é diferente em função de uma ampla gama de contextos políticos e socioeconómicos, e consequentemente traça limites de categorização, que são em si – e na relação com a sociedade - processos profundamente interpretativos, políticos e societários. Reiteramos, assim, a importância de uma abordagem sociológica quanto ao desenvolvimento da IA, de forma a analisar como os processos de IA contribuem para agudizar ou amenizar desigualdades globais e locais, os privilégios e as vulnerabilidades para os indivíduos e estados-nação (JOYCE *et al.*, 2021, p. 6-7). No mesmo sentido, afirma-se, também, a nossa proposta da necessidade desenvolvimento de uma sociologia política do direito, justiça e IA, a qual deve ser capaz de repensar o direito e a justiça face às transformações impostas, neste caso, pelas novas tecnologias que utilizam a IA, com base numa abordagem crítica da política, do direito e da Justiça (CAPELLER; PEDROSO; SANTOS, 2023).

REFERÊNCIAS

- ARENDDT, Hanna. **Le système totalitaire. Les origines du totalitarisme**. Paris: Seul, 2002.
- BARBOSA, Beatriz.; MARTINS, Helena; VALENTE, Jonas. **Fake News: como as plataformas enfrentam a desinformação**. Rio de Janeiro: Grupo Multifoco, 2021.
- BERG, Janine *et al.* **As plataformas digitais e o futuro do trabalho - Promover o trabalho digno no mundo digital**. Genebra: Bureau Internacional do Trabalho, 2020.
- BORGES, Maria Rosa. Os impactos económicos da Inteligência Artificial. **Jornal Económico online**, 2022. Disponível em: <https://jornaleconomico.pt/noticias/os-impactos-economicos-da-inteligencia-artificial-698800/>. Acesso em: 29 set. 2023.
- BOURDIEU, Pierre. The essence of neoliberalism. **Le monde Diplomatique online**, 1998. Disponível em: <https://mondediplo.com/1998/12/08bourdieu>. Acesso em: 29 set. 2023.
- BRITO, Thiago; FERNANDES, Rodrigo. Inteligência Artificial e a Crise do Poder Judiciário: Linhas Introdutórias sobre a Experiência Norte-Americana, Brasileira e sua Aplicação no Direito Brasileiro. **Revista Acadêmica da Faculdade de Direito do Recife**, v. 91, n. 2, p. 84-107, 2020.
- BRKAN, Maja. Artificial Intelligence and Democracy: The Impact of Disinformation, Social Bots and Political Targeting. **Delphi**, 2, p. 66-71, 2019.
- BRUNDAGE, Miles et al. **The Malicious Use of Artificial Intelligence: Forecasting, Prevention, and Mitigation**. Future of Humanity Institute, University of Oxford *et al.*, 2018.
- BUENO; Claudio CELIS; SCHULTZ, Maria Jesus. Extractivismo de dados. **Imaginación maquina**, 2021. Disponível em: <http://imaginacionmaquinica.cl/extractivismo-de-dato>. Acesso em: 29 set. 2023.
- CAHAI, **A legal framework for AI systems**. Strasbourg: Council of Europe, 2021.
- CALUYA, Gilbert. The post-panoptic society? Reassessing Foucault in surveillance studies. **Social Identities. Journal for the Study of Race, Nation and Culture**, vol. 6 nº 5, p. 621-633, 2010.
- CAPELLER, Wanda. Controle Social. In: GARCIA, German Silva (ed.) *et al*, **Tratado latinoamericano de sociología jurídica**. Bogotá: Instituto Latinoamericano de Altos Estudios, 2023, p. 99-133.
- CAPELLER, Wanda. The dronification of power: on the (re)emergence of totalitarian semantics. In: BARROS, M. A. *et al.* **World Society's Law. Rethinking systems theory and socio-legal studiers**. Porto Alegre: RS, Editora Fi, 2020, p. 540 -560.
- CAPELLER, Wanda; PEDROSO, João; SANTOS, Andreia. IA e Justiça: contributo para uma Sociologia Política do Direito, Justiça e Inteligência Artificial. **Sociologia online APS**, 2023 (em revisão).
- CEPEJ. **Carta Europeia de Ética sobre o Uso da Inteligência Artificial em Sistemas Judiciais e seu ambiente**. Estrasburgo: Conselho da Europa, 2018.

Comissão Europeia. **LIVRO BRANCO sobre a inteligência artificial - Uma abordagem europeia virada para a excelência e a confiança**. Bruxelas: Comissão Europeia, 2020.

Comissão Europeia. **“The AI ACT” Regulamento do Parlamento europeu e do Conselho que estabelece regras harmonizadas em matéria de inteligência artificial (regulamento inteligência artificial) e altera determinados atos legislativos da União**. Bruxelas: Comissão Europeia, 2021.

CRAWFORD, Kate. **Atlas of AI. Power, Politics, and the Planetary Costs of Artificial Intelligence**. Yale: Yale University Press, 2021.

DE STEFANO, V. Introduction: Automation, Artificial Intelligence, and Labour Protection. **Comparative Labor Law & Policy Journal**, vol. 41, nº 1, 2019. Disponível em: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3403837. Acesso em 29 set. 2023.

DELPLANQUE, Marc. **Gouvernance globale: gouvernement du monde**. Paris, Editions Bénévent, 2004.

DURKHEIM, Émile. **Le règles de la méthode sociologique**. Paris, PUF, 1947.

FERRARI, Isabela; BECKER, Daniel; WOLKART, Erick Navarro. ArbitrumExMachina: panorama, riscos e a necessidade de regulação das decisões informadas por algoritmos. **Revista dos Tribunais**, 995, p. 635-655, 2018.

FOUCAULT, Michel. **Surveiller et Punir naissance de la prison**. Paris: Gallimard, 1975.

FRANKE, Ulrike. **Artificial Intelligence diplomacy - Artificial Intelligence governance as a new European Union external policy tool, Study for the special committee on Artificial Intelligence in a Digital Age (AIDA)**. Luxembourg: European Parliament, 2021.

FRUHLINGER, Josh. O que é a IA generativa e como funciona? **Computer world online**, 2023. Disponível em: <https://www.computerworld.com.pt/2023/03/14/o-que-e-a-ia-generativa-e-como-funciona/>. Acesso em: 29 set. 2023.

GANASCIA, Jean-Gabriel. **Intelligence artificielle. Vers une domination programmée ?** Paris: Le Cavalier Bleu, 2021.

GARAPON, Antoine; LASSEGUE, Jean. **Le numérique contre le politique**. Paris: PUF, 2021.

GOPINATH, Gita. The Power and Perils of the “Artificial Hand”: Considering AI Through the Ideas of Adam Smith”. **IMF Speech online**, 2023. Disponível em: <https://www.imf.org/en/News/Articles/2023/06/05/sp060523-fdmd-ai-adamsmith>. Acesso em: 29 set. 2023.

GPAN-IA. **Orientações éticas PARA UMA IA DE CONFIANÇA**. Bruxelas: Comissão Europeia, 2019.

HABERMAS, Jürgen. **La technique et la science comme « idéologie »**, trad. par Jean-René Ladmiraal. Paris: Gallimard, 1968.

JOYCE, Kelly; *et al.* Toward a Sociology of Artificial Intelligence: A Call for Research on Inequalities and Structural Change. **Socius: Sociological Research for a Dynamic World**, v. 7, p. 1-11, 2021.

KISSINGER, Henry; SCHMIDT, Eric; HUTTENLOCHER, Daniel. **A Era da Inteligência Artificial e o nosso futuro humano**. Lisboa: D. Quixote, 2021.

KÖRNER, Kevin. **Digital politics - AI, big data and the future of democracy**. Frankfurt: Deutsche Bank Research, 2019.

KUMAR, Sunil. Advantages and Disadvantages of Artificial Intelligence. **Towards Data Science online**, 2019. Disponível em: <https://towardsdatascience.com/advantages-and-disadvantages-of-artificial-intelligence-182a5ef6588c>. Acesso em: 29 set. 2023.

LEFORT, Claude. **A invenção democrática: os limites da dominação totalitária**. São Paulo: Brasiliense, 1983.

LEIRIA, Isabel; BASTOS, Joana Pereira. “A inteligência artificial é uma bomba atômica política”. **Jornal Expresso**, 25 de maio, p. 42, 2023.

LOPÉZ, Joan. Justicia de datos en América Latina: Retos y alternativas. **Global Data Justice**, 2023. Disponível em: <https://globaldatajustice.org/gdj/2931/>. Acesso em: 29 set. 2023.

LUPO, Giampero. The ethics of Artificial Intelligence: An analysis of ethical frameworks disciplining AI in justice and other contexts of application. **Oñati Socio-Legal Series**, v. 12, n. 3, p. 614-653, 2022.

LUSA. ChatGPT ganha novas funcionalidades: falar e ver. **Expresso online**, 2023. Disponível em: https://expresso.pt/sociedade/tecnologia/2023-09-26-ChatGPT-ganha-novas-funcionalidades-falar-e-ver-25c4996f?utm_campaign=later-linkinbio-jornalexpresso&utm_content=later-. Acesso em: 29 set. 2023.

LUTKEVICH, Bem. AI hallucination. **Tech Target online**, 2023. Disponível em: <https://www.techtarget.com/whatis/definition/AI-hallucination>. Acesso em: 29 set. 2023.

MAGALHÃES, José. **Democracia ou Algoritmocracia? Ensaio sobre a defesa dos direitos humanos na era digital**. TIKTANK, 2023. Disponível em: <https://tictank.pt/2023/05/20/democracia-ou-algoritmocracia/>. Acesso em: 29 set. 2023.

MAKHDOOM, Habib *et al.* Empirical Case Study for Artificial Intelligence: Improving the Way of China Industrial Transformation. **Journal of Computer Science and Information Technology**, v. 6, n. 1, p. 53-63, 2018.

MANDEL, Ernest . **O Capitalismo Tardio**. São Paulo: Ed. Victor Civita, 1982.

MARCUSE, Herbert. **El Hombre Unidimensional**, Barcelona: Editorial Planeta-De Agostini, 1993.

MARTINS, José. Dilemas éticos e jurídicos do uso da inteligência artificial na prática jurídica. **RJLB**, 4, p. 919-952, 2021.

MELO PIMENTA, Emanuel D. The City of Sun. Panopticon, Synopticon and Omniopticon – Big Brother and the Giant with Thousand Eyes. **Low Power Society**, p. 260-303, 2008.

MENECEUR, Yannick. Les trois grands défis posés par la gouvernance de l'intelligence artificielle et de la transformation numérique. **Ethique publique, La gouvernance algorithmique**, v. 23, n. 2, 2021.

NIKLAS, Jędrzej. Conceptualising socio-economic rights in the discussion on Artificial Intelligence. **SSRN online**, 2019. Disponível em:
https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3569780. Acesso em: 29 set. 2023.

NIKLAS, Jędrzej. **Working Paper: SOCIAL RIGHTS AND DATA TECHNOLOGIES: LOOKING FOR CONNECTIONS**. Cardiff: Data justice Lab, 2022.

NOVELLI, Claudio; TADDEO, Mariarosaria; FLORIDI, Luciano. Accountability in artificial intelligence: what it is and how it works. **AI and Society**, 2023. Disponível em:
<https://doi.org/10.1007/s00146-023-01635-y>. Acesso em: 29 set. 2023.

NUNES, Dierle; MARQUES, Ana. Inteligência artificial e direito processual: vieses algoritmos e os riscos de atribuição de função decisória às máquinas. **Revista de Processo**, 285, p. 421-447, 2018.

OECD. Advancing accountability in AI: Governing and managing risks throughout the lifecycle for trustworthy AI. **OECD Digital Economy Papers**, n. 349, OECD Publishing, Paris, 2023.

ORWELL, George. **1984**. São Paulo: Companhia de Letras, 37^o ed., 2018.

PARLAMENTO EUROPEU. Lei da UE sobre IA: primeira regulamentação de inteligência artificial. **European Parliament online**, 2023. Disponível em:
<https://www.europarl.europa.eu/news/pt/headlines/society/20230601STO93804/lei-da-ue-sobre-ia-primeira-regulamentacao-de-inteligencia-artificial>. Acesso em: 29 set 2023.

PARLAMENTO EUROPEU. What is artificial intelligence and how is it used? **European Parliament online**, 2023. Disponível em:
<https://www.europarl.europa.eu/news/en/headlines/society/20200827STO85804/what-is-artificial-intelligence-and-how-is-it-used>. Acesso em: 29 set. 2023.

RE, Richard M.; SOLOW-NIEDERMAN, Alicia. Developing Artificially Intelligent Justice. **Stanford Technology Law Review**, 242, p. 19-16, 2019.

RIOS, Pedro. Yuval Harari em Lisboa: a inteligência artificial pode ser “o T-rex” que “destruirá a democracia”. **Público online**, 2023. Disponível em:
<https://www.publico.pt/2023/05/19/ciencia/noticia/yuval-harari-lisboa-inteligencia-artificial-trex-destruira-democracia-2050375>. Acesso em: 29 set. 2023.

RISSE, M. **Artificial Intelligence and the Past, Present, and Future of Democracy**. Harvard: Carr Center for Human Rights Policy, 2021.

ROSA, Hartmut. **Aliénation et accélération. Vers une théorie critique de la modernité tardive**. Paris: La Découverte, 2014.

SALVADOR, João Miguel. “A Guerra dos Tronos”: ChatGPT consegue escrever “The Winds of Winter” e OpenAI acaba processada”. **Expresso online**, 2023. Disponível em: https://expresso.pt/cultura/2023-09-21-A-Guerra-dos-Tronos-ChatGPT-consegue-escrever-The-Winds-of-Winter-e-OpenAI-acaba-processada-fd7f9e54?utm_campaign=later-linkinbio-. Acesso em: 29 set. 2023.

SANTOS, Boaventura de Sousa. Para além do pensamento abissal: das linhas globais a uma ecologia de saberes. **Novos estudos – CEBRAP**, 79, p. 71-94, 2007.

SHEIKH, Haroon; PRINS, Corien; SCHRIJVERS. **Mission AI – The new system technology**. Switzerland: Springer, 2023.

SILVA, Gabriela Buarque Pereira; JÚNIOR, Marcos Ehrhardt. Diretrizes éticas para a inteligência artificial confiável na união europeia e a regulação jurídica no Brasil. **Revista IBERC**, v. 3, n. 3, 1-28, 2020.

SIMONCINI, Andrea. **The constitutional dimension of the Internet: Some research paths**. European University Institute, Department of law, EUI working paper LAW 2016/16, 2016. Disponível em: <https://cadmus.eui.eu/handle/1814/40886>. Acesso em: 29 set. 2023.

SMUHA, Nathalie A. *et al.* Open Letter: We are not ready for manipulative AI – urgent need for action. **Ku Leuven online**, 2023. Disponível em: <https://www.law.kuleuven.be/ai-summer-school/open-brief/open-letter-manipulative-ai>. Acesso em: 29 set 2023.

SOURDIN, T.; MEREDITH, J.; LI, B. **Digital Technology and Justice: Justice Apps**. NY: Routledge, 2021.

SUPIOT, Alain. **La gouvernance par les nombres**. Paris: Fayard/Pluriel, 2015.

SURDEN, Harry. Artificial Intelligence and Law: An Overview. **Georgia State University Law Review**, v. 35, n. 4, p. 1305-1337, 2019.

THIEL, Thorsten. **Artificial Intelligence and Democracy**. Berlin: Heinrich Böll Stiftung Tel Aviv, 2022.

TWOREK, Heidi. **The Path Dependency of Infrastructure: A Commonly Neglected Aspect of Platform Governance. Report Global Cooperation on Digital Governance and the Geoeconomics of New Technologies in a Multi-polar World**. Centre for International Governance Innovation, 2022 (unpaged).

US DEPARTMENT OF JUSTICE. **Report on the Investigation Into Russian Interference in the 2016 Election Presidential Election – Volume I of II, Special Counsel Rober S. Mueller, III**. US: Department of Justice, 2019.

VERONESE, Alexandre; ESPÍÑEIRA LEMOS, Amanda Nunes. Trayectoria normativa de la inteligencia artificial en los países de Latinoamérica con un marco jurídico para la protección de datos: Límites y posibilidades de las políticas integradoras. **Revista Latinoamericana de Economía y Sociedad Digital**, 2, p. 1-31, 2021.

WECKER, Katharina. Inteligência artificial e democracia direta podem conviver?. **SWISSInfo. Ch online**. Disponível em: <https://www.swissinfo.ch/por/intelig%C3%Aancia-artificial-e-democracia-direta-podem-conviver-/47577828>. Acesso em: 29 set. 2023.

WISSER, Leah. Pandora's Algorithmic Black Box: The Challenges of Using Algorithmic Risk Assessments in Sentencing. **Georgetown Law/American Criminal Law Review**, v. 56, n. 4, p. 1811-1832, 2019.

ZUBOFF, Shoshana. **The Age of Surveillance Capitalism. The Fight for a Human Future at the New Frontier of Power**. Great Britain: Profile Books, 2019.

AUTORES

João Pedroso

Jurista e sociólogo do direito. Licenciado em Direito (1983), Mestre (2002) e Doutor (2013) em Sociologia do Estado, do Direito e da Administração, pela Universidade de Coimbra. Professor auxiliar da Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra e investigador do Centro de Estudos Sociais da Universidade de Coimbra. É coordenador do Doutoramento em “Sociologia do Estado, do Direito e da Justiça” da Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra e do Centro de Estudos Sociais da Universidade de Coimbra.

E-mail: jpedroso@fe.uc.pt

Orcid: 0000-0001-8956-2250

Wanda Capeller

Professora Emérita da Universidade francesa (SciencesPo-Toulouse, França). É Doutora em Direito e Ciência Política pela Universidade de Picardie (Amiens, França), e obteve o título de Pós-Doutoramento em Sociologia do Direito pela Universidade de Ciências Sociais de Toulouse (França). Atualmente é Professora Convidada do Programa de Doutoramento Sociology of Law, State and Justice do CES-Universidade de Coimbra e Scientific Adviser do Projeto Europeu URBINAT do CES- Universidade de Coimbra.

E-mail: wcapeller@orange.fr

Orcid: 0000-0003-4421-5487

Andreia Santos

Andreia Santos é socióloga e doutora em Sociologia, no âmbito do Programa de Doutoramento em "Relações de Trabalho, Desigualdades Sociais e Sindicalismo" da Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra. Tem experiência em investigação científica, com participação em diversos projetos de investigação do Centro de Estudos Sociais da Universidade de Coimbra, tendo publicações nas áreas em que os mesmos se desenvolveram (relações laborais, direito do trabalho, sindicalismo, direitos sociais, etc.).

E-mail: andreiasant1@hotmail.com

Orcid: 0000-0003-2569-6991

A VIOLÊNCIA POLÍTICA DE GÊNERO DENTRO E FORA DO PARLAMENTO COMO INSTRUMENTO UTILIZADO PARA COIBIR A PARTICIPAÇÃO POLÍTICA DE MULHERES NOS ESPAÇOS DE PODER E DECISÃO

BRUNA AZEVEDO DE CASTRO

Universidade Estadual do Norte do Paraná (UENP)

VANESSA DE SOUZA OLIVEIRA

Universidade Estadual do Norte do Paraná (UENP)

RESUMO

A violência política contra as mulheres é um problema atual e preocupante no cenário social e político do país. Trata-se de uma espécie de violência de gênero que ocorre dentro e fora do Parlamento. Fora do Parlamento, destaca-se a utilização da *internet*, em especial as redes sociais, como instrumento de perpetração desse tipo de violência. Em muitos casos, os discursos que permeiam tais agressões revelam a intenção de vedar a participação de mulheres nos espaços de poder e decisão. O artigo tem por objetivo investigar como a violência política de gênero é praticada dentro e fora do Parlamento, bem como o papel da *internet* e das redes sociais para agravar esse quadro, permitindo, por exemplo, que mensagens ofensivas que deslegitimam a candidatura e a representação política das mulheres ganhem alcance nacional no mundo virtual. Por meio de método dedutivo e pesquisa exploratória, a presente pesquisa procurou evidenciar como a representatividade feminina está exposta a constantes ataques, desde a candidatura até depois de eleitas. Por meio de pesquisa documental, constatou-se que a legislação voltada à proteção das mulheres e enfrentamento da violência política tem caráter meramente simbólico, não resultando em efeitos práticos, uma vez que os próprios parlamentares são responsáveis por agredir as mulheres que fazem parte do Congresso Nacional.

Palavras-chave: Violência de gênero. Participação política. Mulheres.

POLITICAL GENDER VIOLENCE INSIDE AND OUTSIDE PARLIAMENT AS AN INSTRUMENT USED TO HURRY THE POLITICAL PARTICIPATION OF WOMEN IN SPACES OF POWER AND DECISION-MAKING

ABSTRACT

Political violence against women is a current and worrying problem in the country's social and political landscape. It is a type of gender-based violence that occurs inside and outside Parliament. Outside Parliament, the use of the internet, especially social networks, as an instrument for perpetrating this type of violence stands out. In many cases, the discourses that permeate such aggressions reveal the intention to prevent women from participating in spaces of power and decision. The article aims to investigate how gender-based political violence is practiced inside and outside Parliament, as well as the role of the Internet and social networks in aggravating this situation,

A VIOLÊNCIA POLÍTICA DE GÊNERO DENTRO E FORA DO PARLAMENTO COMO INSTRUMENTO
UTILIZADO PARA COIBIR A PARTICIPAÇÃO POLÍTICA DE MULHERES NOS ESPAÇOS DE PODER E
DECISÃO
AZEVEDO, B.C; OLIVEIRA, V.S.

allowing, for example, offensive messages that delegitimize women's candidacy and political representation to gain national reach in the virtual world. Through a deductive method and exploratory research, this research sought to highlight how female representation is exposed to constant attacks, from candidacy to after being elected. Through documentary research, it was found that legislation aimed at protecting women and combating police violence is merely symbolic, resulting in no practical effects, since parliamentarians themselves are responsible for assaulting women who are part of the National Congress.

Keywords. Gender violence. Political participation. Women.

Recebido em: 26/07/23

Aceito em: 03/11/2023

INTRODUÇÃO

Os direitos conquistados pelas mulheres são objeto de um processo de luta constante: em um primeiro momento, para que sejam reconhecidos; a partir de então, para que não sucumbam diante de forças resistentes. É nesse contexto que se insere o processo de luta ou enfrentamento à chamada violência política de gênero.

Quando mulheres decidem participar de disputas eleitorais, elas revelam que pretendem se inserir nos espaços de poder como sujeitos políticos diretamente responsáveis por tomadas de decisão. Isso desafia a lógica opressora e sexista que relega às mulheres, em razão do gênero, papéis ou funções a serem desempenhados na esfera privada e não nos espaços públicos.

A violência política de gênero pode ser definida como comportamentos agressivos perpetrados por um indivíduo ou por um grupo de pessoas, cuja intenção é impedir a entrada ou a permanência da mulher nos espaços de poder. Dessa forma, as mulheres são atacadas com ameaças, ofensas, intimidações e até agressões físicas e sexuais para desencorajar a participação feminina no processo de tomada de decisões públicas.

Os atos de discriminação de gênero visam menosprezar a atuação política feminina e impedir o reconhecimento da mulher enquanto sujeito político. Quando praticada no período eleitoral, a violência política de gênero destina-se a convencer os eleitores que a mulher não é capacitada para exercer um cargo público. Desse modo, tais ações podem influenciar diretamente no resultado das eleições, privilegiando a permanência dos homens nas funções de poder e a manutenção de mulheres em posições de subordinação.

A violência política de gênero experienciada por mulheres brancas é sobremaneira distinta daquelas vivenciadas por mulheres pretas (periféricas ou não), uma vez que o fator racial não pode ser considerado como uma simples variação. Contudo, no presente artigo, o racismo que percorre a violência política sofrida por mulheres negras (pretas e pardas) não será esmiuçado, uma vez que o trabalho tem por objetivo investigar como a violência política de gênero é praticada dentro e fora do Parlamento, bem como o papel da *internet* e das redes sociais, enquanto instrumentos voltados ao silenciamento e coibição da participação política de mulheres.

O método adotado para a elaboração do artigo é o dedutivo, partindo de pesquisas bibliográficas em livros, leis e artigos científicos, bem como verificando dados estatísticos, partindo da análise geral a respeito de uma cultura política brasileira e conquista de direitos políticos femininos, para a análise particular da influência dos discursos de ódio disseminados na *internet* e no cenário político atual. Foram analisados alguns casos de violência política de gênero noticiados pela

imprensa, a nova legislação promulgada para coibir e sancionar essa prática discriminatória e algumas representações apresentadas no âmbito do Congresso Nacional, referentes a ataques sexista contra mulheres promovidos por parlamentares do gênero masculino.

Mediante essas análises, o presente artigo tem por objetivo investigar se, mesmo com a promulgação de leis em defesa dos direitos das mulheres no contexto da representação política, os discursos de ódio disseminados pela sociedade ou pelos próprios parlamentares continuam sendo utilizados como uma forma sutil (ou nada sutil) de desacreditar os direitos políticos das mulheres, constituindo, ainda, um obstáculo à representatividade política feminina.

Apesar das significativas conquistas oriundas das lutas dos movimentos feministas, a manutenção da representatividade feminina na política é constantemente tensionada por movimentos de resistência à integração das mulheres nos espaços públicos de poder e decisão. Isso revela que tal processo de conquista de direitos das mulheres não tem fim. No campo político, as mulheres sofrem agressões, justamente por se afirmarem enquanto sujeitos políticos, tanto por parte da sociedade, quanto por parte de colegas parlamentares, desde o momento em que concorrem até depois de eleitas.

1. GÊNERO, REPRESENTAÇÃO E PARTICIPAÇÃO POLÍTICA DAS MULHERES

As mulheres sempre lutaram por igualdade e cidadania, já que por séculos foram excluídas da esfera pública, dominada por características masculinas. A própria noção de cidadania foi construída com base nos interesses e desejos dos homens, pois, desde a Grécia Antiga, existia “marcante oposição entre polis, espaço do exercício coletivo da liberdade, franqueado apenas aos cidadãos, e Oikos, o lar, espaço da produção e reprodução da vida material, ao qual ficavam restritos escravos e mulheres” (MIGUEL; BIROLI, 2014, p. 64).

No livro "The Politics of Presence" (1995), a teórica política Anne Phillips aborda as questões relacionadas às mulheres no contexto da representação política, destacando duas abordagens distintas: a política das ideias e a política da presença, como formas de compreender a representação política. Phillips argumenta que a melhor maneira de pensar a representação é encontrar um equilíbrio entre ambas as abordagens. A autora enfatiza que não há argumentos válidos que justifiquem o monopólio da representação pelos homens em detrimento das mulheres, além disso, ressalta que a presença de mais mulheres não garante automaticamente a defesa dos interesses femininos, no entanto, a presença feminina na política aumenta as chances de que questões específicas de gênero sejam debatidas e consideradas.

No Brasil, embora o direito ao voto feminino tenha sido conquistado em 1932, isso não acabou com a discriminação de gênero, tampouco promoveu igualdade política entre os gêneros. A participação efetiva das mulheres na política continuou restrita por muitos anos, de forma velada e limitada pela vontade de seus maridos. Nesse contexto, somente em 1965 é que os direitos de homens e mulheres foram equiparados, pois foi o ano em que o voto feminino se tornou obrigatório, tal como o masculino.

A expansão do direito de voto para as mulheres não foi completa e integral, já que o poder dos homens de limitar a autonomia feminina não foi questionado por muitos anos.

Após o fim da ditadura militar, em 1985, e com o início da transição para um regime político democrático com a Constituição de 1988, a representação feminina alcançou novos patamares na política e na sociedade. A criação do Conselho Nacional dos Direitos da Mulher (CNDM) em 1985 foi um grande avanço para garantir e promover a participação das mulheres na esfera pública, seja social, cultural ou econômica. Conforme aponta Cíntia Lima Crescêncio e Mariana Esteves de Oliveira a Campanha Mulher e Constituinte “encabeçada pelo CNDM em 1985, tinha como objetivo mostrar que a mobilização das mulheres era fundamental para o período de democracia que se (re) aproximava do contexto político brasileiro” (CRESCÊNCIO; OLIVEIRA, 2019, p. 8).

Durante o período de transição, surgiram várias manifestações em defesa dos direitos das mulheres, resultando no slogan “Constituinte pra valer tem que ter palavra de mulher”, amplamente divulgado em jornais, cartazes e reuniões de grupos feministas. A forte atuação dos grupos feministas junto à Assembleia Constituinte e à sociedade deu origem ao movimento conhecido como *Lobby* do Batom, “o próprio termo utilizado pela mídia demonstra o machismo enraizado e as consequentes tentativas de desqualificação” (ARAÚJO DE SÁ *et al.*, 2023, p. 326).

O *Lobby* do Batom foi extremamente importante devido à relevância das demandas femininas para a criação de um ordenamento jurídico verdadeiramente democrático. Todavia, não abrangia todas as reivindicações femininas da época, sendo uma vertente do feminismo político bem-comportado. De acordo com Jairo Lima, Samia Moda Cirino e Julia Feliciano (2022, p. 95), o movimento que proporcionou a atuação de mulheres na Constituinte “juntamente às Deputadas Federais (total de 26), eleitas em 1986 para o Congresso Nacional, não pode ser identificado propriamente como uma bancada feminista, mas uma bancada feminina”.

No Brasil, a maioria das decisões que afetam a vida pública são tomadas por homens, evidenciando que “a abolição das barreiras legais não representou o acesso às condições igualitárias de ingresso na arena política” (MIGUEL; BIROLI, 2014, p. 94). Na década de 1990, o Brasil assinou a Plataforma de Ação Mundial da IV Conferência Mundial da Mulher, uma resolução da ONU que

estabelecia que o país deveria implementar ações afirmativas para reduzir a disparidade na participação política entre homens e mulheres. Nesse sentido, foram promulgadas as primeiras leis que promoviam ações afirmativas para o empoderamento feminino na política, reservando um percentual de vagas para candidaturas femininas nas eleições como, por exemplo, Lei nº 9.100/1995 e Lei nº 9.504/1997.

Apesar das medidas legislativas inclusivas, o aumento da representação feminina na Câmara dos Deputados não foi significativo ao longo de 25 anos, pois o país passou de apenas 6,6% para 14,8% entre 1997 a 2022, conforme aponta o relatório “Reformas Eleitorais”, realizado pelo Instituto UPDATE, no ano de 2023. A disparidade fica ainda mais evidente após os resultados das eleições, já que, no ano de 2022, 91 mulheres foram eleitas na Câmara dos Deputados e apenas 10 no Senado. No poder executivo, a discrepância é ainda maior: apenas duas mulheres serão governadoras na 57ª legislatura, dentre os 26 estados e o Distrito Federal.

Em que pese a importância e essencialidade de ações afirmativas, não são suficientes para a efetiva promoção da presença feminina, ao passo que não asseguram a eleição de mulheres e tampouco que as que são eleitas apresentem suas pautas para deliberação. A política de cotas apenas prevê determinada porcentagem de mulheres que devem compor a chapa, não garantindo que serão eleitas. Assim, não pode ser vista como a única solução para a igualdade política, sendo necessárias medidas que promovam a competitividade e o acesso a recursos financeiros e partidários.

A necessidade de representatividade de mulheres no parlamento se justifica em virtude do descaso que o legislativo tem em relação às pautas femininas. Conforme aponta Miguel (2021), é comum que políticas públicas voltadas para os direitos das mulheres sejam incluídas como parte de reformas no sistema político. Um exemplo disso é a Lei nº 12.034/2009, que incorpora medidas que já haviam sido propostas anteriormente, mas não conseguiram avançar para votação e, em muitos casos, foram arquivadas. Referida legislação estabelece que cada partido político ou coligação deve garantir que pelo menos 30% e no máximo 70% das candidaturas sejam preenchidas por pessoas de cada sexo. Além disso, a norma também estipula que os partidos devem destinar pelo menos 5% dos recursos financeiros recebidos de pessoas físicas e jurídicas para a criação e manutenção de programas que promovam e incentivem a participação política das mulheres.

Em 2015, foi promulgada a Lei nº 13.165, exigindo que os partidos políticos destinem uma porcentagem mínima de 5% e máxima de 15% do total de recursos do Fundo Partidário para o financiamento das campanhas eleitorais de candidatas. No entanto, esse fato estava em desconformidade com o estipulado pelo artigo 10, §3º, da Lei nº 9.504/97, que exige que pelo menos

30% das candidaturas nas eleições proporcionais sejam do sexo feminino, sendo motivo de questionamento perante o Poder Judiciário.

O Supremo Tribunal Federal foi favorável às pautas femininas no julgamento da ADI 5617/DF. A Corte declarou que não foi respeitado o princípio da proporcionalidade, uma vez que o percentual de recursos a serem destinados para as candidaturas de mulheres deveria seguir o patamar mínimo de candidaturas previsto no artigo 10, § 3º da lei nº 9.504/97, ou seja, 30% dos recursos do fundo partidário. No mesmo ano, após uma consulta realizada por um grupo de deputadas e senadoras, o Tribunal Superior Eleitoral declarou como obrigação dos partidos políticos a destinação de ao menos 30% dos recursos advindos do Fundo Especial de Financiamento de Campanha e do tempo de propaganda eleitoral gratuita em TV e rádios para as candidatas mulheres.

Em 2022, os membros do legislativo promulgaram a Emenda Constitucional nº 117, atribuindo validade constitucional os programas de promoção e difusão da participação política das mulheres, a cota de gênero e o financiamento e tempo de propaganda nas campanhas eleitorais. A emenda também abordou a situação dos partidos que não cumpriram a cota de gênero até abril de 2022, visto que muitos não destinaram o percentual mínimo de recursos financeiros para as candidaturas femininas ou para programas de incentivo das mulheres na política. Devido aos recorrentes descumprimentos da destinação de recursos em prol das políticas em favor da representatividade feminina, os partidos políticos começaram a sofrer sanções da Justiça Eleitoral.

A Emenda nº 117 conferiu status constitucional aos direitos políticos femininos já existentes, no entanto eximiu as responsabilidades anteriores dos agrupamentos políticos. O artigo 2º previu que os partidos que estivessem inadimplentes até a data de promulgação da emenda, ou seja, aqueles que possuísem prestações de contas que até 05 de abril de 2022 não foram julgadas, poderiam utilizar os recursos para as próximas eleições sem serem punidos. O artigo 3º foi ainda mais enfático ao estabelecer que os partidos que não atenderam a exigência mínima de recursos ou não alocaram os montantes mínimos com base em critérios de gênero e raça em eleições anteriores à Emenda não estariam mais sujeitos a sanções por parte da Justiça Eleitoral.

Essa circunstância em si evidencia a falta de valorização das questões relacionadas à representatividade feminina por parte do corpo legislativo, no entanto, o desrespeito aos direitos das mulheres tornou-se ainda mais evidente em 2023. O deputado Paulo Magalhães, filiado ao PSD-BA, apresentou a Proposta de Emenda Constitucional nº 9/23, que busca modificar as disposições estabelecidas pela Emenda Constitucional nº 117/2022 no que diz respeito à imposição de penalidades aos partidos políticos que descumpriram a exigência mínima de recursos para candidaturas femininas a partir da promulgação. O deputado justificou sua intenção alegando que tais medidas foram exigidas

durante o período eleitoral, não respeitando o princípio da anualidade e não propiciando aos partidos tempo hábil para se adaptarem.

Em 16 de maio de 2023, a Comissão de Constituição e Justiça da Câmara dos Deputados emitiu um parecer favorável à aprovação da Proposta de Emenda Constitucional nº 9/23, contando com o apoio de membros de partidos identificados tanto como "direita" quanto como "esquerda". A proposta seguirá para apreciação e votação no Plenário da Câmara dos Deputados e no Senado, a fim de dar seguimento ao processo que busca remover a responsabilidade dos partidos políticos que não alocaram pelo menos 30% de recursos para promover a igualdade de gênero ou raça nas eleições de 2022.

A obrigatoriedade de estabelecer cotas de gênero na política não é recente, portanto, o argumento de falta de tempo para se adaptar não se sustenta. O que se constata é que o parlamento não é um ambiente propício para as mulheres, uma vez que as normas aprovadas parecem apenas disfarçar uma pretensa representatividade, enquanto a verdadeira intenção é manter a perpetuação de uma política patriarcal.

A Emenda Constitucional nº 117/2022 tinha um significado simbólico, pois, embora conferisse valor constitucional aos direitos políticos das mulheres, tinha a verdadeira intenção de isentar os partidos políticos de sua responsabilidade quando não seguiam a legislação infraconstitucional e as diretrizes do Supremo Tribunal Federal e do Tribunal Superior Eleitoral. A Proposta de Emenda Constitucional nº 9/23 apenas escancara ainda mais essa situação, uma vez que busca alterar o texto constitucional estabelecido há tão pouco tempo, apenas um ano atrás, anistiando os partidos políticos que não cumpriram a determinação de política de cotas de gênero e racial.

A política de cotas já está prevista na legislação infraconstitucional desde a Lei nº 9.504/1997, não sendo uma novidade para o corpo legislativo. A Emenda Constitucional nº 117, promulgada em abril de 2022, isenta os partidos de sanções anteriores e estabelece a obrigatoriedade do repasse financeiro apenas a partir de sua entrada em vigor, ou seja, nas eleições nacionais de 2022.

Os partidos políticos não conseguiram cumprir devidamente com a obrigação de repassar recursos financeiros, violando uma norma constitucional proveniente de uma emenda tão recente. Desse modo, recorreram novamente ao processo de alteração do texto constitucional para legitimar seus interesses particulares, revelando o desinteresse por parte do parlamento em relação às questões de gênero e raça, e, principalmente, em relação ao próprio Estado Democrático de Direito e à Constituição Federal.

Esse corpo legislativo, embora pareça promover maior representatividade feminina, apenas legitimam os interesses de grupos privilegiados da sociedade, favorecendo e perpetuando a presença

masculina nos espaços de poder decisório. O parlamento, dessa forma, revela-se um ambiente hostil às demandas das mulheres, o que por si só reforça a necessidade de sua presença ativa e reivindicatória.

2. O USO DA *INTERNET* COMO INSTRUMENTO PARA VIOLÊNCIA POLÍTICA DE GÊNERO

Sabe-se que a *internet* é um mecanismo de aproximação entre pessoas, compartilhamento de ideias e experiências, um instrumento de pesquisa e acesso à informação, à educação, de facilitação para realizar diversas operações com mais economia e agilidade, ou seja, um instrumento essencial na sociedade contemporânea.

Contudo, há de se reconhecer que, justamente por se tratar de uma tecnologia de comunicação e publicização de ideias, a *internet* é utilizada para os mais variados fins e por pessoas que aderem às mais diversas formas de pensar o mundo, a política, as relações interpessoais, a sociedade, a cultura, a justiça, etc.

Movimentos de extrema-direita têm utilizado com muita frequência a *internet*, em especial as redes sociais, para disseminar suas ideias de segregação, discriminação e violência, voltadas com especial afinco às minorias sociais¹ no Brasil, entre elas, as mulheres. Discursos moralistas são publicados nas redes sociais atacando as mulheres, questionando suas roupas, aparência física, sexualidade e até mesmo aspectos pessoais e familiares, especialmente relacionados à maternidade.

Nesse contexto, a intolerância disseminada provoca danos psicológicos graves às mulheres que ousam participar da política, pois, além dos obstáculos e dificuldades impostas às mulheres desde cedo, na esfera pública, elas passam a enfrentar ataques à sua reputação, personalidade, aparência e desempenho como mães, apenas pelo fato de se inserirem no contexto político.

A cultura machista desvaloriza a presença das mulheres em espaços públicos, especialmente em posições de poder, tratando-as como propriedade dos homens, intensificando vários tipos de violência de gênero. Há produção de estereótipos de condutas femininas ideais relacionadas à “aparência física e aspectos entendidos como vinculados à feminilidade podendo constituir um obstáculo, ao reforçarem uma visão estigmatizada.” (BIROLI, 2010, p. 64).

¹ Como explica Jubilut (2013), quando se busca definir e analisar o termo *minorias*, algumas características essenciais são identificadas, entre as quais se destaca a vulnerabilidade oriunda da posição de subjugação, que resulta nos problemas do preconceito, da discriminação, da exclusão e da violência física, psicológica e simbólica sofrida pelos grupos minoritários.

A ausência de mulheres em posições de liderança ou cargos políticos dificulta a conquista da igualdade de gênero efetiva, posto que “trabalhar por salários baixos não libertava mulheres pobres da classe trabalhadora da dominação masculina.” (HOOKS, 2020, p. 81). Mesmo quando atuam em atividades públicas, as mulheres ainda são responsáveis pelos cuidados domésticos e com os filhos, enfrentando uma jornada dupla.

A independência financeira é fundamental para alcançar a igualdade de gênero, mas deve ser acompanhada pela presença de mulheres na política lutando pelos direitos femininos. A autonomia das mulheres não se limita à questão financeira, mas também inclui a capacidade de expressar suas opiniões sem enfrentar retaliações, censura ou perseguição.

A representação política é uma das três dimensões componentes do que a pesquisadora Nancy Fraser denomina como *justiça de gênero*: redistribuição, o reconhecimento e a representação, que decorrem de outras três dimensões de injustiça: a econômica, a cultural e a política (FRASER, 2015).

Segundo a autora, a representação diz respeito à esfera política na qual deve existir paridade participativa. Mas não se trata apenas de dar voz às mulheres em comunidades políticas já constituídas, mas também de possibilitar a independência, por meio da redistribuição que, por sua vez, destina-se a aliviar injustiças econômicas, desde que haja mudanças culturais para revalorizar a identidade social feminina (FRASER, 2015).

No mês de junho de 2023, o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (Pnud) divulgou o relatório “Índice de Normas Sociais de Gênero”, revelando que 90% dos entrevistados manifestaram algum tipo de preconceito em relação às mulheres. No caso específico do Brasil, os resultados são alarmantes, uma vez que 84,5% dos brasileiros apresentam algum tipo de preconceito em relação às mulheres. Dentre as diferentes áreas investigadas, constata-se que mais de 39% dos entrevistados acreditam que as mulheres não desempenham seu papel na política tão bem quanto os homens.

As mulheres eleitas para cargos parlamentares enfrentam empecilhos muito maiores do que os homens para chegarem ao poder e ainda enfrentam dificuldades para atuarem na vida pública devido ao gênero. Além disso, elas precisam superar o silenciamento de suas vozes e a invisibilidade da violência política de gênero.

A violência política de gênero envolve objetificação do corpo feminino, desvalorização de pautas, constrangimentos disfarçados de “piadas e brincadeiras”, humilhações, intimidações e ofensas verbais. As mulheres que representam a população no parlamento ou no executivo são

frequentemente alvo de desqualificação, investimento desproporcional em suas ideias, desvalorização por membros de seu próprio partido, interrupções e silenciamento de suas falas e perseguições.

Os políticos geralmente são atacados por suas ideologias e posições, mas as mulheres sofrem retaliações específicas que visam ofender seus corpos, desqualificá-las intelectualmente ou questionar seu papel na sociedade. Além disso, a violência política de gênero não ocorre apenas entre parlamentares e dentro das casas legislativas, mas também é praticada pela sociedade em geral. Assim, as mulheres que desafiam o estereótipo de passividade e participam da vida política enfrentam represálias de adversários ou colegas políticos, bem como da comunidade, família, mídia e postagens virtuais.

Candidatos ou parlamentares do sexo masculino são alvo de críticas por suas ações e decisões políticas, enquanto as mulheres são ofendidas com base em sua personalidade e aparência física, além de serem sexualizadas e desqualificadas profissionalmente. Os insultos direcionados aos homens estão relacionados à sua atuação política, como "corrupto" ou "ladrão"; as mulheres são chamadas de "loucas", "histéricas", "fracas", "frágeis" ou "vagabundas", adjetivos ligados à sua reputação pessoal.

Os ataques misóginos e a perseguição política de gênero foram fatores importantes para que a presidenta Dilma Rousseff não concluísse seu segundo mandato, sendo deposta do poder em 2016 após um processo de impeachment. O espaço virtual foi usado para criar postagens e publicações que ridicularizavam a administração da presidenta, associando seu gênero à crise política enfrentada pelo país na época. A misoginia estava extremamente evidente durante todo o mandato do governo Dilma, especialmente durante o processo de impeachment.

Os discursos de ódio relacionados à violência política de gênero geralmente contêm conteúdo violento ou sexual, subestimando a capacidade das mulheres de atuar na vida pública. As publicações falsas e intolerantes reforçam a ideia de que as mulheres são desequilibradas, loucas, frágeis, sensíveis ou incapazes de lidar com as responsabilidades e adversidades do meio político. Assim, a violência perpetrada contra uma candidata, parlamentar ou representante do executivo, não é direcionada apenas a ela, mas a todas as mulheres em geral.

As eleições presidenciais nacionais após o impeachment de Dilma Rousseff foram marcadas por ataques contra candidatas aos cargos legislativo e executivo. A *internet* foi inundada de mensagens e fotos manipuladas e distorcidas com o objetivo de desqualificar as mulheres. Conforme aponta a revista *Veja*, em matéria publicada no ano de 2018, a candidata Manuela D'Ávila, candidata ao cargo máximo do executivo federal no ano de 2018, foi vítima de, ao menos, trinta e três *fake news* publicadas no *Facebook*. Tal fato misóginos ocorrido com a candidata petista guarda estrita semelhança ao “que ocorreu com a ex-presidenta Dilma Vana Rousseff (PT), principalmente durante

o percurso político que se originou nas manifestações de julho de 2013 e culminou no impeachment em 2016” (GADELHA; KERR, 2019, p. 12)

A violência de gênero propagada virtualmente contra candidatas do gênero feminino pode influenciar o resultado das eleições, pois o machismo enraizado na sociedade faz com que as mentiras presentes nas mídias digitais sejam facilmente aceitas e não contestadas. As publicações que promovem a discriminação contra as mulheres na política são rapidamente compartilhadas e vistas por inúmeras pessoas, “uma vez que o espaço virtual é ilimitado, a disseminação de conteúdos com mensagens misóginas acontece com grande intensidade, tornando-se difícil que seja controlado e revertido” (BERTAGNOLLI *et al.*, 2020).

Quando um político do gênero masculino é ofendido, as ofensas geralmente se relacionam à má gestão pública ou envolvimento em casos de corrupção. Já as mulheres são atacadas por sua personalidade, roupas, corpo, idade ou aparência física, aspectos que nada têm a ver com sua atuação política. Além disso, os insultos às representantes políticas do sexo feminino são acompanhados de preconceitos de raça, orientação sexual, idade ou ideologia política. Dessa forma, além de incitar a misoginia, esses conteúdos violentos reforçam o racismo, a LGBTfobia, o preconceito etário e contra as camadas sociais de baixa renda.

A representatividade feminina foi seriamente ameaçada, como evidenciado pelo projeto MonitorA, realizado pela revista Azmina em parceria com o InternetLab em 2020. O projeto foi dividido em três etapas de pesquisa.

Inicialmente, foi identificado que as candidatas femininas nas eleições de 2020 recebiam, em média, quarenta xingamentos por dia, referentes ao corpo, aparência, idade ou outros aspectos da vida pessoal. Na segunda parte do projeto, foi constatado que não apenas as candidatas sofriam retaliações, mas também as mulheres que apoiavam campanhas femininas, como Marina Silva, xingada de velha, feia e múmia, e Dilma Rousseff, chamada de “exemplo de fracasso das mulheres na política”. Por fim, foi revelada a diferença nos comentários negativos recebidos por candidatos do sexo masculino e feminino. Enquanto homens como Sebastião Melo, João Campos e Bruno Covas eram chamados de mentirosos, as candidatas que disputavam as eleições contra eles, respectivamente Manuela D’Ávila e Marília Arraes, eram xingadas de dissimuladas, safadas e vitimistas, além de Luiza Erundina ser caracterizada como velha e caduca.

O projeto MonitorA também destacou a correlação entre racismo e questão de gênero, evidenciada pelos boatos e piadas machistas e racistas perpetrados contra Benedita da Silva. A candidata petista à prefeitura do Rio de Janeiro foi chamada de “porca”, “vaca”, “imunda” e “feia”, animalizando seu corpo feminino e associando sua cor de pele negra à feiura e sujeira. Assim, a

questão de gênero está diretamente relacionada a outras formas de discriminação, com comentários que promovem a misoginia e o racismo.

O Laboratório de Combate à Desinformação e ao Discurso de Ódio em Sistemas de Comunicação em Rede (DDoS Lab), vinculado à Universidade Federal Fluminense, realizou uma pesquisa entre julho a dezembro de 2021 para analisar mensagens publicadas nas redes sociais (*Facebook, Instagram, Twitter e YouTube*) que diziam respeito as mulheres que ocupam cargos políticos no âmbito federal. O estudo constatou que dentre as mensagens direcionadas às 79 deputadas e 12 senadoras, que possuíam conteúdo ofensivo, o insulto correspondia a 41% dos casos, seguido pela invalidação com 26,6% e a crítica com 24,5%.

A pesquisa também evidenciou que os conteúdos ofensivos eram disseminados nas redes sociais em tons de sátira e humor, correspondente a, aproximadamente, 30% das mensagens. Tal fato leva a considerar que as agressões destiladas na internet contra às mulheres estão escondidas atrás de um véu irônico e cômico, fazendo transparecer que tudo não se passa de uma “brincadeirinha”.

Quando uma mulher concorre a um cargo público, ela não deve ser avaliada com base em suas características físicas ou íntimas. Ser mulher, negra, lésbica, periférica, mãe, ter mais de 60 anos ou ser feminista não são características depreciativas e tampouco afetam a capacidade de exercer funções públicas. A falta de representação feminina na política prejudica toda a sociedade ao comprometer o pluralismo político e o Estado Democrático de Direito.

3. SILENCIAMENTO E DISCRIMINAÇÃO DE MULHERES NOS ESPAÇOS DE PODER

O sistema patriarcal sempre restringiu as mulheres ao âmbito privado, enfatizando que a vida pública e a participação política eram responsabilidades atribuídas ao gênero masculino. Enquanto os homens se dedicavam ao trabalho produtivo e externo, às mulheres eram atribuídas tarefas reprodutivas, ligadas à maternidade e à vida doméstica, sequer desfrutando de direitos políticos.

Segundo Joan Scott, o uso do termo *gênero* tornou-se útil para “distinguir a prática sexual dos papéis atribuídos às mulheres e aos homens” através da “criação inteiramente social das ideias sobre os papéis próprios aos homens e às mulheres”. Assim, afirma a autora que “o uso do ‘gênero’ coloca ênfase sobre o sistema de relações que pode incluir o sexo, mas que não é diretamente determinado pelo sexo nem determina diretamente a sexualidade” (SCOTT, 2019, p. 55).

Conforme aponta Grazielly A. Baggenstoss (2013, p. 17), além da propriedade, o gênero era outro critério que embasava a participação, “considerando que o discurso moderno afirmava que

mulher carecia do requisito de independência, que constitui a condição de titular de direitos políticos”, perpetuando a permanência de grupos elitistas no comando das decisões públicas.

Apesar dos progressos alcançados no que diz respeito aos direitos das mulheres, a igualdade de gênero ainda não foi plenamente materializada na sociedade brasileira, uma vez que as mulheres continuam sendo alvo de preconceito e violência exclusivamente por serem do gênero feminino. Ainda hoje, são desvalorizadas e subestimadas, enfrentando discriminação tanto no mercado de trabalho quanto na participação política, além de serem vítimas de vários tipos de discriminação.

Participar da política e exercer funções públicas demanda tempo e investimento, o que afeta tanto a vida privada quanto as responsabilidades do lar. As mulheres eram responsabilizadas pelas tarefas relacionadas à reprodução, maternidade e cuidados domésticos, “sempre menosprezado, contudo, longe de ser mais leve, era mais penoso e tomava mais tempo, tendo em vista não ter horário definido ou meta a cumprir, senão amparar todos os membros da família e o lar” (FREITAS; COSTA, 2020, p. 300).

As mulheres são alvo de ameaças, insultos, intimidações e, em certos casos, até mesmo agressões físicas e sexuais, tudo isso com o intuito de desencorajar sua participação no processo de tomada de decisões públicas. A desigualdade de gênero na política é perpetuada por um sistema machista arraigado, que impede que as perspectivas femininas sejam escutadas e valorizadas pelos colegas parlamentares e pela sociedade em geral. Além disso, enfrentam outra grande dificuldade ao terem suas vozes silenciadas e sua experiência de violência política de gênero frequentemente ignorada ou invisibilizada, posto que “a violência contra as mulheres na política brasileira está naturalizada e, por isso, não é reconhecida, explicitada e discutida.” (BIROLI, 2016).

De acordo com Fabiana Marion Spengler e Fernanda da Silva Lima (2021, p. 167), ao longo da história, as mulheres têm lutado contra padrões preestabelecidos que as categorizam, seja a mulher branca classificada como “dócil, frágil, materna, do lar, sem poder cognitivo, emotiva, irracional – sendo ela negra, é objetificada, desumanizada, hipersexualizada, e um corpo forte para o desempenho de qualquer trabalho, violência, entre outros rótulos”. É essencial reconhecer que as mulheres não devem ser categorizadas de forma generalizada, uma vez que cada uma possui sua própria individualidade, vivências e experiências de dor. No entanto, embora não existam pretensões universais, há conjuntos de interesses específicos ligados ao gênero feminino.

As mulheres que ocupam cargos políticos no parlamento ou no executivo são frequentemente alvo de desqualificação, recebendo menos investimento em suas ideias, sendo desvalorizadas por membros do próprio partido, interrompidas e silenciadas durante discursos, além de sofrerem perseguições. Culturalmente, as mulheres são silenciadas, fato que constitui uma violência simbólica

que atrela a figura feminina a “imagens de sensibilidade, de delicadeza, de submissas e de sujeitos sem habilidade para o uso público da palavra, devido ao suposto caráter emocional de suas intervenções discursivas (BARROS; BUSANELLO, 2019, p. 2)

A violência política de gênero não se limita apenas à sociedade, que utiliza principalmente as redes sociais para proferir ofensas, mas também é perpetuada por parlamentares e ocorre dentro das casas legislativas, que deveriam ser espaços de respeito e tomada de decisões.

Segundo um artigo publicado em 2014 pelo jornal Folha de São Paulo, a deputada federal Maria do Rosário (PT) foi alvo de um ataque sexista perpetrado pelo deputado federal Jair Messias Bolsonaro, quebrando o decoro parlamentar e afirmando perante os membros da Câmara dos Deputados que a deputada não merecia ser estuprada devido à sua aparência física (FOLHA DE SÃO PAULO, 2014).

Outro caso de repercussão ocorreu com a deputada estadual de São Paulo, Isa Penna (PSOL), segundo matéria do Jornal Nexo em dezembro de 2020, durante a 65ª Sessão Plenária Extraordinária da Assembleia Legislativa de São Paulo (Alesp), a deputada foi tocada de forma inadequada na região dos seios pelo parlamentar Fernando Cury (Cidadania).

Segundo a pesquisa conduzida por Tássia Rabelo de Pinho (2020), no período de 2001 a 2018, o Conselho de Ética e Decoro Parlamentar da Câmara dos Deputados recebeu 150 denúncias, das quais sete foram categorizadas como casos de violência política de gênero. A autora concentra sua análise e explanação nos detalhes das Representações nº 36 de 2014, nº 02 de 2015, nº 03 de 2015, nº 10 de 2016, nº 18 de 2017 e nº 26 de 2018, revelando que todas elas foram arquivadas e os autores não sofreram qualquer tipo de punição.

As agressões contra as mulheres que se aventuram no espaço público podem também assumir a forma de violência simbólica, econômica e estrutural. Isso significa que atos como interrupções das falas, descrédito do discurso, desqualificação da competência, candidaturas fictícias, falta de financiamento se enquadram como violência política de gênero.

Em 2021, o Congresso Nacional aprovou duas leis que criminalizam condutas vinculadas à violência política de gênero. A Lei nº 14.192/2021 acrescentou ao Código Eleitoral o artigo 326-B, que estabelece sanções para aqueles que praticarem assédio, constrangimento, humilhação, perseguição ou ameaça contra mulheres com o propósito de impedir ou dificultar sua candidatura ou mandato político. A lei também proíbe propagandas eleitorais ou partidárias que diminuam a condição das mulheres ou incentivem a discriminação, além de exigir que os partidos políticos incluam em seus estatutos mecanismos de prevenção e combate a esse tipo de violência.

Por sua vez, a Lei nº 14.197/2021 estabeleceu normas mais abrangentes, ao tipificar como crime contra o Estado Democrático de Direito, no artigo 359-P do Código Penal, condutas que restrinjam, impeçam ou dificultem o exercício de direitos políticos de qualquer pessoa, com o uso de violência física, sexual ou psicológica, em razão de seu sexo, raça, cor, etnia, religião ou origem nacional.

Apesar da inarredável urgência de discutir e implementar mecanismos eficazes para prevenir e sancionar a violência política de gênero, precisamos reconhecer que o “sistema penal é um instrumento discriminatório por excelência” (SHECAIRA; IFANGER, 2019, p. 365), que se constituiu em um longo processo histórico de criminalização e repressão racial, que retroalimenta a insegurança, amplia a vigilância e a violência estatal (BORGES, 2019). Nesse sentido, não há, no campo do sistema repressivo penal, qualquer objetivo de ruptura essa estrutura de violência, seletividade e discriminação, justamente porque violência e seletividade são partes constitutivas do aparato estatal repressivo, instrumentos utilizados para manter e reproduzir as desigualdades que caracterizam a estrutura social (BARATTA, 2004).

Dessa forma, podemos inferir que as leis que criminalizam a violência política de gênero operam com caráter prevalentemente simbólico. Apesar de terem sido aprovadas pelo legislativo com a pretensão de demonstrar preocupação em relação às discriminações e agressões enfrentadas por candidatas e parlamentares, tanto durante as eleições como no exercício do mandato, na prática, essa intenção não se materializou.

O chamado efeito meramente simbólico do Direito Penal deve ser compreendido como um problema de deslegitimação da intervenção penal, que ocorre quando uma os efeitos produzidos pela intervenção penal – ou, ao menos, a maior parte deles – carecem de legitimidade porque não dizem respeito às necessidades de controle social atribuídos, mesmo que discursivamente, à sanção penal (DÍEZ RIPOLLÉS, 2002).

Com efeito, não obstante a aprovação e promulgação de leis voltadas a punir a violência política de gênero, as condutas dos próprios membros do Congresso Nacional em relação às mulheres têm sido extremamente desrespeitosas. Ao analisar as denúncias apresentadas ao Conselho de Ética e Decoro Parlamentar no período de janeiro de 2022 a junho de 2023, ou seja, após a entrada em vigor da Lei nº 14.192/2021 e Lei nº 14.197/2021, fica evidente que a própria instituição responsável pela criação de leis em defesa dos direitos das mulheres é também aquela que pratica atos discriminatórios e ofensivos contra elas.

No ano de 2022, o Conselho de Ética e Decoro Parlamentar recebeu um total de 27 representações, das quais cinco se referiam a ataques de deputados contra mulheres. Todas essas

reclamações tiveram o mesmo desfecho, foram arquivadas no ano de 2023, de acordo com o artigo 105 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados.

A Representação nº 08/2022 surgiu como resultado dos comentários ofensivos feitos pelo deputado Éder Mauro (PSD-PA) em relação às parlamentares, com destaque para a deputada Maria do Rosário (PT-RS), na qual ele enfatizou que gostaria que chamassem um médico para ela por não parar de falar. Após esse incidente, o deputado Eduardo Bolsonaro (PSL-SP) publicou em suas redes sociais textos de teor misógino ao se referir às parlamentares como "pessoas portadoras de vagina", além de afirmar que a Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania não seria uma "gaiola das loucas", apesar das parlamentares estarem sendo levadas à loucura pelas verdades ditas pelo deputado Éder Mauro.

Apresentada pelo Partido Socialismo e Liberdade (PSOL) e pelo Partido dos Trabalhadores (PT) contra o deputado Éder Mauro (PSD), a representação nº 09/2022 refere-se a um episódio ocorrido durante uma reunião da Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC), em que a deputada Fernanda Melchionna (PSOL-RS) estava fazendo uma fala quando sua conexão à internet falhou, momento em que o deputado Éder Mauro disse "graças a Deus". A deputada Maria do Rosário expressou sua insatisfação com o comentário, e o deputado Éder Mauro respondeu dizendo "depois que chama de Maria do Barraco, ela acha ruim".

As Representações nº 20/2022 (proposta pelo Partido Comunista do Brasil - Pcdob), nº 21/2022 (proposta pelo Partido dos Trabalhadores - PT) e nº 22/2022 (proposta pelo Partido Socialismo e Liberdade - PSOL) tratam do mesmo incidente, relacionado a uma postagem feita pelo deputado Eduardo Bolsonaro (PL-SP) em sua conta no Twitter, dirigida à jornalista Miriam Leitão, na qual ele diz "ainda com pena da (emoticon de cobra)". De acordo com os partidos políticos, o deputado foi sádico, uma vez que durante o período ditatorial, a jornalista foi vítima de tortura ao ser trancada em um local escuro com uma jiboia.

Até o mês de junho de 2023, o Conselho de Ética e Decoro Parlamentar recebeu um total de 14 denúncias, sendo que três delas dizem respeito a ofensas dirigidas às mulheres e estão atualmente em processo de tramitação, aguardando uma decisão.

Apresentada pelo Partido Liberal (PL), a Representação nº 02/2023 tem como representado o deputado Márcio Jerry, bem como origem em um incidente ocorrido na Comissão de Segurança Pública e Combate ao Crime Organizado (CSPCCO). De acordo com o partido, o deputado Márcio Jerry se aproximou por trás da deputada Júlia Zanatta (PL-SC), colocando seu rosto entre os cabelos dela e cheirando seu pescoço, enquanto dizia "pelo menos quarenta anos de mandato".

Proposta pelos Partido Socialismo e Liberdade (PSOL), Partido Democrático Trabalhista (PDT), Partido Socialista Brasileiro (PSB), Partido Comunista do Brasil (PCdoB) e Partido dos Trabalhadores, a Representação nº03/2023 se refere ao discurso com teor transfóbico realizado pelo deputado Nikolas Ferreira (PL/MG) no Dia Internacional da Mulher. O deputado utilizou uma peruca e subiu à tribuna da Câmara dos Deputados se apresentando como "deputada Nicole", afirmando que "hoje se sente uma mulher". Além disso, proferiu falas ofensivas e discriminatórias dirigidas às mulheres trans e travestis, bem como reforçou estereótipos que limitam a presença da mulher ao âmbito doméstico.

Por último, a Representação nº 04/2023, proposta pelo Partido dos Trabalhadores (PT), refere-se ao deputado José Medeiros (PL/SC) e trata de um incidente ocorrido durante uma sessão plenária na Câmara dos Deputados, no qual o deputado intimidou e constrangeu a deputada Gleisi Hoffmann (PT).

Os dados apresentados revelam que o Congresso Nacional, que deveria ser um espaço de debate, respeito e criação de leis justas para proteger os grupos vulnerabilizados da sociedade, acaba reproduzindo o machismo e demonstrando desvalorização em relação às questões e representações femininas. Isso demonstra que, apesar do Congresso Nacional se autoproclamar como um órgão engajado na criação de medidas legislativas para proteger as mulheres, essa postura não encontra respaldo na prática diária do Plenário

No âmbito político, especialmente durante o período eleitoral, condutas que incentivam qualquer forma de violência, principalmente contra as mulheres, são inflamadas e aceitas como algo normal. Mesmo depois da promulgação de leis que supostamente visam promover a representatividade feminina, atos sexistas e misóginos, que tratam as mulheres inseridas no campo político com violência, continuam sendo reproduzidos, validando a dominação masculina e desvalorizando a participação feminina na política, em detrimento da democracia.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ao longo da história, as mulheres raramente foram reconhecidas como sujeitos de direitos. Eram vistas e tratadas como uma extensão do homem ou como um objeto de sua propriedade, devendo ter um comportamento ideal caracterizado por ser passivo e dócil.

A esfera política é permeada por uma cultura sexista e discriminatória, e as mulheres que têm a coragem de desafiar tal estrutura, envolvendo-se ativamente na vida pública enfrentam

consequências severas. A violência política de gênero se manifesta por ataques contra as mulheres dentro e fora das instituições parlamentares.

Fora do Parlamento, especificamente no ambiente virtual, a violência política direcionada às mulheres pode atingir níveis difíceis de serem controlados, devido à amplitude e velocidade da *internet*. Ofensas e atos discriminatórios contra candidatas ou políticas são uma séria ameaça à representatividade, pois podem resultar na diminuição da presença feminina em cargos de poder e na vida pública.

A violência política, as agressões verbais e as intimidações podem ser direcionadas a políticos de ambos os sexos, no entanto, as mensagens mais violentas baseiam-se em preconceitos e discriminações, atingindo principalmente aspectos da vida que decorrem do gênero feminino e dos papéis sociais que são atribuídos à mulher. Mas não é apenas por isso que essa forma de violência política se destaca: à tentativa coibir a integração de mulheres nos espaços de poder e decisão subjaz a ideia de negar às mulheres sua condição de sujeito político, que é objeto do contínuo processo de lutas dos movimentos feministas.

Para atingir a condição de sujeito político e a igualdade de gênero, evidentemente não basta remover as barreiras legais que impedem a participação das mulheres na política; é essencial fomentar a presença feminina nos espaços de poder e tomada de decisão. A representação política feminina é das dimensões que integram a categoria de *justiça de gênero*, trabalhada por Nancy Fraser.

No Brasil, o Poder Legislativo é predominantemente composto por homens, que frequentemente promovem leis em benefício próprio. Mesmo quando são promulgadas leis em defesa dos direitos das mulheres, elas muitas vezes têm caráter meramente simbólico e são facilmente desrespeitadas, servindo apenas aos interesses de grupos privilegiados.

Um exemplo disso é a aprovação da Emenda 117/22, que, embora tenha conferido validade constitucional às políticas de cotas parlamentares para mulheres, tinha como objetivo eximir os partidos políticos de qualquer responsabilidade por descumprimentos anteriores perante o Poder Judiciário. Esse desinteresse é ainda mais evidente na Proposta de Emenda Constitucional nº 09/23, que pretende alterar uma norma constitucional que foi modificada há menos de um ano, pois os partidos foram incapazes de cumprir a obrigação de promover o financiamento de candidaturas femininas.

As leis que criminalizam a violência política de gênero, como a Lei nº 14.192/2021 e a Lei nº 14.197/2021, também têm caráter simbólico. Embora tenham sido promulgadas por um corpo legislativo que aparentava se preocupar com as discriminações e agressões enfrentadas por candidatas e parlamentares durante o processo eleitoral e além dele, na prática isso não se concretizou.

Ao analisar as denúncias encaminhadas ao Conselho de Ética e Decoro Parlamentar, observa-se que, de janeiro de 2022 a junho de 2023, foram registradas 8 queixas relacionadas a condutas desrespeitosas por parte de parlamentares homens contra parlamentares mulheres. Portanto, apesar de o Congresso Nacional se autoproclamar como um órgão que propõe ações legislativas para proteger as mulheres, essa atitude não é evidente no dia a dia no Plenário.

Por outro lado, é assaz conhecido o fato de que a expansão do sistema penal e os movimentos de criminalização nunca apresentaram qualquer resultado positivo no sentido de reduzir a criminalidade que se propõem a enfrentar. Embora não tenha sido objeto específico do presente artigo, não podemos deixar de pontuar que esses movimentos de recrudescimento do sistema criminal, supostamente voltados à proteção de minorias sociais, apenas (re)legitima o caráter simbólico das leis penais e os discursos voltados à prisionização, que tantos danos já causaram e continuam causando para uma parte da população, racialmente selecionada para integrar os números do encarceramento massivo no Brasil.

As mulheres enfrentam variadas formas de violência quando decidem ingressar na esfera política, seja por agressões provenientes da sociedade, principalmente perpetradas pelas redes sociais, ou por ofensas praticadas pelos próprios colegas parlamentares. Seu corpo, personalidade e até a maternidade são questionados e utilizados como meios para afirmar que as mulheres não têm a capacidade de ocupar espaços de tomada de decisão pública. Esse fato ressalta a importância da inclusão e representatividade das mulheres, destacando a necessidade de uma postura ativa e reivindicadora das agendas feministas, com o objetivo de derrubar os pilares que sustentam um sistema político profundamente arraigado a concepções sexistas e discriminatórias.

REFERÊNCIAS

ARAÚJO DE SÁ, Juliane, VASCONCELOS, Maria, RIBEIRO, Maria, LEITÃO, Macell. Constituição e feminismo: a luta pelos direitos das mulheres na constituinte de 1987/1988. **Argumenta Journal Law**, Jacarezinho – PR, Brasil, n. 39, 2023, p. 319-340. Disponível em: <https://seer.uenp.edu.br/index.php/argumenta/article/view/2185/pdf>. Acesso em: 20 jun. 2023.

BAGGENSTOSS, G. A. A democracia brasileira colonizada e a asfixia dos atos populares. **Revista da Faculdade de Direito do Sul de Minas**, v. 29, p. 14-48, 2013. Disponível em: <https://www.fdsu.edu.br/adm/artigos/f8cc2a4cade1de07e3e9a3792ec714ab.pdf>. Acesso em: 19 jun. 2023.

BARATTA, A. **Criminología crítica y crítica del derecho penal**: introducción a la sociología jurídico penal. 11 ed. Buenos Aires: Siglo XXI, 2004.

BASTOS, Antônio Teixeira; BUSANELLO, Elisabete. Machismo discursivo: modos de interdição da voz das mulheres no parlamento brasileiro. **Revista Estudos Feministas**. Florianópolis, v. 27, n. 2, 2019. Disponível em: <https://periodicos.ufsc.br/index.php/ref/article/view/1806-9584-2019v27n253771>. Acesso em: 28 jun. 2023.

BERTAGNOLLI, et. al. Misoginia em redes sociais: uma forma de violência contra Mulheres. **Revista Contribuciones a las Ciencias Sociales**, n. 65, março, 2020. Disponível em: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=7760478>. Acesso em: 12 jul. 2023.

BIROLI, F. Mulheres e política nas notícias: Estereótipos de gênero e competência política. **Revista Crítica de Ciências Sociais**, set. 2010. p. 45-69. Disponível em: <https://journals.openedition.org/rccs/1765>. Acesso em: 13 jun 2023.

BIROLI, F. Violência política contra as mulheres. **Blog da Boitempo**, 2016. Disponível em: <https://blogdaboitempo.com.br/2016/08/12/violencia-politica-contra-as-mulheres/>. Acesso em: 20 jun. 2023.

BORGES, J. **Encarceramento em massa**. São Paulo: Sueli Carneiro; Pólen, 2019.

BRASIL. Rep. 08/2022. Brasília: Câmara dos Deputados, 2022. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2319700>.

BRASIL. Rep. 09/2022. Brasília: Câmara dos Deputados, 2022. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2319708>.

BRASIL. Rep. 20/2022. Brasília: Câmara dos Deputados, 2022. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2319739>.

BRASIL. Rep. 21/2022. Brasília: Câmara dos Deputados, 2022. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2319741>.

BRASIL. Rep. 22 /2022. Brasília: Câmara dos Deputados, 2022. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2319743>.

BRASIL. Rep. 02/2023. Brasília: Câmara dos Deputados, 2023. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2364383>.

BRASIL. Rep. 03/2023. Brasília: Câmara dos Deputados, 2023. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2364433>.

BRASIL. Rep. 04/2023. Brasília: Câmara dos Deputados, 2023. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2364435>.

CRESCÊNCIO, C. L; OLIVEIRA, M. E. Constituinte pra valer tem que ter palavra de mulher: Movimento de Mulheres do IAJES, Movimento Regional de Mulheres e a luta por democracia no Brasil. **Revista do Programa de Pós-Graduação em História Universidade Federal do Rio Grande do Sul**, Porto Alegre, v. 26, 2019.

COMO a decisão do caso Isa Penna faz ecoar outras violências. **Nexo Jornal**. 7 mar. 2021.

Disponível em: <https://www.nexojornal.com.br/perspectiva/2021/03/07/Como-adecis%C3%A3o-do-caso-Isa-Penna-faz-ecoar-outras-viol%C3%A2ncias>. Acesso em: 21 jun. 2023.

DÍEZ RIPOLLÉS, José Luis. El derecho penal simbólico y los efectos de la pena. **Boletín Mexicano de Derecho Comparado**, [S.l.], jan. 2002. ISSN 2448-4873. Disponível em <https://revistas.juridicas.unam.mx/index.php/derechocomparado/article/view/3703/4543>. Acesso em: 30 out. 2023.

FALCÃO, M.; GUERREIRO, G. Para rebater deputada, Bolsonaro diz que não a ‘estupraria’. **Folha de São Paulo**, Brasília, 09 dez. 2014. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/paywall/login.shtml?https://www1.folha.uol.com.br/poder/2014/12/1559815-para-rebater-deputada-bolsonaro-diz-que-nao-a-estupraria.shtml>. Acesso em: 23 jun. 2023.

FRASER, Nancy. La política feminista en el era de reconocimiento: una aproximación bidimensional a la justiça de género. In: FRASER, Nancy. **Fortunas del feminismo**. Ecuador: Traficantes de Sueños, 2015.

FREITAS, M. V. P.; COSTA, M. M. M. A desconstrução do conceito de mulher-família para mulher para-si: uma análise sobre a (re)inclusão das mulheres na sociedade e no mercado de trabalho contemporâneo. **Argumenta Journal Law**, Jacarezinho, PR, Brasil, n. 32, 2020, p. 297-316.

GADELHA, R.; KERR, R. A Pequena Política e as Fake News contra a Candidata Mulher nas Eleições Presidenciais de 2018. **Revista de educação encontros com a filosofia**, Niterói, Ano 8, n. 10, dez. 2019.

HOOKS, Bell. **O feminismo é para todo mundo: políticas arrebatadoras**. Tradução: Bhuvli Libanio. 11. ed. Rio de Janeiro: Rosa dos Tempos, 2020.

JUBILUT, Liliana. Itinerário para a proteção das minorias e dos grupos vulneráveis: os desafios conceituais e de estratégias de abordagem. **Direito à Diferença**. São Paulo: Saraiva, 2013.

MIGUEL, L. F.; BIROLI, F. **Feminismo e Política: uma introdução**. São Paulo: Boitempo, 2014.

MIGUEL, Luiz Felipe (org.). **Mulheres e representação política: 25 anos de estudos sobre cotas eleitorais no Brasil**. Porto Alegre: Zouk, 2021.

MONITORA: relatório sobre violência política online em páginas e perfis de candidatas(os) nas eleições municipais de 2020. **Revista Azmina; Internetlab**. São Paulo, 2021. Disponível em: https://www.internetlab.org.br/wp-content/uploads/2021/03/5P_Relatorio_MonitorAPT.pdf. Acesso em: 17 jun. 2023.

PHILLIPS, Anne. **The Politics of Presence**. Oxford: Oxford University Press, 1995.

PINHO, T. Debaixo do Tapete: A Violência Política de Gênero e o Silêncio do Conselho de Ética da Câmara dos Deputados. **Revista Estudos Feministas. Florianópolis**, v. 28 n. 2, 2020.

PNUD. Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento. Índice de Normas Sociais de Gênero. 2023. Disponível em: <https://news.un.org/pt/story/2023/06/1815832>. Acesso em: 29 jun. 2023.

SABBATINI, L.; CHAGAS, V.; MIGUEL, V. M.; PEREIRA, G. R.; DRAY, S. Mapa da Violência Política de Gênero em Plataformas Digitais. Niterói: coLAB/UFF, 2023. 60 p. (Série DDoS Lab). doi: 10.56465/ddoslab.2023.002. Disponível em: https://drive.google.com/file/d/1SmU5KkT140gCdtgmjcHE7X0iO_qp7d6u/view. Acesso em: 29 jun. 2023.

SHECAIRA, S. S.; IFANGER, F. C. de A. Uma crítica ao uso do sistema penal no enfrentamento da violência contra a mulher. **Revista Brasileira de Ciências Criminais**. São Paulo, v. 161, p. 309-329, 2019.

SPENGLER, F. M.; LIMA, F. DA S. Mulheres e sociedade: uma rota de colisão entre papel e expectativa social. **Revista Brasileira de Estudos Políticos**, v. 123, p. 129-175, 31 dez. 2021. Disponível em: <https://pos.direito.ufmg.br/rbep/index.php/rbep/article/view/691>. Acesso em: 28 jun. 2023.

SCOTT, Joan. Gênero: uma categoria útil para análise histórica. In: HOLLANDA, Heloísa Buarque de. (Org.). **Pensamento feminista: conceitos fundamentais**. Rio de Janeiro: Bazar do Tempo, 2019. p. 49-83.

TSE manda Facebook derrubar 33 fake news sobre Manuela D'Ávila. **Revista Veja**, 09 de outubro de 2018. Disponível em: <https://veja.abril.com.br/politica/tse-manda-facebookderrubar-33-fake-news-sobre-manuela-davila/>. Acesso em: 12 jul. 2023.

UPDATE; GATTO, Malu A. C.; THOMÈ, Débora. Reformas Eleitorais. 2023. Disponível em: https://www.institutoupdate.org.br/maisrepresentatividade/wp-content/uploads/2023/03/UPDATERepresentatividade_Reformas-Eleitorais.pdf. Acesso em: 29 jun. 2023.

AUTORAS

Bruna Azevedo de Castro

Doutora em Direito pela Faculdade Autônoma de Direito de São Paulo. Atualmente, é Professora no Programa de Pós-Graduação (Mestrado e Doutorado) em Ciência Jurídica da Universidade Estadual do Norte do Paraná (UENP). Pós-doutorado pela Universidade La Salle. Pesquisadora no Grupo de Pesquisa Ideologias do Estado e Estratégias Repressivas, da UENP.

E-mail: brunaazcastro@gmail.com

Orcid: <https://orcid.org/0000-0001-5926-2281>

Vanessa de Souza Oliveira

Graduada em Direito pela Universidade Estadual do Norte do Paraná (UENP), mestranda em Ciência Jurídica pela Universidade Estadual do Norte do Paraná (UENP), Pesquisadora dos Grupos de Pesquisa Laboratório de Pesquisa em Teorias Constitucionais e Políticas (CPOL-LAB) e Democracia e Direitos Fundamentais.

E-mail: nessasoliv@outlook.com

Orcid: <https://orcid.org/0009-0004-2397-4673>

MULHER NA POLÍTICA: entre o conservadorismo moral e o dever ser jurídico**GERARDO CLÉSIO ARRUDA**

Centro Universitário Christus (UNICHRISTUS) e Universidade de Fortaleza (UNIFOR).

RAISA PINHEIRO ARRUDA

Instituto Brasileiro de Gestão e Negócios (IBGEN).

ANA STELA VIEIRA MENDES CÂMARA

Centro Universitário Christus (UNICHRISTUS).

RESUMO

Neste artigo faz-se uma reflexão do ordenamento concernente à participação da mulher no processo eleitoral brasileiro e das regulações que visam ampliar sua presença nas assembleias legislativas e no poder executivo. Com o objetivo de averiguar inconsistências e necessidades de inovações legislativas, descreve-se inicialmente o processo de construção ideológica que dá sustentação a dominação masculina, considerando as etapas da organização social a partir da divisão do trabalho; também, discute-se os aspectos morais instituidores do patriarcalismo e de suas consequências para a participação feminina na vida pública; em seguida, descreve-se os esforços do movimento feminista no Brasil e, em paralelo, o encadeamento das regulamentações do processo eleitoral e do uso dos recursos públicos pelas legendas partidárias; por fim, mostra-se o quão distante foram os resultados alcançados em relação aos objetivos do ordenamento e algumas questões que devem ser normativamente apreciadas. A metodologia alicerça-se na abordagem histórico-estrutural e na pesquisa bibliográfica e documental. Conclui-se que a modesta participação da mulher na política brasileira, mesmo após inserção significativa no mundo do trabalho e crescimento na condição de provedora da família, encontra resposta na dominação masculina simbolicamente entranhada na produção legislativa direcionada à questão de gênero no campo político.

Palavras-chave: Gênero; Legislação eleitoral; Patriarcalismo; Mulher.

WOMEN IN POLITICS: between moral conservativeness and the legal ought to be**ABSTRACT**

In this article, it has been reflected, women's participation in Brazilian electoral process and its regulations that aim increasing their presence in legislative assemblies and executive branch, regarding throughout legal framework. Aiming to assess inconsistencies and the need for legislative innovations, it's first described ideological construction process that sustains male domination, by considering social labour structure based on the division of labour; moreover, the moral aspects that instituted patriarchalism and its consequences for women's participation in life are addressed; subsequently it is described efforts of the feminist movement in Brazil and, in concomitance, the sequencing of electoral process regulations and public resources usage by party legends; in conclusion, it is shown how far results' achieved were in relation to the ordinance objective and certain

issues that should be normally appraised. Methodology was based on the historical-structural approach, including bibliographic and documentary research. In conclusion the women in Brazilian politics modest participation, even after significant insertion in work force and growth in the condition as household head, finds answer in symbolically entrenched masculine domination in the legislative production directed to the question of gender in the political field.

Keywords: Gender; Electoral legislation; Patriarchy; Woman.

Recebido em: 01/10/2023

Aceito em: 15/11/2023

INTRODUÇÃO

As legislações direcionadas à ampliação da mulher na política brasileira não alcançaram o intento almejado, uma vez que esse segmento segue sendo minoria nos espaços formais de poder. Intencionando contribuir com esse debate, faz-se aqui uma reflexão das causas constrangedoras da efetivação dos objetivos presentes nas proposições legislativas, bem como descreve-se o encadeamento normativo, salientando-se os avanços e indicando os aspectos passivos de aperfeiçoamentos.

A busca das mulheres pelo direito de participar da vida pública, de influir nas decisões políticas, de intentar protagonismo nos partidos políticos e o equilíbrio quantitativo nos parlamentos, trata-se de uma luta contra barreiras culturais enraizadas no processo civilizatório, pois seus elementos instituidores se imiscuem nos movimentos que encetaram a organização dos povos primitivos, consagraram-se nas civilizações agrícolas e permaneceram na sociedade urbana-industrial.

Parte-se aqui da hipótese de que os elementos culturais que funcionaram como barreiras à participação da mulher na vida pública, embora remetam para a origem do processo civilizatório ocidental, também influíram – e ainda hoje influi – na organização sociopolítica brasileira, como decorrência da herança cultural europeia cristã. Nesse sentido, desenvolveu-se uma análise alicerçada nos meandros do processo civilizatório, a partir da origem da divisão social do trabalho, visando identificar os elementos fundantes da ideologia legitimadora da dominação masculina. A descrição da construção desse fenômeno social, partindo de estudos que contemplam o mundo ocidental, fez-se necessária para a compreensão da estrutura social brasileira. Isso porque o patriarcalismo, fermentado no Brasil da casa grande e senzala, é ainda fortemente presente nas interações do país, hoje, urbano e industrializado.

Outrossim, entabulou-se a seguinte questão norteadora: por que a mulher ainda é minoria nos poderes parlamentares e executivos, apesar de uma participação continuamente crescente no mercado de trabalho e cada vez mais se colocando como provedora da família? Para enfrentar esta questão optou-se por uma abordagem metodológica histórico-estrutural, visando fundamentar as reflexões nas raízes culturais fundantes desse fenômeno, bem como intencionando a contextualização das regulações promulgadas e das inovações legislativas subsequentes. Também, adotou-se a pesquisa bibliográfica e documental, de sorte a substanciar as contextualizações históricas e as análises críticas das legislações vigentes e das proposições normativas propugnadas como substantivas à luta pela ampliação da mulher na política institucional.

O artigo está dividido em quatro tópicos. No primeiro, explicitam-se os fatores determinantes da representação da mulher frágil e da moral que sustenta a dominação masculina; no segundo, a partir da posição social da mulher consagrada no patriarcalismo, delineiam-se as barreiras culturais que funcionaram – e ainda funcionam – para torná-la secundária na vida pública, considerando a trajetória civilizacional ocidental e brasileira; no terceiro tópico, faz-se uma descrição do histórico normativo da participação da mulher na política, desde as primeiras iniciativas até as inovações legislativas recentes; no último tópico, pontilham-se questões que ainda precisam ser enfrentadas para arrefecer as resistências morais que permeiam a sociedade brasileira e que são também observadas no cerne da lógica de funcionamento das legendas partidárias.

1. SOBRE A ORIGEM DA IDEIA DA MULHER FRÁGIL

Referenciando-se no pensamento de Kaplan e Manners (1975), pode-se afirmar que a ordenação e a explicação do mundo social são produzidas pelo homem a partir dos sistemas simbólicos e ideológicos, fundantes das estruturas sociais estruturantes e de suas transformações. Deriva-se dessa assertiva a noção de ideologia como sendo, de acordo com Chauí (2016, p. 247), “um *corpus* de representações e de normas que fixam e prescrevem de antemão o que se deve e como se deve pensar, agir e sentir.”

Ressalve-se que as ideias e crenças são erigidas na relação do sujeito com os fatos da realidade e na sua reação à realidade. Como explica Geertz (1989, p. 167), “onde existe a primeira conexão, descobrimos um pensamento que em princípio é verdadeiro; onde aparece a última relação, enfrentamos ideias que só podem ser verdadeiras por acidentes e que são passíveis de estarem viciadas por preconceitos.” Têm-se, então, que as ideologias podem distorcer a realidade social, intencionando justificar e tornar plausível interesses de grupos, de classes sociais ou de segmentos da sociedade (BERGER, 1994).

Enfim, os sentidos atribuídos à realidade, ou seja, as explicações e justificativas da realidade vivida, diretamente experimentada, formulam os amplos consensos ou senso comum. É esse processo que constitui e dá legitimidade às ideologias. Trata-se, portanto, de uma elaboração intelectual que é produzida no seio da sociedade a partir de uma disputa discursiva, que tende a resultar na imposição da visão de mundo dos grupos populacionais que se encontram numa posição de domínio sobre os demais. Assim, como explica Chauí (1999), a probabilidade mais verificável é a de se observar como hegemônicas as ideias dos dominantes, que visam manter as estruturas sociais e seus funcionamentos.

Essas questões preliminares fornecem elementos que possibilitam empreender esforço para o enfrentamento de um tema permeado de sutilezas, portanto, de difícil apreensão, que é a dominação

masculina e suas consequências. Bourdieu (1998), ao se debruçar sobre o tema, chama atenção para o fato de se tratar de um fenômeno, que se observa num tipo de relação social, em que se permite a verificação do exercício da dominação exercida com base no princípio simbólico de que tanto dominador quanto dominado conhecem e reconhecem. De acordo com o sociólogo francês, dá-se na dominação masculina uma submissão paradoxal, resultante da violência simbólica, violência doce, que nem sempre é percebida pelas vítimas, uma vez que é exercida por intermédio de formas simbólicas da comunicação. Vale observar, como constatação empírica desse fenômeno, a compreensão, no Brasil, da expressão abuso que, antes restrita praticamente a agressão sexual, agora, também passou a denotar as formas de comunicações ultrajantes e humilhantes.

Com efeito, trata-se de um tipo de violência que porta escaramuças que a tornam invisível e normalizadas até mesmo no imaginário das mulheres. Está imiscuído nesse processo uma estratégia de manutenção de poder e de garantia de privilégios, originariamente formulados no âmbito doméstico, na disputa política no seio da família, transborda para o universo do trabalho e se plasma por toda a rede de interações sociais praticadas na esfera pública. (SANDENBERG; TAVARES, 2016).

Engels (1982) chama a atenção para o fato de que até os anos 1860, sob influência hegemônica da obra *Cinco livros de Moisés*, as pesquisas não admitiam a existência histórica da poligamia e da poliandria, bem como da descendência estruturada a partir da linha materna; embora aceitasse a existência de um período em que predominou a promiscuidade sexual, ponderava-se, sobretudo, que prevalecera, desde sempre, a família patriarcal. Lerner (2019) denuncia que, desse viés analítico, se derivou a justificativa de que a submissão das mulheres se trata de uma determinação deificada, por decorrência, inquestionável.

O marco da produção literária que trata da família primitiva é a obra *Direito materno*, de Bachofen, publicado em 1861. Esse autor, como esclarece Engels (1982), sustenta que a promiscuidade sexual era um traço comum entre os povos antigos; também, que, dada a inexistência de união monogâmica, eram somente as mulheres que as novas gerações podiam identificar como sua filiação imediatamente ascendente. Isso acarretava grande prestígio para as mulheres e, por consequência, redundou na consecução de um domínio feminino.

Para além do reconhecimento da filiação, é necessário considerar os elementos que engendraram o modo de vida comunitário, para se entender as causas que formularam o direito materno em várias localidades e em diversas tribos. A sua hegemonia transcorreu quando a humanidade estava imersa no período em que inexistiam técnicas de produção agrícola e instrumentos eficientes para a caça de animais e para a pesca de peixes. É consenso entre os pesquisadores da história primitiva que foram estes fatores que impulsionaram homens e mulheres ao trabalho coletivo

e à apropriação comum dos alimentos coletados ou capturados. Como salienta Lerner (2019), evidências antropológicas sustentam que, na maioria das sociedades primitivas, não se distinguia o papel social do homem-caçador, uma vez que a caça de grandes animais era esporadicamente realizada, predominando a coleta associada à caça de pequenos animais, que mulheres e crianças também realizavam.

O historiador econômico Magalhães Filho (1975) chama a atenção para o fato de que a produção de alimentos dos povos coletores assemelhava-se a de várias espécies animais, que meramente apanhavam frutos, raízes e folhas, portanto, não passava de uma produção que tão-somente garantia a sobrevivência e a reprodução. Nessas condições, a organização comunitária se impunha como única forma capaz de manter a espécie, pois só em grupo poderiam os humanos enfrentar as adversidades, como os animais de grande porte, que se interpunham em seu caminho.

A sociedade materna emergiu como um sistema que garantia maior eficácia no enfrentamento da sobrevivência instável, pois dependia do achado de alimentos nas andanças intermináveis. Esse modo de vida nômade foi superado pelo tipo em que a coletividade, no mesmo espaço, buscava elaborar os meios e as formas viabilizadoras de uma subsistência menos propensa às adversidades da natureza. Os progressos na base técnica, direcionados para a sobrevivência, como defende Ribeiro (1988), provocaram mudanças na mentalidade, o que permitiu a humanidade inventar uma forma de organização social mais complexa.

Do princípio ao apogeu da sociedade organizada com base no clã materno, predominou o trabalho coletivo. A coleta de comestíveis feita em campo aberto e o seu transporte para local seguro, a caça de animais e aves com armas de curto alcance e o arado do solo sem a adoção de instrumentos de ferro e sem tração animal exigiam, principalmente, uma quantidade de força só alcançada coletivamente. Entretanto, na medida em que as técnicas de criação do gado foram desenvolvidas e conhecidas, o seu manuseio pôde ser extraído do grupo e transferido para o indivíduo. Tal fato se deu também com a produção agrícola, dado o aperfeiçoamento de instrumentos que permitiu ao homem arar com mais facilidade e rapidez. Segundo Diakov e Kovalev (1982), esse estágio das técnicas e dos instrumentos de trabalho levou a prática do loteamento das terras da tribo.

Como afirma Engels (1982), o desenvolvimento das forças de produção levou as pessoas a se organizarem em pequenos grupos (os clãs) no interior de uma comunidade mais ampla. A continuidade desse processo desencadeou forças que as impulsionaram para um tipo de organização cada vez mais fragmentada, em que os clãs foram se repartindo em grupos menores (as famílias), que passaram a lutar pela sua sobrevivência combinando posses individuais com posses coletivas.

Destarte, o desenvolvimento da força de trabalho gerou a especialização na agricultura e na pecuária, ou seja, o trabalho de artífices que produziam equipamentos utilizados na produção, no

transporte e no armazenamento. Concomitantemente a esse processo, deu-se o aprofundamento da divisão do trabalho, que separou mais ainda homens e mulheres, enquanto os homens vincularam-se às tarefas agrícolas e às de criação de animais, bem como na produção de materiais e instrumentos auxiliares; as mulheres assumiram os trabalhos domésticos. Eis o fator que, paulatinamente, foi empregando valor social mais significativo para os trabalhos fora do âmbito domiciliar e promovendo a perda do prestígio das tarefas domésticas.

Esse movimento acelerou-se com a adoção do trabalho escravo, que foi empregado em todas as atividades domésticas, o que contribuiu mais ainda para minimizar a importância social do trabalho feminino. As transformações, no âmbito do trabalho, que atribuíram *status* ao homem impulsionaram a mudança da organização familiar, que passou a se estruturar em torno do poder masculino; com isso, se estabeleceu a proibição da infidelidade, mas somente para a mulher, enquanto o homem poderia possuir mais de uma mulher ou se relacionar com concubinas e escravas.

Na grande família patriarcal, subsistiu a figura do grande líder, agora o homem e não mais a mulher, normalmente um ancião ou um membro do clã alçado à condição de líder, por deter características socialmente valorizadas. Eis as bases do ordenamento da organização social, da divisão hierárquica, da delimitação dos espaços e dos papéis sociais, sobre os quais se estruturaram as representações coletivas legitimadoras do ser feminino como naturalmente dependente do pátrio poder.

2. DA SUBMISSÃO AO PÁTRIO PODER À INSERÇÃO NA VIDA PÚBLICA

A posse de mulheres, na antiguidade, atribuía prestígio aos agrupamentos humanos. Esse fenômeno fomentava o seu aprisionamento visando a mercantilização para a satisfação sexual e para a função reprodutiva. Isso tornava as mulheres limitadas a funcionalidade orgânica, marcada pela transmutação, pela instabilidade e pelo estado caótico. Como sintetiza Lerner (2019, p. 136), “quando a escravidão se tornou comum, a subordinação das mulheres já era um fato histórico”.

É com o advento do cristianismo que a função da maternidade é distinguida e valorada, de sorte que o papel social da mulher passa a ser reconhecido como lugar de privilégio. De acordo com Badinter (1980), a palavra de Cristo colocou as mulheres lado a lado aos homens, como companheiras na construção da família, mas ainda presa a uma hierarquia opressora. Isso porque o poder da mãe era percebido como inferior, portanto, subjugado ao poder do pai. Enfim, mesmo com a alteração no *status* social, a mulher continuou desempenhando um papel em que prevalecia a função reprodutiva como essencial.

O advento da burguesia, no rastro da revolução de 1879, não destituiu a figura paterna da representação de Deus na família, e a posterior consagração do capitalismo moderno conduziu o homem à condição de patriarca industrial. Nas palavras de Roudinesco (2003, p. 38), a ordem familiar econômico-burguesa sustentava-se no tripé: “a autoridade do marido, a subordinação das mulheres e dependência dos filhos”. A família, ao lado das corporações, tornou-se uma das estruturas essenciais da lógica de funcionamento da sociedade, e coube a mulher o lugar de garantir a procriação.

Ressalte-se que, mesmo com a carta de Declaração dos Direitos do Homem, a mulher seguiu sem igualdade em direitos. Embora seja uma característica das mudanças revolucionárias dos grandes ciclos históricos a extinção, a reformulação e a criação de estruturas e subestruturas sociais, as passagens da antiguidade para o medievo e do medievo para a modernidade não trouxeram mudanças substanciais para a condição feminina, que se manteve fortemente vinculada à esfera doméstica e privada.

Essa breve reflexão histórica até aqui realizada corrobora com a afirmação de Chowdrow (1990, p. 17), que assevera que a “maternação das mulheres é um dos poucos elementos universais e duráveis da divisão de trabalho por sexo”. Com efeito, esse fenômeno permaneceu de forma renitente até o início das lutas feministas no século XIX. É a partir daí que se dá o questionamento sistemático da existência social da mulher presa aos cânones do papel de mãe e de esposa; assim como, verifica-se também o empreendimento de uma mudança objetiva, formal, na medida em que se buscou consolidar a mulher como sujeito de direito.

Ressalte-se que a maternidade, enquanto representação da amorosidade e dos cuidados afetuosos, resulta de uma construção que remonta ao século XVII. Como pode se depreender das reflexões de Badinter (1980), deu-se naquele século a construção da ideia de que, ao desempenhar o papel materno, a mulher conquistaria um lugar de respeito junto aos homens, sendo assim reconhecida por seu valor social. Essa representação edificou barreiras culturais que, salvo exceções pontilhadas na trajetória civilizatória ocidental, no decurso do século XVII ao XIX, tornou impeditivo o acesso das mulheres aos estudos, às informações, à cultura erudita, e, principalmente, às estruturas do poder formal.

No transcurso do século XIX, assistiu-se ao recrudescimento do debate acerca da divisão sexual e da explicação biologizante dos papéis sociais, que classificava os homens como sendo os senhores da razão e as mulheres dotadas da capacidade afetiva. Essa idealização, para além de legitimar a dependência das mulheres aos homens, conduziram-nas para uma posição limítrofe com a condição infanto-juvenil.

Entretanto, de acordo com Perrot (2007), o aparecimento do movimento feminista reascendeu, naquele mesmo século, o temor ancestral do poder das mulheres. A luta por igualdade de

direitos civis e políticos, acesso ao exercício de profissões intelectualizadas e a recusa à vida confinada aos limites da vocação materna foram os elementos que funcionaram para dar início à construção de uma nova consciência coletiva.

Sem dúvida, em um longo transcurso histórico se construiu um imaginário popular da mulher pacata, dona de casa, cuidadora, submissa e frágil. Entretanto, alguns fatos revelavam que apesar da falta de liberdade sobre o próprio corpo, bem como de sua invisibilidade jurídica, as mulheres se insurgiam contra o poder dominante. Por exemplo, na França, em 1831, assistiu-se ao desenvolvimento da luta de mulheres contra a substituição da mão de obra artesã pelas máquinas. E, mesmo antes da chegada das máquinas, as mulheres já haviam empreendido luta contra a organização fabril, quando iniciou o movimento de retirada do trabalho da esfera doméstica. Como salienta Perrot (2007), as mulheres entabularam árduo embate contra a retirada do trabalho de suas casas, que deveria ocorrer logo após o período de aprendizagem.

Ao final do século XIX, as mulheres foram excluídas dos ambientes públicos e sua participação política foi silenciada. Na interpretação de Perrot (2007), o movimento trabalhista, o sindicalismo, contribuiu para impedir que as mulheres se expressassem contra a exploração despótica e as condições indignas dos ambientes de trabalho. Numa palavra, a posição dos homens em relação à expressão e à postura feminina contrárias ao despotismo fabril reafirmou o mito de sua “natureza selvagem”, que precisa ser domesticada.

Na perspectiva de Federici (2021), na passagem do século XIX para o século XX, consagrou-se a dominação da família da classe trabalhadora, ao se impor um comportamento dócil, estável e disciplinado. Promoveu-se a retirada da mulher do espaço público de poder e a independência que o salário fabril concedia; assim, criou-se as condições para seu retorno às atividades familiares, uma vez que as obrigações reprodutivas entravam em conflito com as demandas da fábrica.

No Brasil, este período foi marcado também por mudanças que afastaram a mulher do espaço público. D’Incao (2015) afirma que se estabeleceu uma nova ordem social caracterizada pela busca do padrão “civilizado” europeu. Assim, as formas tradicionais de relacionamento social transmutaram-se, de sorte que a rua com novo status de espaço público, palco para as práticas ilegais e não civilizadas, tornou-se contraste e oposto da casa, o lugar privado.

Essa transição demarcou também a necessidade de mudança da postura feminina. Ao mesmo tempo em que ocorria uma interiorização da vida doméstica, uma crescente valorização do conceito de intimidade, a mulher precisava educar sua postura para a ocupação dos lugares públicos. Dessa forma, a mulher passa a ter o seu comportamento monitorado pelos “outros”, pois, ainda que a autoridade familiar estivesse na mão do homem, seu comportamento significava um importante

capital simbólico. As mulheres casadas contribuía para o projeto de mobilidade social da família a partir do seu comportamento e postura na vida cotidiana (D'INCAO, 2015).

Com a transformação do capitalismo, no concernente à ampliação do consumo, com o ingresso das crianças nas escolas cada vez mais cedo, e também devido a indústria abrir paulatinamente as portas para a mão de obra feminina, passou-se a operar um deslocamento no lugar social da mulher. Porém, como chama a atenção Sarti (1988), as transformações no mercado de trabalho não foram significativas o suficiente para mudar as relações domésticas. Mesmo após a consolidação do setor industrial nas principais capitais brasileiras, a hierarquia se manteve por meio do poder econômico e sexual. Afirma ainda Sarti (1988) que, até nas situações em que o rendimento da mulher superava o do homem, o poder masculino preponderava.

De acordo com Rago (2015), no início do século XX, a taxa de ocupação das mulheres, entre os operários da indústria têxtil de São Paulo, alcançava o percentual de 49,95%. Entretanto, apesar de ter alcançado essa expressiva participação quantitativa, as mulheres foram progressivamente caindo na composição do quantitativo de ocupados nesse segmento industrial. A explicação para este fenômeno se encontra no fato de que, para além dos obstáculos enfrentados no próprio mercado, que ia desde a variação salarial até o assédio sexual, as mulheres encontravam resistência na família, uma vez que os pais se nutriam de expectativas quanto ao casamento das filhas, assim assegurando um futuro estável.

Com efeito, a moralidade da época comumente associava o trabalho feminino a uma ameaça à honra da mulher. A marchinha de carnaval *Andorinha*, composta por Haroldo Lobo, em 1961, expressa bem essa ideia nos seus versos simples, mas contundentes: “Mulher casada/ que anda sozinha/ é andorinha/ é andorinha/ que sozinha não faz verão/ andorinha/ cuidado/ homem casado/ sozinho/ é gavião.” Esse discurso moral hegemônico no meio cultural era corroborado pelo discurso médico, ao afirmar que a mulher no trabalho colocava em risco o futuro das crianças e do marido. Até meados da década de setenta, o discurso sobre o papel da mulher definia sua função social como o de ter filhos e ocupar-se do trabalho doméstico. Com as lutas feministas nos anos 70 que se direcionaram ao direito ao trabalho, a representação social do feminino e da maternidade passaram a ser questionadas pelas próprias mulheres. (MORGADO, 2012).

Um marco para o deslocamento do papel da mulher é a chegada dos métodos contraceptivos, e do anticoncepcional, o que a possibilitou decidir acerca da maternidade. (SARTI, 1988; BANDINTER, 1980; CHODOROW, 1980; ROUDINESCO, 2003). Apesar das limitações, percebeu-se que a detenção de disposições econômicas viabilizou um certo nível de liberdade e de escolha, uma vez que instrumentalizou a mulher para desenvolver formas de se desvencilhar das exigências da dominação patriarcal. Outrossim, por intermédio do trabalho e do acesso à educação superior, a

mulher se instrumentalizou para investir contra a subjugação imposta pelo modelo patriarcal. De acordo com Lipovetsky (2000, p. 231) emergiu, nesse contexto, a *terceira mulher*: “novo modelo histórico caracterizado por uma transformação no modo de socialização e de individualização do feminino, uma generalização do princípio de livre governo de si, uma nova economia dos poderes femininos.”

Entretanto, percebe-se que as mudanças sociais não aplacaram substancialmente os mecanismos históricos de diferenciação social dos sexos. Como assevera Gadamer (2013), a tradição é essencialmente a conservação e está presente mesmo nos períodos de mudanças históricas. Não obstante, embora os papéis sociais relacionados ao gênero tenham se tornado mais maleáveis, a divisão social e do trabalho permanece relacionada ao gênero, pautada na divisão sexual. Os resultados obtidos e apresentados, nos conduz a compreensão dos conceitos e representações do lugar da mulher entre a carreira e a maternidade. Fortalecendo os preceitos teóricos do lugar da mãe como principal cuidadora e responsável pelos filhos, e além disso, demonstrando que apesar de todos os avanços e transformações sociais vividos da década de 1970 até os tempos atuais, as mulheres ainda são e se sentem cobradas em ocupar este lugar.

3. HISTÓRICO LEGISLATIVO DA PARTICIPAÇÃO DA MULHER NA POLÍTICA BRASILEIRA

As primeiras manifestações, no Brasil, a favor da equidade dos direitos políticos entre os sexos, segundo Tabak e Toscano (1982), remetem ao período imperial, quando José Bonifácio empreendeu esforços na defesa do voto das mulheres diplomadas por escola superior. As pesquisadoras lembram ainda a iniciativa de Luiz Trovão, que empreendeu esforços para a aprovação de emenda à Constituinte de 1890, visando garantir o direito de voto das mulheres, tendo sido subscrita por Eptácio Pessoa, Nilo Peçanha e Hermes da Fonseca.

Entretanto, a luta feminina pela efetivação do direito ao voto tem o seu marco fundante na campanha de Bertha Lutz, em 1921. O movimento aí encetado se robusteceu nas iniciativas mundiais que vinham se consolidando na Rússia, Finlândia, Suécia, Noruega, Dinamarca, Holanda, Bélgica, Luxemburgo, Áustria, Polônia, Lituânia, Letônia, Tchecoslováquia, Grécia, Inglaterra, Estados Unidos e México. A luta das mulheres brasileiras transcendeu os limites territoriais e se engajou nos movimentos internacionais, a partir da sua inserção na Aliança Internacional de Mulheres (TABAK e TOSCANO, 1982).

Em meados de 1921, o senador Justo Chermont trouxe para o debate o projeto de lei que tratava da regulamentação do voto da mulher maior de 21 anos. Esta iniciativa foi retomada, em 1925,

pelo deputado Basílio de Magalhães. Tabak e Toscano (1982) afirmam que parte da imprensa abriu espaço para a publicação de artigos de militantes, o que deu mais visibilidade ao movimento. Destarte, a Ordem dos Advogados do Brasil (OAB) emprestou apoio à campanha do voto feminino; por conseguinte, em 1926, iniciou-se nas Assembleias Legislativas Estaduais discussões acerca da reforma constitucional, culminando com a aprovação da Lei que assegurava o voto feminino no Rio Grande do Norte, que passou a vigorar em 25 de outubro de 1927.

O movimento feminino pelo direito ao voto no Brasil deparou-se com obstáculos que não estavam dados aos movimentos de outros países. No período imperial e nos primeiros anos da República, as mulheres estavam excluídas da política, assim como a maior parte da população brasileira, segundo Iglésias (1993), porque não detinham renda e/ou possuíam baixa escolaridade, requisitos impostos para se adquirir o direito de votar e de ser votado. E no regime militar ditatorial tornou-se impeditiva a propagação da ideia da essencialidade da participação na vida pública para a conquista da equidade social e econômica, dado que até mesmo a realização de manifestações e a aglomeração em locais públicos estavam proibidas.

Ressalve-se que no período da ditadura militar, apesar de todos óbices aos movimentos populares, empreenderam-se frentes de resistências guarnecidas sob o slogan “o povo unido jamais será vencido”, que não admitia distinção quanto à religião, à raça ou ao sexo. De sorte que, nos anos 1970, o movimento feminista direcionou-se, especialmente, para a defesa do direito da mulher ao acesso à justiça e à segurança. Essa inflexão na pauta do movimento feminista possibilitou, segundo Pintanguy (2020), trazer à luz os meandros institucionais de legitimação da violência contra a mulher, que reproduzia nos organismos de repressão, de forma iracunda, violências praticadas nos domicílios.

Ao final do longo período ditatorial militar, quando da abertura política nos anos 1980, verificou-se, simultaneamente à consolidação da participação da mulher no mercado de trabalho e do desenvolvimento do movimento feminista. As eleições de 1982 representaram um avanço na direção da normalidade democrática, observada na vitória de progressistas nos principais colégios eleitorais do país, de Franco Montoro, em São Paulo, Tancredo Neves, em Minas Gerais, e Leonel Brizola, no Rio de Janeiro. Nesse novo cenário político, instituiu-se, em 1985, o Conselho Nacional dos Direitos da Mulher (CNDM), órgão federal com autonomia administrativa e financeira, organizado em comissões por áreas de trabalho como violência, saúde, creche, educação, cultura, trabalho, mulher negra, mulher rural e legislação. (PINTANGUY, 2020)

Entretanto, é somente na década seguinte, após a participação no seminário de Beijing, na China, em setembro de 1995, que um grupo de mulheres parlamentares brasileiras, depois de conhecer experiências de outros países, se mobilizaram para instituir a Lei de Cotas. Aprovou-se a Lei nº.

9.100, em 29 de setembro de 1995, que estabeleceu normas para a realização das eleições municipais de 1996. Estipulou-se, em seu art. 11, §3º, que, no mínimo, 20% das vagas de partidos ou coligações deveriam ser preenchidas por candidaturas femininas (Brasil, 1995). Contudo, conforme explica Martins (2007), esse aumento passou por uma negociação que também implicou na ampliação do percentual total de candidatos que cada partido ou coligação poderia lançar naquele pleito, enquanto anteriormente a disponibilidade era de 100% do total de vagas a serem preenchidas, a nova legislação elevou este patamar a 120%.

Quando da organização do pleito seguinte, relativo às eleições estaduais e federal, a Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997 aumentou, em seu art. 10, §3º, a exigência de vagas para o mínimo de 30% e o máximo de 70% nas candidaturas de cada sexo, excepcionando-se como regra de transição, as eleições do ano subsequente, que deveriam, segundo o artigo 80 da mesma legislação, seguir um percentual, respectivamente, de 25% e 75%. Quanto ao total de candidaturas disponíveis para serem lançadas por cada partido, aumentou-se para 150% do total de vagas.

Destaque-se a preocupação do legislador quanto à possibilidade de se interpretar no escopo da norma a existência de discriminação negativa em relação ao homem, preocupação esta que se observa na adoção da expressão “candidatos do mesmo sexo”. Como assevera Martins (2007, p. 21), “parece surreal [...] acreditar que a mulher, até então sub-representada em todas as instâncias de poder, venha a superar o homem nas eleições por causa das cotas”. A autora levanta ainda a hipótese de que o mais provável é que essas propostas não tenham encontrado grande resistência, justamente porque se sabia que elas, sozinhas, não teriam o condão de transformar a complexa realidade sociopolítica brasileira.

Tal hipótese pode ser confirmada no pleito de 1988, quando se observou que o total de candidatas eleitas para ocupar vagas na Câmara dos Deputados foi menor do que nas eleições de 1994. Já nas eleições de 2002, verificou-se um pequeno avanço neste cenário, com o aumento de 2,53% da representatividade feminina, chegando a 8,18%, comparativamente a 1998 (5,65%). Quatro anos depois, nas eleições de 2006, o aumento de candidatas eleitas para a Câmara dos Deputados também foi discreto: uma alta de 0,59%, representando o preenchimento de 8,77% do total de vagas, o que, na prática, equivaleu a três novas deputadas. Àquela altura, já era suficientemente perceptível que as cotas meramente indicativas de percentuais necessitavam de medidas complementares para ampliar a representação política feminina (MARTINS, 2007).

Destarte, em 2009 foi promulgada a Lei 12.034, que determinou o tempo mínimo de 10% de propaganda televisiva para as candidaturas femininas, objetivando dar-lhes maior visibilidade. Essa mesma legislação deliberou a criação do incentivo de aplicação de recursos financeiros recebidos de pessoas físicas e jurídicas à “criação e manutenção de programas de promoção e difusão da

participação política das mulheres [...], observado o mínimo de 5% do total” (Brasil, 2009). O Tribunal Superior Eleitoral (TSE) reconheceu, em 2010, aplicabilidade imediata ao §3º do artigo 10 da Lei 9.504/97, por meio do que, uma vez constatado o não-preenchimento do mínimo de 30% de candidaturas de um mesmo sexo, o partido ou coligação deveriam ser notificados para ajustar a irregularidade (AGRA e SANTOS, 2020).

Dentre os avanços na legislação eleitoral, destaque-se a vigência da Lei 13.165/15, que, dentre outros objetivos, propugnava a redução dos custos das campanhas eleitorais, a simplificação dos partidos políticos e, ainda, o incentivo à participação feminina na política, estando previsto no seu art. 9º, que, nas três eleições subsequentes à promulgação da legislação, os partidos reservariam, em contas bancárias específicas para esta finalidade, o mínimo de 5% e o máximo de 15% do montante do Fundo Partidário destinado ao financiamento das campanhas eleitorais para as candidaturas femininas. Entretanto, sob o pretexto de uma inovação legislativa, gravava-se uma discriminação negativa e desproporcional, haja vista que o percentual mínimo desejado de candidaturas de um mesmo sexo tinha sido legalmente determinado em 30% pela Lei 9.504/97.

Outrossim, o Supremo Tribunal Federal (STF) declarou a inconstitucionalidade deste dispositivo e, por arrastamento, dos §5-a e do §7º do art. 44 da Lei 9.096/95. O voto do ministro-relator ressalta, precipuamente, que “as ações afirmativas prestigiam o direito à igualdade. (...) É incompatível com o direito à igualdade a distribuição de recursos públicos orientada apenas pela discriminação em relação ao sexo da pessoa. ” (BRASIL, 2018, p. 10). Garantiu-se, assim, a equiparação proporcional de recursos ao percentual de candidaturas.

Às vésperas do pleito de 2022, o tema ganhou novo fôlego e vieram à lume inovações legislativas relacionadas à participação feminina na política. Destaque-se a Lei 14.192, de 4 de agosto de 2021, que alterou alguns dispositivos do Código Eleitoral, a exemplo, arts. 323, §2º, II e art. 326-b, parágrafo único, art. 327, IV, com o objetivo de prevenção, repressão e combate à violência política contra a mulher, inclusive, com a criminalização e aumento de pena a certas condutas que envolvam “menosprezo ou discriminação à condição de mulher, ou à sua cor, raça ou etnia” (BRASIL, 2021b).

Subsequente à vigência deste novo dispositivo legal, promoveu-se alteração constitucional, por meio da Emenda Constitucional 111, de 28 de setembro de 2021, que garantiu, para fins de distribuição dos recursos do Fundo Partidário e do Fundo Especial de Financiamento de Campanha (FEFC), a contagem em dobro dos votos dados a candidatas mulheres ou a candidatos negros, a qual será aplicada uma única vez (BRASIL, 2021a).

No transcurso da celebração dos noventa anos da conquista do voto feminino no país, em 5 de abril de 2022, foi promulgada a Emenda Constitucional 117, que acrescentou os parágrafos 7º e 8º ao art. 17 da Constituição de 1988, obrigando os partidos políticos à aplicação mínima de 5% dos

recursos do Fundo Partidário, distribuído anualmente, “na criação e na manutenção de programas de promoção e difusão da participação política das mulheres, de acordo com os interesses intrapartidários” e, ainda, determinando que parte dos recursos do Fundo Partidário destinada a campanhas eleitorais, bem como os tempos de propagandas gratuitas no rádio e na televisão, deverão ser distribuídos às respectivas candidatas, considerando o mínimo de 30%, proporcional ao número de candidatas (BRASIL, 2022b, online).

4. DESAFIOS REMANESCENTES

A versão mais atualizada do Mapa das Mulheres na Política, produzido pela Organização das Nações Unidas e publicado em maio de 2022, indica o Brasil na 143^a posição no *ranking* que mede o percentual de mulheres no parlamento, considerando um total de 183 países avaliados. No contexto latino-americano, vê-se que a situação brasileira é também de atraso em relação à equidade de gênero na política. Enquanto a região encontra-se em franca ascensão, no concernente à participação feminina no parlamento, com destaques para a Nicarágua, Bolívia, Argentina, Equador e Chile, todos entre os cinquenta primeiros do mundo, o Brasil está à frente somente de Belize, que ocupa a 151^a posição no *ranking* mundial (UNITED NATIONS, 2022).

Apesar de ter sido um dos primeiros países da América Latina a adotar o sistema de cotas para promover a equidade de gênero na política, essa ação no Brasil não possibilitou alcançar os resultados almejados nos objetivos do conjunto normativo historicamente já produzido. Porquanto, é preciso considerar, como afirmam Schulz e Moritz (2015, online), que o resultado bem-sucedido no curso de uma campanha eleitoral é “multicausal e depende de muitas variáveis [...] e que as mulheres entram no processo eleitoral em condições desiguais [...]”.

Um aspecto de extrema relevância é o acesso a fontes de financiamento. Nesse sentido, o Relatório das Nações Unidas *Woman in Parliament 1995-2020* faz uma crítica à política brasileira, indicando que a não-regulamentação do financiamento de campanha “distorceu o processo eleitoral em favor dos homens – e contra as mulheres” (UNITED NATIONS, 2020, p. 6). Para além desta crítica, não é exagero afirmar, como fazem Agra e Santos (2020, p. 213), que as medidas adotadas até o presente momento não foram suficientes para “suplantar a deficiência social, econômica e cultural que mascaram a realidade. Esse fato agrava-se quando se verifica que o sistema de cotas, conforme previsto atualmente, não levam em consideração as grandes desigualdades de condições entre as próprias mulheres. Acrescentam ainda Agra e Santos (2020, p. 216) que a manutenção do mecanismo de funcionamento desse sistema contribui para beneficiar as “mulheres que já são empoderadas socialmente e não precisariam de regalias para competir com os homens.”

Com efeito, como denunciam Almeida e Machado (2021), a maior parte das parlamentares brasileiras eleitas com o suporte destas cotas são brancas, cristãs, heterossexuais, socialmente privilegiadas e apoiadoras de pautas conservadoras e, até mesmo, antifeministas. Esse fato demonstra que à participação política das mulheres negras se apresenta um cenário particularmente desafiador. As autoras afirmam ainda que, majoritariamente, estas mulheres concentram sua força de trabalho nos ambientes privados e domésticos, assim possibilitando às mulheres brancas o exercício de atividades na vida pública.

Faz-se necessário dar visibilidade ampla a essa problemática, visto que o Tribunal Superior Eleitoral (TSE) não disponibiliza o cruzamento de dados nas categorias de cor e de gênero, de modo a saber o percentual de mulheres negras eleitas, comparativamente às brancas. É digno de registro, contudo, que, nas últimas eleições, em 2020, entre o total de candidatos negros eleitos, somente 18,15% eram mulheres (BRASIL, 2022b), ou seja, uma minoria no cerne de outra minoria.

Boldrini (2019) demonstra a baixa representatividade das mulheres negras com base nos dados levantados pela Folha de São Paulo, concernente à legislatura de 2014-2018, que revelaram o percentual de 2,5% das deputadas na Câmara Federal e somente 1,2% das senadoras como autodeclaradas pretas e/ou pardas. Com efeito, vê-se que a questão da cor no interior da questão de gênero demonstra que a demanda de aperfeiçoamento das cotas de candidaturas deve contemplar nuances que extrapolam o aspecto quantitativo.

Deve-se observar também a necessidade de melhoria dos instrumentos de combate às fraudes envolvendo as candidaturas femininas. Isto porque tem-se registrado desvios de finalidade quanto aos recursos do Fundo Partidário e do Fundo Eleitoral destinados ao incentivo da participação das mulheres nos processos eleitorais e o acesso aos mandatos eletivos. Uma prática recorrente é a adoção de “candidata laranja”, termo que designa a postulante com plenas condições de elegibilidade, mas que, como atestam Agra e Santos (2020, p. 218), “registra sua candidatura perante a Justiça Eleitoral, sem, todavia, possuir o animus de exercer efetivamente o múnus público, seja pela ausência de votos ou em razão de quase nenhuma participação no pleito eleitoral.”

O combate a fraudes, efetivada numa prática em que o *modus operandi* borra aparência e legalidade efetiva, demandam investimentos viabilizadores de ampliação das condições de competitividade e de elegibilidade das candidaturas femininas, uma vez que a simples imposição de um percentual mínimo de candidaturas de ambos os sexos não garantirá, por si só, o aumento de chances de elegibilidade das mulheres. Os partidos, por óbvio, têm o interesse de destinar mais recursos para as candidaturas consideradas fortes. Neste sentido, Agra e Santos (2020) sugerem que seria interessante, para prevenir estas fraudes, que se instituísem as mesmas cotas de 30% para que as mulheres pudessem ocupar cargos nas direções partidárias.

Tal proposição assenta-se numa lógica que sinaliza para a possibilidade de ampliação nos controles preventivos, dado que se trata de uma variável fundamental para o enfrentamento de um fenômeno permeado de aspectos culturais intervenientes. Não são suficientes ações que tão-somente favoreçam o aparecimento de candidaturas femininas nos períodos eleitorais, pois o desafio posto é o de que sejam criadas as condições para a construção do protagonismo político feminino, garantidoras de inclusão das mulheres nos processos decisórios dos partidos, de modo a tornar as postulações femininas uma consequência da dinâmica de seu funcionamento.

Quanto a proposições de combate às candidaturas fraudulentas, ressalte-se o Projeto de Lei 1.381/21 (BRASIL, 2021b), que torna explícita a possibilidade de que candidatos, partidos políticos e o Ministério Público possam representar à Justiça Eleitoral visando instauração de Ação de Investigação Judicial Eleitoral (AIJE) em decorrência de candidaturas femininas fictícias. Apesar do atraso brasileiro quanto à equidade de gênero na política, debates, proposições e ações concretas caminham na direção do que assevera Mascaro (2008), ou seja, de que ainda há que se cultivar o gosto pela utopia como ser-ainda-não.

Saliente-se ainda alguns fatos relevantes registrados em 2021, que simbolizam os horizontes e referenciais de ampliação da representatividade feminina, considerando a ampla heterogeneidade de pautas, oriundas das distintas condições de vulnerabilidade que afetam as mulheres que têm as mais diferentes origens, histórias e anseios. Pela primeira vez em mais de 500 anos, foi eleita, pelo estado de Roraima, uma deputada federal indígena: Joenia Batista de Carvalho pertencente ao povo indígena Wapichana (BRASIL, 2022).

Por sua vez, Luana Rolim, eleita suplente de vereadora, foi a primeira pessoa brasileira com Síndrome de Down a ocupar uma vaga no Poder Legislativo, no município de Santo Ângelo, Rio Grande do Sul, em substituição ao vereador titular, em março de 2021 (SANTO ÂNGELO, 2021). Também no pleito de 2012 uma candidatura coletiva, a “Nossa Cara”, composta por três mulheres negras, assumiu mandato na Câmara Municipal de Fortaleza-Ceará. Na prática, como determina a legislação, a vaga é oficialmente ocupada por Adriana Gerônimo Vieira da Silva, mas todas as decisões, proposições e ações são compartilhadas com Louise Anne de Santana e a artista Lila M. Salu (FORTALEZA, 2022). Observou-se ainda no pleito de 2002, a eleição da primeira mulher transexual, que ganhou uma vaga no Poder Legislativo municipal de São Paulo: Erika Hilton conseguiu 50 mil votos e a façanha de ser a mulher mais bem votada em todo o país (SÃO PAULO, 2021).

CONCLUSÃO

A função social da mulher estruturou-se na divisão social do trabalho primitivo, de sorte que o desenvolvimento de técnicas de produção de alimentos, simultaneamente, desorganizou a sociedade comunal e organizou a produção individual e, por conseguinte, a sobrevivência em unidades familiares. No cerne desse processo de estruturação da organização social, o homem ocupou o espaço da produção e a mulher o das tarefas domésticas, cabendo-lhe ainda a relevância da reposição da força de trabalho, portanto, da reprodução. A ampliação da riqueza acumulada, a luta de todos para a apropriação da riqueza alheia e para a captura de escravos, distinguiu o papel social do homem como também sendo o de protetor, de guardião, de guerreiro. A distinção do poder masculino foi, portanto, derivado de um fenômeno social originado no trabalho, fortalecido na guerra e, por conseguinte, moralmente enraizado na trajetória civilizatória.

A representação da mulher como naturalmente destinada à função da procriação e da maternidade obstaculizou o seu acesso às informações e à cultura erudita e, principalmente, às estruturas de poder. A modernidade industrial não possibilitou automaticamente a erosão destas barreiras, que estão sendo paulatinamente superadas desde o século XX. As transformações capitalistas, a inserção cada vez mais ampla de tecnologias, conduziram as crianças em tenra idade para a escola e abriram espaço para as mulheres no mercado de trabalho. Contudo, as relações familiares e o lugar da mulher no âmbito doméstico não se transformaram na mesma velocidade das mudanças econômicas.

Nesse sentido, os movimentos feministas foram fundamentais para impulsionar a mudança no papel social da mulher, em sua participação na estrutura produtiva e nas esferas de poder. As mulheres, no Brasil, alinharam-se aos movimentos mundiais e organizaram-se na luta por garantias jurídicas viabilizadoras do enfrentamento aos obstáculos de ordem moral enraizados na sociedade brasileira. Uma luta árdua, como se observa na lei originária, nº 9.100/95, determinando que 20% das candidaturas deveriam ser preenchidas por mulheres, mas teve o seu efeito estrangido pelo acordo que permitiu aos partidos lançar um total de 120% de candidatos em relação ao total de cadeiras em disputa.

Legislações direcionadas à equidade de gênero na participação política foram efetivadas, como a Lei 12.034, em 2009, e a Lei 13.165, em 2015. A primeira, garantiu o mínimo de 10% do tempo televisivo nas propagandas eleitorais; a segunda, que se destinasse de 5% a 10%, dos recursos do Fundo Partidário com as campanhas para as candidaturas femininas. Vê-se aí uma desproporcionalidade destas denominadas inovações legislativas em relação à determinação de 30% de candidaturas do mesmo sexo, prevista na Lei 9.504/97. Uma distorção só recentemente enfrentada,

em 2022, com a Emenda Constitucional nº 117. Com efeito, ainda se fazem necessários ajustes regulatórios visando adequar a adoção do Fundo Partidário e do Fundo Eleitoral para promover a representatividade feminina.

Outrossim, é preciso trazer para o debate a dominação masculina simbolicamente entranhada no ordenamento do sistema eleitoral, que sutilmente secundariza, em termos de visibilidade e de recursos públicos, a participação da mulher no debate político, de tal maneira a contribuir para a captação de votos entre os eleitores que, embora insuficiente para conduzi-la às câmaras legislativas, funciona para a efetivação de candidaturas do partido. Destarte, essas questões demonstram ser fundamental a criação de mecanismos que visem a ampliação da participação das mulheres nos espaços de comando e de controle das legendas partidárias.

REFERÊNCIAS

AGRA, Walber de Moura; SANTOS, Maria Stephany dos. Cotas, candidaturas laranjas, melhor divisão de recursos financeiros e a inafastabilidade da realidade. **Estudos eleitorais**, Brasília, v. 14, n. 1, p. 204-230, jan./abr. 2020.

ALMEIDA, Jéssica Teles; MACHADO, Raquel Cavalcanti Ramos. Gênero, Raça e Participação Política da Mulher Negra: da Visibilização à Inclusão. **RDP**, Brasília, v. 18, n. 98, p. 389-413, mar./abr. 2021.

ATWOOD, Margareth. **O conto de aia**. São Paulo: Rocco, 2017.

BADINTER, Elisabeth. **Um amor conquistado**: o mito do amor materno. São Paulo: Círculo do Livro, 1980.

BADINTER, Elisabeth. **O conflito**: a mulher e a mãe. Rio de Janeiro: Record, 2001.

BERGER, Peter L. **Perspectivas sociológicas**: uma visão humanista. Petrópolis: Vozes, 1986.

BOLDINI, Angela. Bancada negra no Congresso é sub-representada em postos de comando. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 16 nov. 2019. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/poder/2019/11/bancada-negra-no-congresso-e-sub-representada-em-postos-de-comando.shtml>. Acesso em: 06 jul. 2022.

BOURDIEU, Pierre. **La domination masculine**. Paris: Éditions du Seuil, 1998.

BRASIL. **Emenda Constitucional nº 111, de 29 de setembro de 2021**. Altera a Constituição Federal para disciplinar a realização de consultas populares concomitantes às eleições municipais, dispor sobre o instituto da fidelidade partidária, (...) e estabelecer regras transitórias para distribuição entre os partidos políticos dos recursos do fundo partidário e do Fundo Especial de Financiamento de Campanha. Brasília, DF: Casa Civil, 2021.

BRASIL. **Emenda Constitucional nº 117, de 5 de abril de 2022**. Altera o art. 17 da Constituição Federal para impor aos partidos políticos a aplicação de recursos do fundo partidário na promoção e

difusão da participação política das mulheres, bem como a aplicação de recursos desse fundo e do Fundo Especial de Financiamento de Campanha e a divisão do tempo de propaganda gratuita no rádio e na televisão no percentual mínimo de 30% para candidaturas femininas. Brasília, DF: Casa Civil, 2022. Disponível em:
http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc117.htm#art1.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Joenia Wapichana**. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, 2022. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/deputados/204468>.

BRASIL. **Lei nº. 9.100, de 29 de setembro de 1995**. Estabelece normas para a realização das eleições municipais de 3 de outubro de 1996, e dá outras providências. Brasília, DF: Casa Civil, 1995. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19100.htm.

BRASIL. **Lei nº. 12.034, de 29 de setembro de 2009**. Altera as Leis nos 9.096, de 19 de setembro de 1995 - Lei dos Partidos Políticos, 9.504, de 30 de setembro de 1997, que estabelece normas para as eleições, e 4.737, de 15 de julho de 1965 - Código Eleitoral. Brasília, DF: Casa Civil, 2009. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/112034.htm.

BRASIL. **Lei nº. 13.165, de 29 de setembro de 2015**. Altera as Leis nº 9.504, de 30 de setembro de 1997, 9.096, de 19 de setembro de 1995, e 4.737, de 15 de julho de 1965 - Código Eleitoral, para reduzir os custos das campanhas eleitorais, simplificar a administração dos Partidos Políticos e incentivar a participação feminina. Brasília, DF: Casa Civil, 2015. Disponível em:
http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/113165.htm.

BRASIL. **Lei 14.192, de 4 de agosto de 2021**. Estabelece normas para prevenir, reprimir e combater a violência política contra a mulher; e altera a Lei nº 4.737, de 15 de julho de 1965 (Código Eleitoral), a Lei nº 9.096, de 19 de setembro de 1995 (Lei dos Partidos Políticos), e a Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997 (Lei das Eleições), (...) e para assegurar a participação de mulheres em debates eleitorais proporcionalmente ao número de candidatas às eleições proporcionais. Brasília, DF: Casa Civil, 2021b. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/L14192.htm.

BRASIL. **Projeto de Lei 1.381, de 13 de abril de 2021**. Altera o Art. 30-A da Lei nº 9.504 de 30 de setembro de 1997, para dispor sobre a investigação de fraude no processo eleitoral, no registro de candidatura, (...) e dá outras providências. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, 2021b. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1991401.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade 5.617/DF**. Rel. Min. Edson Fachin, julgada em 15 de março de 2018. Brasília, DF: Supremo Tribunal Federal, 2018.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **Conheça as diferenças entre Fundo Partidário e Fundo Eleitoral**. Brasília, 09 out. 2020. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/imprensa/noticias-tse/2020/Outubro/conheca-as-diferencas-entre-fundo-partidario-e-fundo-eleitoral>.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **Candidaturas**: cruzamento de dados por cor/raça. Atualizado em 06 jul. 2022. Brasília, 2002b. Disponível em:
https://sig.tse.jus.br/ords/dwapr/seai/r/sigcandidaturas/corra%C3%A7a?p15_menu=GENERO&clear=RP&session=15650751017011. Acesso em: 06/04/2022.

CHAUI, Marilena de Souza. **Convite à filosofia**. São Paulo: Editora Ática, 1999.

CHAUÍ, Marilena de Souza. Ideologia e educação. **Revista Educação e Pesquisa**. São Paulo, vol. 42, nº 1, p. 245-257, jan-mar/2016. Disponível em: <https://www.scielo.br/pdf/ep/v42n1/1517-9702-ep-42-1-0245.pdf>. Acesso em 10/03/2021.

CHOWDOROW, Nancy. **Psicanálise da maternidade**: uma crítica a Freud a partir da mulher. Rio de Janeiro: Rosa dos Tempos, 1990.

DIAKOV, V; KOVALEV, S. **A sociedade primitiva**. São Paulo: Global, 1982.

D'INCAO, Maia Ângela. Mulher a família burguesa. In: DEL PRIORE, Mary (org). **História das mulheres no Brasil**. 10. ed., 1ª reimpressão. São Paulo: Contexto, 2015.

ENGEL, Magali. Psiquiatria e feminilidade. In: PRIORE, Mary Del (org.). **História das mulheres no Brasil**. 10. ed., 1ª reimpressão. São Paulo: Contexto, 2015.

ENGELS, Friedrich. **A origem da família, da propriedade privada e do Estado**. Rio de Janeiro: Civilização brasileira, 1982.

FEDERICI, Silvia. **O ponto Zero da Revolução**: trabalho doméstico, reprodução e luta feminista. São Paulo: Elefante, 2018.

FORTALEZA. Câmara Municipal. **Adriana Nossa Cara**. Disponível em: <https://sapl.fortaleza.ce.leg.br/parlamentar/247>. Acesso em: 04 jun 2022.

GEERTZ, Clifford. **A interpretação das culturas**. Rio de Janeiro: Livros Técnicos e Científicos Editora S. A., 1989.

HAJE, Lara. **Anistia a partidos que descumprem cotas prejudica candidaturas femininas, dizem especialistas**. Brasília, 21 mar. 2022. Notícias. Disponível em : <https://www.camara.leg.br/noticias/859742-anistia-a-partidos-que-descumprem-cotas-prejudica-candidaturas-femininas-dizem-especialistas/>. Acesso em: 05/06/2022.

KAPLAN, David; MANNERS, Robert A. **Teoria da cultura**. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1975.

LERNER, Gerda. **A criação do patriarcado**: história da opressão das mulheres pelos homens. São Paulo: Cultrix, 2019

LIPOVETSKY, Gilles. **A terceira mulher**: permanência e revolução do feminino. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.

MAGALHÃES FILHO, Francisco de B. B. **História econômica**. São Paulo: Sugestões literárias, 1975.

MARTINS, Eneida Valarini. **A política de cotas e a representação feminina na Câmara dos Deputados**. Monografia (Pós-Graduação em Instituições e Processos Políticos do Legislativo) 60 f. - Centro de Formação da Câmara dos Deputados, Brasília, 2007.

MASCARO, Alysson. **Utopia e Direito**: Ernst Bloch e a ontologia jurídica da utopia. São Paulo: Quartier Latin, 2008.

MORGADO, Ana Paula Dente Vitelli. **A mulher invisível**: sentidos atribuídos à mulher e ao trabalho na gerência intermediária. 2012. Tese (Doutorado em Administração de Empresas), Fundação Getúlio Vargas, São Paulo. 2012.

PERROT, Michele. As mulheres, o poder, a história. In: **Os excluídos da história**: operários, mulheres e prisioneiros. Tradução: Denise Bottmann, Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2007.

PINTANGUY, J. A carta das mulheres brasileiras aos constituintes: memórias para o futuro. In: Duarte, C. L., Alves, B. M., Schmidt, R. T., Pintanguy, J., Sorj, B., de Costa, A. O., de Hollanda, H. B. **Algumas histórias sobre o feminismo no Brasil**: Lutas políticas e teóricas (Pensamento feminista brasileiro) [Kindle Android version], 2020

RAGO, Margareth. Trabalho Feminino e sexualidade. In: DEL PRIORE, Mary (org.). **História das mulheres no Brasil**. 10. ed., 1ª reimpressão. São Paulo: Contexto, 2011.

RIBEIRO, Darcy. **O processo civilizatório**: etapas da evolução sociocultural. São Paulo: Companhia das letras, 1998.

ROUDINESCO, Elizabeth. **A família em desordem**. Rio de Janeiro: Zahar, 2003.

SANTO ÂNGELO. Câmara Municipal. **Legislativo empossa Luana Rolim primeira vereadora com Síndrome de Down do Brasil**. Santo Ângelo, RS, 16 mar. 2021. Disponível em: <https://www.camarasa.rs.gov.br/legislativo-empossa-luana-rolim-primeira-vereadora-com-sindrome-de-down-do-brasil?page=3>. Acesso em: 05 mai 2022.

SARDENBERG, Cecilia M. B.; TAVARES, Márcia S. **Violência de gênero contra mulheres**: suas diferentes faces e estratégias de enfrentamento e monitoramento. Salvador: EDUFBA, 2016.

SÃO PAULO. Câmara Municipal. **Erika Hilton é a primeira mulher trans eleita como vereadora em São Paulo**. São Paulo, 14 jan. 2021. Disponível em: <https://www.saopaulo.sp.leg.br/blog/erika-hilton-e-a-primeira-mulher-trans-eleita-como-vereadora-em-sao-paulo/>. Acesso em: 05 jun 2022.

SARTI, C. A. Feminismo no Brasil: uma trajetória particular. **Cadernos de Pesquisa**, n.64, p. 38-47, 1988.

TABAK, Fanny; TOSCANO, Moema. **Mulher e política**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1982.

UNITED NATIONS. Inter-Parliamentary Union. **Montly ranking of woman in national parliaments**. Disponível em: <https://data.ipu.org/women-ranking?month=5&year=2022>. Acesso em: 02 jun 2022.

UNITED NATIONS. Inter-Parliamentary Union. **Woman in parliament: 1995-2020**. Genebra, 2021. Disponível em: <https://ipu.org/publications>. Acesso em: 05 jun 2022.

AUTORES

Gerardo Clésio Arruda

Professor do Programa de Mestrado em Direito do Centro Universitário Christus (UNICHRISTUS) e Professor Titular da Universidade de Fortaleza (UNIFOR). Doutor e Mestre em Sociologia, Especialista em Geografia e Graduado em Ciências Econômicas.

E-mail: clesioarruda@yahoo.com.br

Orcid: <https://orcid.org/0000-0002-1165-8137>

Raisa Pinheiro Arruda

Mestra em Saúde Coletiva e graduada em Psicologia e pela Universidade de Fortaleza (UNIFOR). Professora de Psicologia Clínica no Instituto Brasileiro de Gestão e Negócios (IBGEN).

E-mail: raisaarrudapsi@gmail.com

Orcid: <https://orcid.org/0000-0002-9389-4327>

Ana Stela Vieira Mendes Câmara

Doutora, mestra e graduada em Direito. Professora do Centro Universitário Unichristus. Facilitadora em Círculos de Construção de Paz.

E-mail: emailastela@gmail.com

Orcid: <https://orcid.org/0000-0001-5676-7057>

RACISMO E SISTEMA PENAL: reflexões críticas sobre tempo, sociedade e modelos punitivos

LUCIANO FILIZOLA DA SILVA

Universidade do Grande Rio (UNIGRANRIO)

RESUMO

O presente trabalho visa analisar a percepção do negro pela sociedade brasileira sob uma perspectiva jurídico-penal. Para tanto, buscou-se, ainda que brevemente, suas origens históricas quanto à construção da imagem do negro, a relevância da discussão sobre a raça e sua relação com o direito. Uma vez definido o traço teórico, a partir do mito da democracia racial, foram comparadas as normas penais que criminalizam a discriminação racial no país em sintonia com o texto constitucional, para, então, se permitir uma reflexão sobre a imprescritibilidade de tal delito e a relevância dos limites do direito penal na tutela da dignidade étnico-racial. Isto posto, a questão que norteia o presente trabalho é sobre como o direito penal vem sendo usado nas políticas afirmativas, se há compatibilidade com os limites constitucionais e como se relaciona com sua prática discriminatória. Ao término, foi possível constatar a dicotomia de um sistema penal que intervém de forma severa e seletiva sobre a população negra ao tempo que pune as condutas ofensivas contra essa mesma população, atuando de maneira simbólica e violando preceitos constitucionais. Trata-se de pesquisa qualitativa, cujo método de abordagem é o hipotético-dedutivo, mediante o emprego das técnicas de pesquisa bibliográfica e documental.

Palavras-chave: Racismo. Crimes de discriminação. Prescrição.

RACISM AND THE CRIMINAL SYSTEM: critical reflections about time, society and punitive models

ABSTRACT

This paper aims to analyze the perception of blacks by Brazilian society from a legal-criminal perspective. To this end, we sought, albeit briefly, its historical origins regarding the construction of the image of blacks, the relevance of the discussion on race and its relationship with the law. Once the theoretical trait was defined, based on the myth of racial democracy, the penal norms that criminalize racial discrimination in the country were compared in line with the constitutional text, in order to allow a reflection on the imprescriptibility of such a crime and the relevance of the limits of criminal law in the protection of ethnic-racial dignity. That said, the question that guides the present work is about how criminal law has been used in affirmative policies, whether there is compatibility with constitutional limits and how it relates to its discriminatory practice. At the end, it was possible to verify the dichotomy of a penal system that intervenes in a severe and selective way on the black population while punishing offensive conduct against this same population, acting in a symbolic way and violating constitutional precepts. This is a qualitative research, whose method of approach is the hypothetical-deductive, through the use of bibliographic and documentary research techniques.

Keywords: Racism. Crimes of discrimination. Prescription.

Recebido em: 15/03/2023

Aceito em: 30/10/2023

1. UMA INTRODUÇÃO CONCEITUAL

Nas sociedades pluriculturais e democráticas de hoje tornou-se premente o debate sobre tolerância e inclusão dos membros de grupos até então minoritários e alijados de representatividade nos espaços públicos de debates e do exercício de cidadania.

No Brasil, sem dúvida, um dos grandes desafios se deve aos séculos de opressão e exclusão dos negros do espaço jurídico de direitos e oportunidades, pelo que se ganham força as tentativas de afirmação e ocupação dos indivíduos não brancos, ainda estigmatizados por uma estética vinculada de forma preconceituosa à imagem do indivíduo desleixado, imoral e suspeito.

E o sistema penal se tornou um dos principais instrumentos jurídico-sociais a se alimentar e fortalecer tais estereótipos raciais, funcionando como ferramenta de controle social que recairá notadamente sobre a população jovem, negra e pobre das periferias.

Por outro lado, diante da necessidade de não mais se tolerar condutas discriminatórias contra negros, em razão da forte conscientização e pressão popular, percebe-se o uso cada vez mais intenso do mesmo sistema penal que também discrimina, para “combater” referido racismo.

A questão que surge é: o uso do Direito Penal no Brasil, um dos maiores responsáveis pela estigmatização e exclusão de negros, é apto para sancionar e prevenir a discriminação racial? Como o Direito Penal vem sendo aplicado nesse sentido? E os meios adotados são compatíveis com o modelo constitucional?

O presente trabalho, ao investigar de maneira conceitual o racismo no Brasil, tentará descortinar a relação opressiva entre o Direito Penal e o racismo estrutural, bem como as alterações legislativas desenvolvidas sob o fundamento de “combater” o racismo intensificando as sanções penais e tornando-o imprescritível, ao tempo que tentará identificar se tais medidas violariam garantias individuais.

Para que se possa discutir sobre o incremento punitivo e a imprescritibilidade dos crimes de racismo, a definição jurídica desse delito e sua amplitude, se faz necessário elevar uma série de questões, como bem alerta Almeida (2012, p. 176) quanto à urgência de se ampliar nosso campo de observação, libertando-se tanto da letra fria da norma como de nossas rasas convicções pessoais, “deslocando-se do próprio eixo” a fim de se permitir leituras menos ingênuas.

Antes de mergulhar na problemática do racismo, urge definir o que seria raça. Segundo a biologia, seriam as características biológicas internas, genéticas do indivíduo que proporcionam a identidade de determinado grupo e que se dividia em três grandes ramos: caucasoides (brancos), negroides (negros) e mongoloides (amarelos).

Já no século XX, porém, tal definição passa a ser questionada pelas próprias ciências biológicas, tendo em vista existir mais variações genéticas dentro de uma mesma raça do que entre uma raça e outra (NASCIMENTO, 2003).

Mas, aqui no Brasil, diferente dos Estados Unidos que consideravam a origem do indivíduo, sempre preponderaram como identificação racial as características fenotípicas do sujeito, cor de pele, nariz, formato do crânio, lábios e cabelo (VALENTE, 1994).

Para alguns autores, essa distinção semântica apenas encobriria o problema, pois como discutir o racismo se negamos a existência de raças?

Elisa Larkin Nascimento (2003, p. 50) entende que essa substituição da ideia explícita de raça pelo mote de cor permitiu a construção de uma pretensa ideologia antirracista “capaz de encobrir a realidade de um sistema de dominação racial de extrema eficácia”.

Por outro lado, o que se observa nos últimos anos é um acréscimo ao conceito de elementos culturais e históricos, aproximando-se mais de uma definição étnica, como é possível verificar no julgamento do HC nº 82424 em 2003 pelo Supremo Tribunal Federal (STF), que ampliou a concepção de raça ao judaísmo, no sentido de que mesmo não sendo considerado uma raça em termos biológicos ou mesmo com características exógenas distintas das demais, declarou-se que é possível ser objeto de discriminação racial, por se considerar os aspectos culturais e sociais que lhe dão identidade.

De qualquer forma, o termo raça ainda é utilizado, mas em um sentido mais amplo, enquanto identidade, como assevera o discurso atual do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE):

Com efeito, sua força é precisamente verificada pelo fato de que este conceito se apoia sobre uma marca “natural”, visível, transmissível de maneira hereditária, pregnante à percepção imediata, dando a possibilidade, assim, de gerar grupos sociais reais ou categorias que podem ser qualificadas como raciais (Bonniol, 1992b). Dessa maneira, a noção de raça ainda permeia o conjunto de relações sociais, atravessa práticas e crenças e determina o lugar e o status de indivíduos e grupos na sociedade. Nesse sentido, a pessoa pode ser identificada, classificada, hierarquizada, priorizada ou subalternizada a partir de uma cor/raça/etnia ou origem a ela atribuída por quem a observa (PETRUCCELLI, 2013, p. 17).

Como no contexto brasileiro o maior número de casos de racismo se dá entre a população negra, o presente trabalho irá se concentrar em analisar mais detidamente os casos relacionados a esse segmento, suas origens e práticas. Nesse sentido, importante anotar que a Lei n.º 12.288/2010 o Estatuto da Igualdade Racial, se refere apenas à população negra (BRASIL, 2010), usando esse termo, superando o usual afrodescendente ou afro-brasileiro, definindo-a como o conjunto de pessoas que se autodeclararam pretas e pardas, conforme o quesito cor ou raça usado pelo IBGE.

Dessa forma, a fim de levantamento estatístico da população quanto à sua “raça”, preferiu-se utilizar como critério a identidade que o sujeito tem de si, sua percepção no mundo e não a percepção igualmente subjetiva do entrevistador.

Todavia, é a percepção do outro que torna relevante o estudo do tema racismo no Brasil e como as práticas e olhares puderam colaborar na estigmatização e exclusão de toda uma população.

1.1 Quando racista é o outro

Mesmo não sendo possível o esgotamento do tema, é indiscutível a estreita relação entre a imagem discriminatória que se reproduz do negro com nosso passado escravocrata.

A possibilidade de dominação e submissão de uma pessoa por outra, a ideia de propriedade e a violência nela inserida é, de maneira geral, algo já reprovável por nossa sociedade nos dias de hoje, o que, por sua vez, deveria gerar um sentimento de solidariedade e respeito ou mesmo de dívida para com o negro, mas, não é o que acontece.

O que de fato permanece é a imagem construída ao longo de mais de 300 anos em que o negro foi associado a um ser inferior, selvagem, indisciplinado, imoral, sujo, perigoso e depravado.

A desconsideração do negro como ser humano, tratado como semovente, permitiu o homem civilizado europeu sua apropriação para a mercancia em suas colônias, para realizar os trabalhos impróprios para o homem branco, por ser amaldiçoado por Cam, filho de Noé ou, segundo a perspectiva iluminista, por constituir um ser atrasado que deveria ser gerido pelas benesses do homem branco, o que é legitimado no século XIX pelas ciências naturais (NASCIMENTO, 2003).

Era comum aqui no Brasil, principalmente na Capital do Império, se ter um ou dois cativos, os quais tinham por função realizar todas as atividades manuais e servir de “besta de carga da cidade”, além do *status* conferido ao seu senhor, que desfilava com sua propriedade pelas ruas para ostentar sua posição social (KARASCH, 2000, p. 263).

Em meados do século XIX, em alguns centros urbanos, quando circulavam pelas ruas mais negros do que brancos, dificultava-se identificar quais eram escravos, libertos e pretos livres, misturando os lugares sociais e “a cidade que escondia, porém, ensejava aos poucos a construção da cidade que desconfiava, que transformava todos os negros em suspeitos” (CHALHOUB, 1990, p. 192).

E toda essa prática acaba ganhando contornos e fundamentos científicos com o positivismo criminológico, iniciado na Itália por César Lombroso, que defendia em sua obra “O homem delinquente” o determinismo biológico, as influências congênitas do indivíduo, suas características

atávicas que demonstram sua inferioridade moral e cognitiva, e que passa a ganhar vozes aqui no Brasil, principalmente por seu mais ardoroso representante, Nina Rodrigues.

Médico legista maranhense, nascido em 1862, lecionou na faculdade de medicina da Bahia e realizou vários estudos sobre o negro no Brasil. Embora com impressionante rigor histórico e documental, muito contribuiu com a legitimação científica do ideário racista que já existia, afirmando que mesmo com toda a colaboração que a raça negra dera para o crescimento do país e as agruras sofridas com a escravidão, haveria de constituir sempre um dos fatores da nossa inferioridade como povo (RODRIGUES, 2016).

Nina Rodrigues (2016) defendeu que a mestiçagem enfraquecia a raça prejudicando o desenvolvimento da nação, tendo em vista a inferioridade nata do negro, o qual, pela sua degenerescência teria uma natureza voltada para o crime, chegando a defender a criação de dois códigos penais, um para brancos e outro para negros e mestiços, os quais deveriam sofrer penas indeterminadas.

Essa discriminação baseada em fatores biológicos, considerada científica, é chamada racialismo por Antônio Guimarães (1999, p. 150), e serviu “para justificar diferenças de tratamento e de estatuto social entre os diversos grupos étnicos presentes nas sociedades ocidentais e americanas”.

Da mesma forma, ainda que pese a efetiva miscigenação na formação do povo brasileiro, nem sempre de forma pacífica, o mulato, ao se afastar do negro, por sua vez, também não consegue chegar à pureza do branco, sofrendo também com o estigma social do ente defeituoso, incompleto.

Nas palavras de Darcy Ribeiro (2006, p. 205), “posto entre os dois mundos conflitantes – o do negro, que ele rechaça, e o do branco, que o rejeita – o mulato se humaniza no drama de ser dois, que é o de ser ninguém”.

E com a abolição da escravidão para dar asas à expansão capitalista e num movimento de embranquecimento da população, iniciou-se um grande incentivo à imigração que é recebida de braços abertos pelos grandes latifundiários. O negro que, ao ganhar a liberdade e a esperança, também ganha a estrada em busca de algum lote para plantar, mas apenas para ser expulso de cada terreno já loteado, caindo na mais completa miséria, buscando sobreviver através de moradias precárias e atividades informais, fortalecendo a imagem de sujo, vagabundo e perigoso.

As atuais classes dominantes brasileiras, feitas de filhos e netos dos antigos senhores de escravos, guardam, diante do negro, a mesma atitude de desprezo vil... todos eles são tidos consensualmente como culpados de suas próprias desgraças, explicadas como características da raça e não como resultado da escravidão e da opressão (RIBEIRO, 2006).

O paganismo, a dificuldade de se comunicar em razão da língua e as grandes diferenças culturais auxiliaram ainda mais na construção desse imaginário, sendo “justificativa para a não incorporação do negro liberto nas novas relações de produção e para a não utilização de seu trabalho” (VALENTE, 1994, p. 42), incrementando sua exclusão.

Todavia, já em meados do século XX, irradia-se a percepção de que as raças não existem e de que o preconceito que impera se dá apenas com relação à classe social, nascendo um ideário anti-racialista levando à uma negação do racismo em sintonia com a crença da convivência pacífica em uma população miscigenada.

Foi esse conjunto de crenças que passou a ser conhecido como "democracia racial": no Brasil não existiriam raças, mas cores, determinadas pela sua aparência e não por sua origem, não sendo possível discriminar alguém pela raça, pois não havia critérios para essa classificação de cor (GUIMARÃES, 1999).

Se não chegamos a ter um ativismo racista em que se deseja de forma declarada a exclusão do negro, como nos Estados Unidos e como foi no Apartheid, na África do Sul, aqui, nosso racismo é mais velado, permanecendo no olhar e nas práticas sociais que discriminam e excluem. Assim, negar o racismo não faz com que a discriminação e a seletividade social em razão da cor desapareçam.

Para Guimarães (1999) o termo racismo pode ter três dimensões: uma concepção biológica, racialista, uma atitude moral de tratar de forma distinta membros de diferentes raças e numa estrutura de desigualdade social entre as raças de uma mesma comunidade em razão desse tratamento.

Com isso, legitimando-se essas formas de discriminação e violência, agora não mais pela ciência, mas pelo silêncio num sentido de se “desconversar”, que recai sobre parcela significativa da população, acaba por limitar o exercício pleno da cidadania, propiciando um terreno livre para a discriminação racial.

E, ainda hoje, existem discursos de que nosso principal preconceito recai sobre as diferenças sociais, mas, esquecendo que em igualdades de condições, existem situações que a discriminação racial é nítida, como em uma disputa de emprego ou no atendimento em uma loja. Considerando que o racismo é exercido pelo olhar, é fácil lembrar que o *status* social no mais das vezes é definido pela indumentária, a qual pode ser trocada, o que já não é tão simples quando se trata da forte impregnação da cor.

Como leciona Silvio Almeida (2020, p. 77), o “ser branco” e o “ser negro” são construções sociais, visto que é o privilégio que torna alguém branco, considerando que as “desvantagens sociais e as circunstâncias histórico-culturais, e não somente a cor da pele ou o formato do rosto, que fazem de alguém negro”, com todos os estigmas que isso representa em nossa sociedade.

A falácia da democracia racial só começa a ser desmascarada pelos movimentos negros dos anos 70 do século XX, embora, inicialmente, muito mais no campo cultural do que na seara política. A tutela jurídica da dignidade do negro só veio a se efetivar um pouco mais à frente, como será visto a seguir.

2. A TUTELA JURÍDICA DO NEGRO

Curiosamente é possível observar que o Direito que visa resguardar a dignidade racial e garantir a igualdade nas relações e oportunidades é o mesmo que respaldava o controle e a discriminação, buscando hoje enfrentar o racismo que ele mesmo ajudou a criar.

Durante o Brasil colônia e Império o Direito brasileiro acabou gerando uma relação contrastante quanto ao trato do escravo, uma vez que pelo Direito Civil esse era tratado como *res*, e com isso, incapaz, mas objeto de relações jurídicas, sendo aplicados a ele institutos do direito obrigacional e real, tais como compra e venda, comodato, hipoteca e penhor; No âmbito penal, porém, o escravo autor de algum delito passa a ser pessoa e não coisa, considerado capaz de responder criminalmente pelos seus atos (WEHLING, 2001).

O brasilianista Thomas Holloway (1997), ao desenvolver a história da criação da polícia no Rio de Janeiro, alerta sobre como esse policiamento regular, iniciado em 1808, com a chegada da família real, com o poder de legislar, julgar e aplicar a pena correspondente, tem como principal meta a manutenção preventiva da ordem pública e o controle da população negra que crescia na cidade, recaindo sobre comportamentos não necessariamente lesivos, mas considerados potencialmente perigosos.

Em 1820 a polícia aplicava os açoites aos escravos a pedido dos senhores sob uma taxa de 160 réis por 100 golpes. Um decreto de dezembro de 1823 autorizava a polícia a açoitar escravos no ato da prisão; em março de 1826 o intendente ordenou que todo escravo preso por capoeira recebesse sumariamente 100 açoites; em 1831 foi imposto um toque de recolher, mas apenas a escravos e marujos; em 1838 é criado o Código de Posturas proibindo estabelecimentos de compra e venda de roupas usadas sem assinar termo de não comprar coisa alguma de escravo, bem como a imposição de 8 dias de prisão ao escravo encontrado após as 19hs sem escrito de seu senhor declarando o fim a que ia (HOLLOWAY, 1997).

O Código Penal do Império, de 1830 mesmo praticamente abolindo a pena de morte, tão comum no livro V das Ordenações Filipinas, a manteve em alguns casos, como nos de homicídio, latrocínio e insurreição, este último praticado quando na reunião de 20 ou mais escravos com o fim de se fazerem libertos com o uso da força (PIERANGELI, 2004) .

Já o Código Penal da República, com a escravidão já devidamente abolida, não mais faz referências a essa infração ou à pena capital, mas ainda tem o negro como membro de uma classe perigosa e que deve ser mantida sob controle, como, por exemplo, ao definir como contravenção a prática da capoeira em espaços públicos no seu art. 402, definindo uma pena de dois a seis meses de prisão (PIERANGELI, 2004) , o que só vem a ser extinto com o Código penal de 1940 (BRASIL, 1940) e o Decreto Lei nº 3.688/41 que deixavam de considerar tal prática como ilícito penal.

Assim, não havendo mais, de forma institucionalizada, a intervenção punitiva sobre práticas relacionadas à população negra, a mesma continuava sendo marginalizada e oprimida, eis que ainda não existia no ordenamento jurídico dispositivos que resguardassem seus direitos.

Isso só vem a mudar com a Lei nº 1.390/51, conhecida como Lei Afonso Arinos, que definia, na qualidade de contravenção, várias práticas de discriminação em razão de preconceito de raça ou de cor, tais como recusar o acesso de alguém em hotel, restaurante, estabelecimento público, salão de beleza, instituição de ensino, e o ingresso em cargo público ou emprego em empresa privada (BRASIL, 1951).

No entanto, com a Carta Constitucional de 1988 a dignidade racial passa a ser um bem jurídico tutelado pela Constituição, afirmando de maneira clara sua posição contra toda e qualquer conduta discriminatória, como é possível extrair de seu preâmbulo que afirma que se institui um Estado Democrático com o fim de “assegurar o exercício dos direitos sociais e individuais, a liberdade, a segurança, o bem-estar, o desenvolvimento, a igualdade e a justiça como valores supremos de uma sociedade fraterna, pluralista e sem preconceitos [...]” (BRASIL,1988).

Em seu art. 3º, inciso IV, define como objetivo da República “promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação”, cabendo ao Estado implementar políticas públicas visando a busca de uma igualdade material entre os indivíduos (BRASIL, 1988). Também declara em seu Capítulo I, artigo 5º, inciso XLII: “A prática do racismo constitui crime inafiançável e imprescritível, sujeito à pena de reclusão, nos termos da lei” (BRASIL, 1988).

Porém, embora seja clara a intenção do constituinte de se posicionar firmemente quanto a intolerância a qualquer tipo de discriminação, foi atécnico inserir uma norma violadora de garantias no rol de garantias constitucionais, como bem defendia José Afonso da Silva (1995), além de não existir, naquele momento, lei definindo o racismo como crime.

As práticas lesivas resultantes de preconceito de raça ou de cor só viriam a se tornar crimes com a Lei nº 7.716 de 1989, que pouco inovou quanto às condutas que já eram definidas como contravenção, mas que passaram a ser punidas com pena de reclusão (BRASIL, 1989), conforme orientação constitucional.

De maneira resumida, a lei criminaliza as condutas nela definidas quando praticadas em razão de preconceito de raça, cor, etnia, religião ou procedência nacional, tais como obstar o acesso de alguém a cargo público ou emprego em empresa privada; dar tratamento discriminatório ao empregado; recusar ou impedir acesso a estabelecimento comercial, como aluno em estabelecimento de ensino, em hotel, restaurante, bar, estabelecimento esportivo, clubes sociais abertos ao público, casa de diversão, cabelereiro, a entradas sociais, o uso de transporte público, o serviço de qualquer ramo das forças armadas; impedir o casamento ou convivência familiar e social.

Uma grande modificação veio com o art. 20 da referida lei que tipifica a conduta de praticar, induzir ou incitar a discriminação ou preconceito. Porém, necessário se faz uma crítica a esse dispositivo quando define como crime o simples “praticar [...] discriminação ou preconceito” (BRASIL, 1989). Por se tratar de uma descrição extremamente vaga, acaba violando o princípio da legalidade, segundo sua máxima taxatividade, a qual exige que os tipos penais sejam claros, não podendo se utilizar de formas vagas e indeterminadas, como se depreende do dispositivo.

Porém, muitos autores (NUCCI, 2014; SANTOS, 2018) e Tribunais vêm adotando-o nos casos em que uma ofensa à honra se valha para incluir e discriminar todo o grupo de mesma identidade e não apenas uma só pessoa.

Assim, tirando o último tipo, todas as espécies de delito são de dano à liberdade, formas específicas do crime de constrangimento ilegal, uma vez que direitos são cerceados em razão do preconceito, porém, a conduta de difundir ideias racistas, discriminatórias é de perigo, tendo a pena aumentada quando praticada através dos meios de comunicação, potencializando o risco gerado.

É claro que a lei deixou descobertos outros casos de discriminação que poderiam ter sido amparados, como nos casos de preconceito por opção sexual (ainda que pesem as decisões no STF que equiparam a homofobia ao racismo), ou origem de qualquer espécie, uma vez que a lei especifica a nacional, não se aplicando no caso de estrangeiro.

Em 1997, a Lei nº 9.459/97 acrescentou o parágrafo terceiro ao art. 140 do Código Penal (BRASIL, 1997) que depois foi alterado pela Lei nº 10.741/03 criando a injúria preconceituosa, que se configura quando o agente em suas ofensas se utiliza de elementos referentes à raça, cor, etnia, religião, origem ou à condição de pessoa idosa ou portadora de deficiência (BRASIL, 2003), que deixou de ser um crime de ação privada para ser de ação pública condicionada à representação pela Lei nº 12.033/09 (BRASIL, 2009).

Nesse delito, o agente não cerceia a liberdade da vítima e nem visa divulgar suas ideias racistas, mas, tão somente, ofender, humilhar, atingindo sua autoestima, a chamada honra subjetiva, se utilizando de termos pejorativos e elementos que se refiram as características fenotípicas e étnicas da vítima com o fim de menosprezá-la, insultá-la.

Importante ressaltar que o legislador, no intuito de prestar uma satisfação à sociedade que passa a não mais tolerar os referidos comportamentos discriminatórios, e a fim de demonstrar iniciativas de amparo aos direitos ameaçados, o faz intensificando mecanismos punitivos, mas de maneira desproporcional, violando princípios constitucionais, como o da razoabilidade.

Nesse caso, definiu-se o crime de injúria preconceituosa, que tem uma pena de reclusão de 1 a 3 anos e multa, como um crime mais grave que o homicídio culposo, cuja pena é de detenção de 1 a 3 anos e não se prevê multa, ou seja, ofender alguém com elementos raciais tornara-se mais grave do que matar alguém, ainda que de maneira não intencional.

Não demorou e a jurisprudência começou a definir a injúria racial (ou também chamada preconceituosa) como racismo, equiparando-a aos delitos previstos na Lei nº 7.716/89 em conformidade com texto constitucional, até que em janeiro de 2023 entrou em vigor a Lei nº 14.532/03, que alterou o Código Penal e incluiu a injúria racial na Lei nº 7.716/89 como crime de discriminação racial (BRASIL, 2003), repercutindo, inclusive, em sua prescrição, como se passará a analisar.

3. SOBRE A PRESCRIÇÃO E O DIREITO AO ESQUECIMENTO

O Direito e, principalmente, o Direito Penal possuem como elementos indissociáveis a estreita relação com a memória e a necessidade de esquecimento.

Enquanto instituto regulador da sociedade, suas normas refletem valores construídos ao longo do tempo e recaem sobre fatos passados, conflitos que precisam ser reavivados, discutidos, a fim de se verificar qual o mais adequado recurso a ser aplicado. Mas, por quanto tempo certo litígio deve perdurar na busca de certa verdade e responsabilização dos envolvidos? Essa permanência indeterminada também não afligiria garantias, posto que manteria as partes indefinidamente à disposição do Poder Público?

O grande ponto é a busca do equilíbrio entre ambas as questões: se o esquecimento é uma ameaça de impunidade, também possui sua relevância, uma vez que a necessária memória também pode se tornar perigosa quando acompanhada de seu viés punitivo, pois uma sociedade ou um Estado que nunca esquece pode se ver isento de limites.

Segundo François Ost (1999, p. 163) o “esquecimento é pois necessário como o repouso do corpo e a respiração do espírito; responde à natureza descontínua do tempo cujo fio [...] é entrecortado por pausas e intervalos, atravessado por rupturas e surpresas”.

Em sintonia com esse direito ao esquecimento está o instituto da prescrição, que, no Direito Penal, extingue o direito de punir do Estado em razão do seu não exercício dentro do prazo legal, pondo fim à punibilidade do agente.

A existência de um prazo prescricional obriga que o Estado seja célere, a fim de que a pena a ser aplicada tenha proximidade com o delito, pois, caso contrário, perde-se sua eficácia, uma vez que o tempo acaba por ruir os laços que a justificam. As vidas seguiram e impuseram mudanças que tornam autores e vítimas pessoas diferentes daquelas envolvidas com a lide, uma vez que, segundo Beccaria (2000), a pena eficaz não se dá pela sua gravidade, mas pela presteza de sua aplicação.

Para Ost (1999, p. 167) a prescrição aparece como um mecanismo de adaptação do direito ao fato, pois diante de sua ocorrência:

podemos, quer lamentar o fracasso do direito que, por preocupação de efectividade e de realismo, acaba por consagrar uma injustiça, quer pelo contrário admirar as capacidades de auto-adaptação de uma regulação jurídica que consegue finalmente inscrever qualquer facto ou acto na corrente ininterrupta do tempo e consagra assim uma outra ideia de justiça que quer que esqueçamos aquilo que durou demasiado sem conseguir realizar-se.

A prescrição é um instrumento que visa também resguardar a dignidade da pessoa humana, impedindo que o indivíduo fique eternamente à disposição do Estado, devendo se submeter à sua inércia e à incerteza de um dia ver sua liberdade cerceada em razão de algum fato que se perdeu no tempo.

Bitencourt (2017) elenca quatro argumentos que fundamentam a prescrição penal: 1) o decurso do tempo leva ao esquecimento do fato, comprometendo o alarma social, enfraquecendo o interesse da pretensão punitiva; 2) o decurso do tempo leva à recuperação do criminoso ao demonstrar pelo período que passa sem que o mesmo volte a delinquir; 3) o Estado deve arcar com sua inércia, posto que não deve submeter alguém indefinidamente à sua vontade, eis que a não observância aos prazos a serem cumpridos são ônus que não devem pesar somente contra o réu; 4) o decurso do tempo enfraquece o suporte probatório, pois gera dificuldades na obtenção das provas que permitam uma boa apreciação do delito.

Com base nisso, negar o direito à prescrição, sujeitando o indivíduo ao arbítrio do Estado punitivo por tempo indeterminado é violar um modelo democrático, pois, embora se vincule o esquecimento à impunidade, é importante verificar se o fato que se pretende punir ainda sobrevive, se os resultados propostos são eficazes, sob o risco de comprometer a justiça que se busca.

Para Zaffaroni e Pierangeli (2001, p. 753) “todos os tipos de crime deveriam estar submetidos à prescrição, sem qualquer consideração pela sua natureza ou pela sua gravidade” pois, como assevera Anibal Bruno (1967, p. 270), “a indignação pública e o sentimento de insegurança que o crime gerou

amortecem com o decorrer dos anos, do mesmo modo que se atenua a revolta e a exigência de justiça dos ofendidos”.

3.1 A imprescritibilidade do crime de racismo

Além da ação de grupos armados contra a ordem constitucional e o Estado Democrático, conforme o art. 5º, inciso XLIV da Constituição Federal, nossa Carta Maior também define como imprescritível a prática de racismo no inciso XLII do mesmo artigo (BRASIL, 1989).

Como já colocado, houve um certo equívoco pelo constituinte em asseverar uma restrição de garantia num rol de garantias, além da nítida afronta ao princípio da proporcionalidade, uma vez que elencar um crime como imprescritível é elevá-lo a um patamar de extrema gravidade, o que deve ser feito ponderando os vários graus de lesividade e a relevância dos vários bens jurídicos tutelados pelo ordenamento jurídico penal.

E por mais que sejam relevantes a dignidade racial e o respeito à pluralidade, a violação a esses valores não pode ser mais grave do que condutas lesivas à vida, por exemplo. Se assim o fosse, o crime de racismo seria mais grave do que o homicídio doloso, o qual não é imprescritível, e, do mesmo modo, proibir a entrada de um negro em um estabelecimento por ser negro seria mais reprovável do que seu assassinio.

Assim, para alguns autores, só seria razoável definir como imprescritível aqueles crimes mais graves, que deixam uma marca indelével no mundo, como os crimes contra a humanidade (OST, 1999). De qualquer forma, é fundamental definir e limitar as hipóteses em que poderia se aplicar esta imprescritibilidade.

A norma constitucional fala em “prática de racismo” (BRASIL, 1988), respeitando assim a íntima convicção do indivíduo, uma vez que pela garantia da liberdade de pensamento, ser racista, intolerante ou preconceituoso, embora sejam sentimentos vis, são direitos constitucionais, desde que não seja exteriorizada essa convicção numa conduta discriminatória, ofensiva, em sintonia com um direito penal do fato e com o princípio da lesividade.

Outrossim, a Constituição especificou a espécie de discriminação, devendo ser em razão da raça, e não qualquer outra, ainda que prevista em lei (BRASIL, 1988), ou seja, nem todos os crimes de discriminação são imprescritíveis, mas apenas o de racismo, cujo melhor conceito se refere aos preconceitos do indivíduo quanto às características fenotípicas de determinado grupo racial.

Com isso, o STF errou no HC nº 8.2424 de 2003 quando equiparou a divulgação de propaganda nazista contra os judeus com o crime de racismo (STF, 2003). Houve tipicidade prevista na Lei nº 7.716/89 em razão do preconceito de religião, porém, se equivocou ao não extinguir a

punibilidade alegando a imprescritibilidade do delito, se utilizando de um conceito cultural para definir o judeu como raça, embora não haja grandes diferenças estéticas que os diferenciem de outros caucasianos.

Da mesma maneira, não se poderia confundir a prática de racismo com a injúria preconceituosa, mesmo motivada por questão racial, ainda que pese outra decisão equivocada do Supremo Tribunal Federal. Vejam, que aqui não se desconsidera a gravidade dos fatos, mas, tão somente, o rigor hermenêutico quanto ao alcance do princípio da máxima taxatividade inserido na reserva legal garantida pela Constituição Federal.

Em 2018, no julgamento dos embargos de declaração de decisão tomada em Agravo Regimental no Recurso Extraordinário nº 983.531, do Distrito Federal o Supremo Tribunal Federal (STF), por meio de sua 1ª Turma, reconheceu a equiparação dos crimes de injúria racial e racismo e, por conseguinte, a imprescritibilidade e inafiançabilidade daqueles (STF, 2019).

Na ocasião, o STF ratificou a decisão proferida pelo Superior Tribunal de Justiça (STJ), que reconheceu não ser taxativo o rol dos crimes previstos na Lei nº 7.716/1989, encontrando-se presentes o preconceito e a intolerância da conduta tipificada como injúria racial. O fato se deu em 2009, quando pela internet, um jornalista chamou outro jornalista de “negro de alma branca” e que “não conseguiu revelar nenhum atributo para fazer tanto sucesso, além de ser negro e de origem humilde”.

O caso levou o Ministério Público do Distrito Federal a apresentar denúncia por racismo. Em primeira instância, o juiz tipificou o crime como injúria racial e declarou extinta a punibilidade do crime, já que entendeu que a injúria racial era prescritível. O caso foi encaminhado para o STJ. Em 2015, o autor do fato foi condenado pela 6ª Turma que concluiu que injúrias raciais são imprescritíveis, por representarem mais um delito no cenário do racismo. O réu, por sua vez, apresentou recurso ao STF, que rejeitou os embargos, criando o seu primeiro precedente nesse sentido.

Ora, para dar uma satisfação à sociedade e ao movimento legítimo da população negra que luta por mais oportunidades e contra a discriminação, o Estado Juiz optou por sacrificar princípios constitucionais a fim de usar o seu *Jus Puniendi* como elemento simbólico, sacrificando garantias sob o pretexto de assegurar direitos que não serão resguardados por essas vias.

Sendo uma restrição de garantia, a interpretação do inciso XLII do art. 5º da Constituição deve se dar de maneira restritiva, e se lá a conduta descrita é a da prática de racismo, exige-se um comportamento efetivamente lesivo e discriminatório que atente à dignidade racial, limitando a liberdade e outros direitos em razão desse sentimento e não a mera ofensa, pois na injúria se agride a honra subjetiva, a imagem que a pessoa tem de si através da imputação de qualidades negativas.

E acompanhando tal lógica que acaba por resumir o combate às práticas discriminatórias aos discursos punitivistas, entrou em vigor, como já dito, em janeiro de 2023 a Lei nº 14.532/23, que alterou o Código penal e passou a definir o crime de injúria racial (preconceituosa) no art. 2º da Lei nº 7.716/89 para, aumentando sua pena de 1 a 3 anos para 2 a 5 anos de reclusão (BRASIL, 2023), oficializar sua definição como espécie de discriminação racial.

Com a alteração legislativa, não apenas se superou a discussão sobre a equiparação da injúria racial à uma espécie de discriminação racial, prejudicando o debate sobre a prescrição dentro do viés conceitual, como também definiu um tratamento mais rigoroso, impossibilitando a suspensão condicional do processo concedido aos crimes cuja pena mínima é de até 1 ano quando o agente é primário.

Outrossim, com o aumento da pena, passa a lesionar gravemente o princípio da proporcionalidade, posto que muitos tipos penais que definem crimes ofensivos à liberdade e, por isso, mais graves, tais como os crimes de ameaça previsto no art. 147 (detenção de 1 a 6 meses), o constrangimento ilegal no art. 146 (detenção de 3 meses a 1 ano) e o sequestro definido no art. 148 (reclusão de 1 a 3 anos), passam a ter sanções menores do que a prevista atualmente para a injúria racial, um crime menos grave, caracterizado pela ofensa, havendo ou não dano à autoestima do sujeito passivo, considerando que o bem jurídico protegido é a honra subjetiva, a qual se refere à imagem que a pessoa tem de si e não a dignidade do grupo minoritário o qual pertence. Resumindo, a nova lei define a injúria racial com uma pena maior do que a prevista para crimes mais graves, comprometendo a necessária harmonia entre os tipos penais presentes no ordenamento jurídico.

Como bem explicam Zaffaroni e Nilo Batista (2003, p. 230) o princípio da proporcionalidade mínima afasta o direito penal de seu cunho meramente retributivo, ao tempo que tenta evitar que se chegue a uma irracionalidade intolerável ao “afetar direitos grosseiramente desproporcionais à magnitude da lesividade do conflito”, devendo se hierarquizar lesões e estabelecer um grau de coerência mínima quanto à magnitude das penas correspondentes a cada fato criminalizado.

Ou seja, com a nova lei, ofender um negro por racismo através de xingamentos é mais grave, por ter uma pena maior, do que impedir o acesso ou recusar atendimento a um negro em restaurantes, bares, clubes sociais, cabelereiros, barbearias, em edifícios públicos ou residenciais, em transportes públicos, às forças armadas e do que obstar o casamento ou convívio familiar ou social, pois tais delitos possuem penas menores, de 1 a 3 anos, sendo que os dois últimos casos a pena é de 2 a 4 anos de reclusão.

Não só isso, mas com a nova pena, ofender um negro é mais grave do que furtar seu patrimônio, pois o furto previsto no art. 155 do CP tem um apenas de 1 a 4 anos (BRASIL, 1940), ou

agredi-lo fisicamente, causando-lhe uma lesão corporal, visto a pena do art. 129 é de 3 meses a 1 ano (BRASIL, 1940), pois tais penas são inferiores ao estabelecido pela nova lei.

A injúria preconceituosa, embora seja um meio em que o agente deixa exteriorizar o seu racismo, é um crime formal, ou seja, embora os impropérios sejam ofensivos, não se exige que a vítima se sinta ofendida. Assim, ao tempo que a prática racista é um crime contra a dignidade e a liberdade, a injúria é um crime contra a honra, tratando-se de bens jurídicos distintos e com graus distintos de lesividade.

Isto posto, o que se verifica não é a total solução à questão da imprescritibilidade nos crimes de discriminação racial, o que, atualmente, incluiria a injúria, mas o modelo adotado ser incompatível com o Estado Democrático de Direito pelas várias violações aos princípios constitucionais e pelo uso simbólico dado ao sistema punitivo.

CONCLUSÃO

Partindo da superação de uma tentativa de democracia racial em razão da efetiva constatação da violência produzida por séculos de escravidão à população negra e décadas de exclusão após sua abolição motivada pela discriminação social e racial sofrida, é possível perceber a necessidade de amparo jurídico e construção de oportunidades a fim de se superar essa realidade.

Todavia, ainda que em uma sociedade democrática não se possa tolerar a intolerância (o que seria uma incoerência por si), o Direito Penal se faz necessário como marco de tutela da dignidade do oprimido que em razão de sua cor, sua crença e suas diferenças, se vê humilhado, excluído.

Mas, também é importante ressaltar, que não será apenas com o poder punitivo do Estado que se mudará uma cultura discriminatória, pois o preconceito está estruturado em um sistema social que se desenvolveu fundamentalmente na exclusão e na construção de estereótipos negativos dos não brancos. Por isso, o mesmo Direito Penal que realça a memória através da pena, deve reconhecer suas limitações, e o mal que pode causar ao não permitir o direito de esquecer e conciliar.

Urge ressaltar que a prescrição, enquanto corolário da própria dignidade da pessoa humana, alicerce do modelo democrático previsto no art. 1º da Constituição Republicana, só deve sofrer limites quando a lesividade do delito recair sobre igual dignidade, o que significa uma compreensão sobre os graus de ofensividade que determinado bem jurídico pode sofrer.

Segundo uma ponderação de bens, garantias e graus de lesividade, considerando a gravidade que se impõe à uma infração penal de modo a torná-la imprescritível, forçoso é considerar que nem toda prática racista terá o mesmo grau de lesão e, por isso, nem todas devem ser consideradas imprescritíveis. E todo esse imbróglio só ocorre porque o constituinte, de pronto, mesmo com todas

as boas intenções, solapou o princípio da proporcionalidade ao tratar com maior rigor um ilícito grave, porém menos lesivo do que vários outros crimes que não são imprescritíveis, como o homicídio e o estupro, razão pela qual, por mais reprovável que seja a injúria motivada por questões raciais, ela não pode ser comparada e tratada de maneira mais rigorosa que tantos outros delitos muito mais graves, exigindo uma interpretação conforme a Constituição, sem afrontar os princípios que lhe são caros.

E isso ocorre principalmente quando se constata que o Estado penal é o principal colaborador de tais práticas discriminatórias ao recair de maneira seletiva e intensa sobre a população negra, a qual sempre foi considerada suspeita e que ainda representa o principal estereótipo do delinquente, tão perseguido pelo sistema punitivo, refletindo na população carcerária composta por 64% de negros (SANTOS, 2017).

Assim, curiosamente, o Estado que define como imprescritível e pune com rigor a prática do racismo é o que mais o pratica. Diante disso é que se pode concluir que a resposta punitiva, por si, não é capaz de combater o racismo, notadamente quando imposta por um sistema claramente discriminatório, que busca de maneira simbólica reagir a um conflito social que ele mesmo incrementa.

Em pesquisa realizada pela Rede de Observatório de Segurança Pública (2021) em sete Estados brasileiros, Ceará, Bahia, Maranhão, Pernambuco, Piauí, Rio de Janeiro e São Paulo, verificou-se um total de 3.290 pessoas mortas pela polícia em 2021, sendo que dessas, 2.154 vítimas eram negras, formando 65%.

É possível afirmar que o Direito Penal quando aplicado realça e confirma certos valores, porém não se basta para mudar práticas e percepções desenvolvidas por séculos, em que o brasileiro foi doutrinado a acreditar que o negro e qualquer outro que difere do modelo imposto é inferior. Pelo contrário, o sistema penal que discrimina apenas reforça os estereótipos nocivos e a exclusão do negro, tentando amenizar seus efeitos sancionando condutas de maneira tão somente simbólica, a fim de satisfazer segmentos sociais ao tempo que viola garantias constitucionais, notadamente o princípio da proporcionalidade. Segundo uma perspectiva crítica, parafraseando Audre Lorde (1984, p. 111), “não é possível derrubar a casa grande com as ferramentas do senhor”.

Partindo do pressuposto que a intervenção do poder punitivo sobre a sociedade não compõe os conflitos, mas apenas incrementa a exclusão ao restringir liberdades, sua aplicação deve ser racional e comedida, consciente de suas consequências nocivas, devendo se manter distante de contaminações de ordem moral, visto não ser instrumento de vingança, mas *ultima ratio* de um ordenamento jurídico que possui várias outras ferramentas coercitivas para garantir a validade de suas normas, tendo em vista que, como assevera Juarez Tavares(2021, p. 179), é a noção de infâmia que recai sobre o crime que ajuda na edificação da crença sobre sua necessidade e imutabilidade, ainda

que pese o constante desafio de se “infligir um mal (pena) a uma pessoa na mesma proporção do mal causado pela infração, sem violar outro imperativo categórico, que é a proteção da pessoa humana” de todos os envolvidos.

Apenas com políticas públicas de inclusão, esforço da mídia, criação de maiores oportunidades e o desenvolvimento de um olhar mais inclusivo e acolhedor será possível termos uma sociedade mais tolerante, resguardando a memória dos erros, mas deixando que o leve véu do esquecimento cure suas feridas, para que se possa caminhar para um futuro com diferenças, mas materialmente igualitária quanto ao respeito à dignidade de cada indivíduo.

REFERÊNCIAS

ALMEIDA, Carlos Alberto L. de. Vamos colocar o preto no branco?. **Revista da Seção Judiciária do Rio de Janeiro**, Rio de Janeiro, v. 19, n. 34, ano 2012. p. 175 – 185.

ALMEIDA, Silvio Luiz de. **Racismo Estrutural**. São Paulo: Jandaira, 2020. 255 p.

BECCARIA, Cesare. **Dos delitos e das penas**. São Paulo: Martin Claret, 2000. 121 p.

BITENCOURT, Cezar Roberto. **Tratado de Direito Penal**: parte geral. São Paulo: Saraiva, 2017. 992 p.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição brasileira**, 1988. Texto constitucional de 5 de outubro de 1988 com as alterações adotadas pela emenda constitucional nº 128/2022. Brasília: Senado Federal, 2023. 230 p.

BRASIL. Congresso Nacional. **Decreto Lei nº 2.848**, de 7 de dezembro de 1940. Cria o Código Penal Brasileiro. Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Poder Executivo, Brasília, 31 de dez. 1940.

BRASIL. Congresso Nacional. **Decreto Lei nº 3.688** de 3 de outubro de 1941. Lei de Contravenções Penais. Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Poder Executivo, Brasília, 3 de outubro de 1941.

BRASIL. Congresso Nacional. **Lei nº 1.390** de 10 de julho de 1951. Inclui entre as contravenções penais a prática de atos resultantes de preconceitos de raça ou de cor. Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Senado Federal. Diário Oficial da União de 10 de jul. 1951.

BRASIL. Congresso Nacional. **Lei nº 7.716** de 05 de janeiro de 1989. Define os crimes resultantes de preconceito de raça ou de cor. Brasília. Diário Oficial da União de 06 de janeiro de 1989.

BRASIL. Congresso Nacional. **Lei nº 9.459** de 5 de janeiro de 1997. Altera os arts. 1º e 20 da Lei nº 7.716, de 5 de janeiro de 1989. Brasília. Diário Oficial da União de 5 de janeiro de 1997.

BRASIL. Congresso Nacional. **Lei nº 10.741** de 1 de outubro de 2003. Altera os arts. 1º e 20 da Lei nº 7.716, de 5 de janeiro de 1989. Brasília. Diário Oficial da União de 1 de outubro de 2003.

BRASIL. Congresso Nacional. **Lei nº 12.033** de 29 de setembro de 2009. Altera os arts. 1º e 20 da Lei nº 7.716, de 5 de janeiro de 1989. Brasília. Diário Oficial da União de 29 de setembro de 2009.

BRASIL. Congresso Nacional. **Lei nº 12.288** de 20 de julho de 2010. Estatuto da igualdade racial. Brasília. Diário Oficial da União de 21 de julho de 2010.

BRASIL. Congresso Nacional. **Lei nº 14.532** de 11 de janeiro de 2023. Tipifica como crime de racismo a injúria racial. Brasília. Diário Oficial da União de 11 de janeiro de 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Agravo Regimental no Recurso Extraordinário nº 983.531**. Equiparação da injúria racial com o crime de racismo e consequente imprescritibilidade. Relator Ministro Roberto Barroso. Brasília, 31 de maio de 2019. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=750115822#:~:text=3.,4>. Acesso em 10 dez. 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Habeas Corpus 82424**. Publicação de livros e o conflito entre antissemitismo e liberdade de expressão. Relator Moreira Alves. Brasília, 17 de setembro de 2003. Disponível em: <https://www.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/stf/14744055>. Acesso em 10 dez. 2022.

BRUNO, Anibal. **Direito Penal**: parte geral. Tomo 3. São Paulo: Forense, 1967. 366 p.

CHALHOUB, Sidney. **Visões da Liberdade**: uma história das últimas décadas da escravidão na corte. São Paulo: Companhia das Letras, 1990. 287 p.

FLAUZINA, Ana Luiza Pinheiro. **Corpo negro caído no chão**: o sistema penal e o projeto genocida do Estado brasileiro. Brasília: Brado Negro, 2017. 186 p.

GUIMARÃES, Antônio Sérgio Alfredo. Raça e os estudos de relações raciais no Brasil. **Revista Novos Estudos CEBRAP**, São Paulo, n. 54, ano 1999. p. 147-156.

GUIMARÃES, Antônio Sérgio Alfredo. Democracia racial. **Revista Novos Estudos CEBRAP**, São Paulo, n. 61, ano 2001. p. 147-162.

HOLLOWAY, Thomas H. **Polícia no Rio de Janeiro**: repressão e resistência numa cidade do século XIX. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1997. 343 p.

KARASCH, Mary C. **A vida dos escravos no Rio de Janeiro (1808 – 1850)**. São Paulo: Companhia das Letras, 2000. 643 p.

LORDE, Audre. **Sister outsider**: essays and speeches. New York: The Crossing Press Feminist Series, 1984. p. 110-113.

NASCIMENTO, Elisa L. **O sortilégio da cor**: identidade, raça e gênero no Brasil. São Paulo: Summus, 2003. 223 p.

NUCCI, Guilherme de Souza. **Leis penais e processuais penais comentadas**. Vol. 1. Rio de Janeiro: Forense, 2014. 739 p.

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

PETRUCCELLI, José Luís. **Características étnico-raciais da população:** classificações e identidades. Rio de Janeiro: IBGE, 2013. 288 p.

PIERANGELI, José Henrique. **Códigos Penais do Brasil:** evolução histórica. 2 ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2004. 752 p.

RAMOS, Silva, et al. **Pele-alvo:** a cor da violência policial. Rio de Janeiro: CESeC, 2021. Disponível em: https://www.observatoriodeseguranca.org/artigos/pele-alvo-a-cor-da-violencia-policial/?perpage=48&order=ASC&orderby=meta_value&metakey=7980&metaquery%5B0%5D%5Bkey%5D=8469&metaquery%5B0%5D%5Bvalue%5D=Relat%C3%B3rio&pos=4&source_list=collection&ref=%2Fbanco-de-dados%2F. Acesso em: 07 mar. 2023.

RIBEIRO, Darcy. **O povo brasileiro:** a formação e o sentido do Brasil. São Paulo: Companhia das Letras, 2006. 433 p.

RODRIGUES, Nina. **Os africanos no Brasil.** São Paulo: Poeteiro Editor Digital, 2016. 333 p.

SANTOS, Christiano J. **Racismo ou injúria qualificada?** Disponível em: <http://www.revistajustitia.com.br/artigos/a35c5x.pdf>. Acesso em: 19 out. 2022.

SANTOS, Thandara. **Levantamento nacional de informações penitenciárias.** Brasília: Ministério da Justiça e Segurança Pública. Departamento Penitenciário Nacional, 2017. 65 p.

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo.** São Paulo: Malheiros, 1995. 818 p.

TAVARES, Juarez. **Crime:** crença e realidade. Rio de Janeiro: Da Vinci Livros, 2021. 212 p.

VALENTE, Ana Lúcia E. F. **Ser negro no Brasil.** São Paulo: Ed. Moderna, 1994. 66 p.

WEHLING, Arno. O escravo ante a lei civil e a lei penal no Império (1822 – 1871). In: WOLKMER, Antônio C. (Org.). **Fundamentos de história do direito.** Belo Horizonte: Del Rey, 2001. 362 p.

ZAFFARONI, Eugenio Raul; BATISTA, Nilo, et al. **Direito penal brasileiro:** primeiro volume. Rio de Janeiro: Revan, 2003. 658 p.

ZAFFARONI, Eugênio R.; PIERANGELI, José H. **Manual de direito penal brasileiro:** parte geral. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2001. 890 p.

AUTOR

Luciano Filizola da Silva

Possui graduação em direito pela Universidade Candido Mendes (1999), mestrado em ciências criminais pela Universidade Candido Mendes (2003) e doutorado em direitos fundamentais pela UNESA (2021). Atualmente é professor de direito penal e criminologia da Escola da Magistratura do Estado do Rio de Janeiro, da Universidade Castelo Branco e da UNIGRANRIO.

E-mail: lucianofilizola1976@gmail.com

Orcid: <http://orcid.org/0000-0001-6026-2131>

SOBERANIA NOS ESTADOS MODERNOS E AVANÇOS CIBERTECNOLÓGICOS: reflexões à luz do direito internacional

MARCELYNNE ARANHA ALMEIDA
Universidade Federal da Paraíba (UFPB)

RESUMO

O presente artigo analisa o papel da soberania no Direito Internacional, reconhecendo-a como atributo de Estado oriundo da fundamentação vestfaliana, e o aprofundamento de sua crise, em função das novidades trazidas pelo espaço cibernético. Percorre-se a existência da soberania no Estado-Nação Moderno, sua decadência diante do atual sistema jurídico internacional, o surgimento de novas complexidades em decorrência da difusão das tecnologias cibernéticas, e a inerente visualização do uso do espaço cibernético como matéria de preocupação global. O método utilizado é dedutivo, em abordagem qualitativa, com objetivo exploratório a partir de pesquisas bibliográficas, que refletem a necessária resignificação da soberania.

Palavras-chave: Soberania pós-Moderna. Espaço Cibernético. Era da Informação.

SOVEREIGNTY IN THE MODERN STATES AND THE CYBERTECHNOLOGICAL ADVANCES: reflections under international law

ABSTRACT

This article analyzes the role of sovereignty in International Law, recognizing it as an attribute of the State arising from the Westphalian system, and the deepening of its crisis, due to the innovations brought by cyberspace. The existence of sovereignty in the Modern Nation-State is covered, as well as its decline before the current international legal system, the emergence of new complexities as a result of the diffusion of cybernetic technologies, and the inherent visualization of the use of cyberspace as a matter of global concern. The method used is deductive, in a qualitative approach, with an exploratory objective based on bibliographical research, which reflect the necessary re-signification of sovereignty.

Keywords: Post-Modern Sovereignty. Cyberspace. Information Age.

Recebido em: 27/06/2023
Aceito em: 09/11/2023

INTRODUÇÃO

“A despeito de um passado ainda vigente, tornar visível o futuro que já se anuncia no presente”.

Ulrich Beck (2019, p. 11)

Nas últimas décadas tem sido observado como o desenvolvimento tecnológico tem suscitado mudanças na organização da sociedade. Cada vez mais o espaço cibernético é utilizado como cenário das relações políticas, econômicas, sociais e militares dos Estados. Essas transformações têm promovido discussões sobre o papel do Estado e sobre seus tradicionais elementos constitutivos, e, como consequência, sobre a soberania dos Estados nas relações internacionais.

Supostamente sem fronteiras delimitadas, e ambiente onde a evolução do conhecimento humano atingiu alcances significativos nas mais diversas áreas que tocam a vida em sociedade, o espaço cibernético é caracterizado pelo advento da *internet* e imersão digital onde as relações humanas se efetuam por meio de redes de computadores ou dispositivos de tecnologia da informação. Com a digitalização atingida pelos mais diversos campos da sociedade e facilidades de acesso à informação por uma gama de atores – em que pese os inúmeros benefícios às capacidades comunicativas, aos sistemas de saúde, bancários, de acesso à educação, dentre outros instrumentos de prestação e suposta inclusão social cada vez mais utilizados por entidades estatais e privadas –, as vulnerabilidades afloradas pelo espaço cibernético atingem não só as individualidades, mas passam a ser preocupação para a manutenção e sobrevivência Estatal.

Ao não acompanhar a lógica determinada pelo modelo de Estado de Vestfália, com território e fronteiras delineados, o ambiente virtual igualmente abarca questões de jurisdição. Dessa percepção, cabe notar que o espaço cibernético, também fruto dos avanços tecnológicos, ao passo que proporcionou a facilidade de acesso à informação ao redor do mundo, conflituou com a noção vestfaliana de soberania fronteiriça, alterando a dinâmica de se entender a tríade constitutiva do Estado Moderno: território, população e poder (ou governo). O desafio se torna ainda mais nítido quando se observa que este espaço cibernético passa a ser considerado um domínio bélico para os Estados, reivindicando uma nova compreensão de soberania para além da lógica até então vigente.

Quando ponderados os efeitos das ameaças cibernéticas sobre a figura dos Estados, fica visível a responsabilidade dos governos de formatar estratégias em matéria de segurança e defesa dos ativos da informação que sustentam suas infraestruturas críticas e preservam a dita soberania nacional, posto que as proporções alcançadas pelas ações cibernéticas podem até mesmo afetar as populações civis. Dessarte, o presente artigo se propõe a observar e discutir como o atributo fundamental da soberania

passou a validar os Estados Modernos posteriormente também sob a chancela das Nações Unidas, para, em seguida, refletir sobre como os processos de globalização, em particular com o advento da *internet*, têm requerido um novo paradigma de soberania.

Por consequência, tendo em vista a deficiência de se compreender as fronteiras do mundo virtual, passa-se a ponderar sobre uma “cultura do controle” em prol da defesa nacional e, de modo mais direcionado, sobre a militarização do espaço cibernético em detrimento dos riscos humanitários que os conflitos cibernéticos podem oferecer, deslindando a discussão preliminar sobre os desafios que o espaço cibernético impôs ao Direito Internacional.

A metodologia empregada é analítica exploratória, a partir de levantamento bibliográfico sobre a temática, com contribuições interdisciplinares que perpassam a esfera jurídica, sociológica e histórica. Para uma perspectiva sobre a crise da soberania do Estado Moderno à luz do Direito Internacional, traça-se um breve diálogo a partir de considerações dos juristas italianos Luigi Ferrajoli (2002; 2006) e Danilo Zolo (2011) sobre a antinomia entre soberania estatal e direito (em particular, direitos humanos internacionais e searas contíguas) sustentada pelas Nações Unidas, que agora enfrenta desafios na manutenção de um modelo de soberania obsoleto frente à gama de atores internacionais e outras complexidades oriundas dos avanços cibertecnológicos. A escrita possui natureza qualitativa, tendo como objetivo discutir as percepções de soberania, maiormente voltando-se às internacionalidades e ao advento do espaço cibernético como questão que se põe ao estado da arte do Direito Internacional.

1. SOBERANIA COMO ATRIBUTO DE ESTADO

Entender a origem do Estado, para o Direito Internacional, remete à própria noção clássica de uma sociedade cujos membros gozam de capacidades para exercer direitos e cumprir obrigações. Nessa seara, os Estados figuraram como os atores originários para funcionamento e estruturação desta sociedade e de sua ordem jurídica internacional, que hoje tenta organizar suas relações e resguardar as soberanias estatais, bem como manter a paz e a promoção dos direitos humanos.

No plano de origem dos Estados Modernos que levaram ao surgimento do Direito Internacional, o respeito pela soberania estatal sempre foi o corolário da cooperação que lastreia a razão de ser do sistema normativo internacional. De forma paradoxal, ao mesmo tempo que almeja resguardar a soberania estatal, ao Direito Internacional por vezes é imputado o valor de corpo jurídico

fragmentador da soberania dos Estados, posto que enfraquece o papel garantista das constituições nacionais ao deslocar as fontes legais para fora das fronteiras do Estado (FERRAJOLI, 2006, p. 454).

O modelo de Estado-Nação Moderno apresentado após a Paz de Vestfália apresenta categorias analíticas de matriz europeia que se difundiram no ocidente e comumente são representados pela tríade população, território e poder (BATISTA, 2020, p. 214), eventualmente recebendo diferenciações na quantidade de elementos e na abrangência terminológica dos mesmos, mas sempre referindo à soberania, quer seja como elemento apartado dos anteriores, quer como componente que permeia os demais. A soberania sempre dialoga com a fundamentação política e jurídica do Estado Moderno.

Categoricamente, os elementos constitutivos do Estado Moderno consistem na conjugação de uma base territorial, uma comunidade humana estabelecida nessa área, e um governo organizado de forma que não seja subordinado a qualquer autoridade exterior, logo, que detenha o poder político e jurídico sobre si e sobre os seus (REZEK, 2018, p. 201, 268). Esses três elementos decorrem da passagem de um sistema medieval de organização para a consagração do Estado Moderno, evidenciada sobretudo com os Acordos de Vestfália em 1648, que encerraram a Guerra dos Trinta Anos e atestaram o reconhecimento recíproco da autonomia entre os Estados e a delimitação de fronteiras.

A fundamentação vestfaliana de Estado repercute até os dias atuais e se perfaz na soberania como condição de Estado que indica sua autoridade política e jurídica interna e externamente. A soberania emerge como “atributo fundamental” sem o qual inexistem a ordem jurídica ou sistema de autoridade, a dimensão pessoal e justificadora do Estado, e o suporte físico do mesmo – os elementos constitutivos governo, população e território, respectivamente (REZEK, 2018, p. 272). É nessa toada que, não mero elemento distinto da tríade dos Estados Modernos, mas elemento constitutivo do próprio Estado, o respeito à soberania estampa diversas normas de direito internacional positivo da atualidade¹.

A soberania, logo, posta como um direito de autoridade do Estado que justifica a si mesmo, necessariamente está vinculada a uma esfera jurídica de organização tradicionalmente espacial e

¹ A Carta das Nações Unidas traz, em seu art. 2º, §1º, o princípio da igualdade soberana como base do funcionamento da Organização e para consecução dos objetivos comuns de seus membros. A Carta da Organização dos Estados Americanos, em seu preâmbulo, arts. 1º e 3º sobreleva a defesa das soberanias, e, em seu art. 13, aduz que “a existência política do Estado é independente do seu reconhecimento pelos outros Estados. Mesmo antes de ser reconhecido, o Estado tem o direito de defender a sua integridade e independência, de promover a sua conservação e prosperidade, e, por conseguinte, de se organizar como melhor entender, de legislar sobre os seus interesses, de administrar os seus serviços e de determinar a jurisdição e a competência dos seus tribunais. O exercício desses direitos não tem outros limites senão o exercício dos direitos de outros Estados, conforme o direito internacional” (ONU, 1945; OEA, 1948).

subjativa – quer dizer, se efetiva pelo poder político e jurídico que exerce dentro de suas fronteiras e sobre e para a sua população. A caracterização formal da soberania se vê, portanto, vinculada diretamente aos elementos materiais que estruturam o Estado e, ao mesmo tempo, lapidada pelo Direito Internacional como corpo jurídico que legisla sobre direitos humanos universais e que limita o uso da força nas relações internacionais em prol da convivência pacífica.

2. CRISE DA SOBERANIA DO ESTADO MODERNO

Percebe-se que, com o avanço dos Estados Modernos, a noção de Estado tornou-se cada vez mais entrelaçada à sistemática das relações de poder: o poder político, como parte essencial do conceito de Estado, explicitou a soberania enquanto supremacia desse poder à nível interno, e como independência à nível externo. O conceito de soberania, no âmbito internacional, implicou na afirmação do poder político dos Estados também para relacionar-se com outros Estados, numa idealizada paridade – daí se compreende como o seu conceito, para o Direito Internacional, bastante vincula-se ao “princípio da soberania” como pretensa igualdade entre os Estados.

Observando a relação entre direito e política na formação do conceito de soberania, Juliana Neuenschwander Magalhães (2016, p. 166) expõe que, historicamente, o vértice político que pretendeu concentrar em si todos os direitos foi definido como “soberano”, e que esse ponto de concentração de poder restou qualificado como soberania. A soberania teria sido, então, praticada no Estado Moderno primeiramente através da legislação, ou positivação, que teria conduzido, séculos depois, à acepção do direito como necessariamente legislado, e que até a atualidade se perfaz como conceito que vincula direito e política: o exercício da jurisdição doméstica, ou *domaine réservé*, no plano externo justificando a existência de uma ordem internacional de atores estatais considerados igualmente soberanos.

Essa segmentação em Estados ditos iguais que fundamenta o Direito Internacional e qualifica a soberania tornou-se nítida após a Paz de Vestfália, marco histórico em que o *Ius Gentium*, ou Direito das Gentes – o direito natural e a cooperação internacional que já haviam sido prelecionados por Hugo Grotius em *O Direito da Guerra e da Paz* (1625) – começa a tomar corpo e inaugura uma nova fase nas relações internacionais.

Do Estado Moderno configurado pelos acordos de Vestfália, é que advém a noção de soberania que vigora até os dias atuais, e que reconhece aos Estados a capacidade de autodeterminação política e jurídica, livre de intervenções de atores externos na organização da

estrutura interna. Ou seja: a soberania inerente aos Estados na ordem internacional hodierna está assentada na tríade população, território e governo, e suas raízes vestfalianas.

Enquanto população, depreendeu-se a substância humana da existência do Estado, inicialmente sob alusão de povo como uma unidade étnica pelo nacional, pensamento originário de um “processo civilizador” europeu que precisa ser superado (BATISTA, 2020, p. 230), de modo a dar maior espaço à acepção de população como reunião de indivíduos de variadas origens, os quais se estabelecem num determinado território com ânimo definitivo e organização política única (MALUF, 2019, p. 37), ainda que à tal definição convenham contínuas discussões em nome da interculturalidade e de diferentes formas de participação política no respectivo Estado².

O território, por sua vez, reflete o espaço no qual o Estado atua com autoridade e exerce jurisdição geral e exclusiva, espaço este correspondente a uma extensão terrestre e suas adições hídricas e aéreas que circunscrevem a determinada área sólida (REZEK, 2018, p. 201). Enquanto âmbito geográfico da população, é o local onde se valida a ordem jurídica do Estado, a soberania pelo direito; é o elemento que consagrou o Estado vestfaliano fronteiriço e o princípio da soberania territorial – o domínio – no direito internacional. Sob esse olhar é que a soberania, por sua conotação espacial, exhibe-se por parâmetros territoriais de limites físicos onde se exerce o poder (ou governo) estatal – como invenção moderna que remete e deriva dos conceitos de *imperium* e *dominium* do Direito Romano³.

A coordenação espacial à nível internacional, inaugurada maiormente em meados do século XVII, se desenvolveu recebendo divisões categóricas do espaço geográfico e, ao mesmo tempo, se fortaleceu como balizadora do âmbito da validade da ordem jurídica⁴. A compreensão espacial pela divisão em terra firme e suas águas aí compreendidas, mar territorial, subsolo e a plataforma continental, e espaço aéreo (BONAVIDES, 2000, p. 108-109) resultou da necessidade de organização do Estado-Nação e consagrou a territorialidade como regra geral para delimitação do poder dos

² Sobre isso, Gustavo Barbosa de Mesquita Batista (2020) discute, ao tratar das possibilidades interculturais de um conceito de povo para além do pensamento do “nacional”, a crise paradigmática dos elementos de Estado na pós-modernidade. O autor opera a insuficiência do conceito de povo pela identidade nacional, proveniente do processo civilizador europeu de configuração de “Estados-Nação” e de organização política forjada a partir de uma nacionalidade comum e da delimitação territorial.

³ O *imperium* indica a soberania abstrata, a qual alcança todo o espaço territorial e as pessoas que nele se encontram, e o *dominium* depreende o direito de exercer o poder sobre o determinado território; tais noções, transfiguradas num modelo econômico e político derivados da necessidade burguesa de se organizar jurídica e administrativamente, auxiliaram na formação dos Estados nacionais (RANIERI, 2019, p. 127).

⁴ Hans Kelsen (1995, p. 207, 249-250) é um dos autores que, ao versar sobre a soberania, aduz que essa se manifesta pela validade e eficácia do ordenamento jurídico, e o território corresponde à unidade onde esse poder soberano se exerce; pela sua vertente monista internacionalista, contudo, o ordenamento jurídico nacional seria limitado ou determinado pelo direito internacional.

Estados (o *domaine réservé*) e como precursora do sistema jurídico internacional que reforça a autoridade soberana pela demarcação geográfica, sob a chancela da Organização das Nações Unidas – ONU.

Desse modo, o território, enquanto elemento de ordem jurídica estatal, é indicativo que delimita o “domínio” soberano, e, por tal característica, está vinculado ao terceiro elemento constitutivo do Estado Moderno: o governo, ou, a depender da dimensão doutrinária, o poder de se auto-organizar, ou a própria soberania como exercício. Em diferentes indumentárias, o elemento governo aparece como componente da tríade para indicar, sobretudo, a independência interna e externa do Estado, e fazer emergir o corolário soberano que é o princípio da não intervenção nos assuntos de outros Estados. Daí reside o paradoxo do surgimento de uma ordem jurídica internacional e das complexidades provenientes do processo de globalização da pós-modernidade que justificam a crise da soberania.

Percebe-se que “a ideia de uma sociedade de Estados igualmente soberanos, porém sujeitos ao direito, a afirmação de uma série de direitos naturais desses Estados e a teoria da guerra justa como sanção” (FERRAJOLI, 2002, p. 15-16) correspondem à base da teoria internacionalista, a qual desvela aporias e ambivalências⁵ que persistem até o nascimento da ONU coordenando a cultura jurídica internacionalista.

Ocorre que a formação e absolutização de uma soberania externa pela difusão do ideal de Estado-Nação que se seguiu encontrou caminhos desenfreados e ilimitados entre meados do século XIX e de meados século XX, que se demonstraram pelas guerras e conquistas coloniais e, então, pelas duas guerras mundiais, fomentadas pela suposta soberania paritária externa e pelo mito da superação do *bellum omnium* (guerra de todos), e que testemunharam o estado de natureza hobbesiano e a geração de uma “sociedade artificial de Leviatãs”; noções as quais Ferrajoli (2002, p. 20-21, 34) se refere para justificar sua concepção de soberania como conceito de base jusnaturalista que tem sido utilizado como paradigma para o direito internacional positivado particularmente ao tratar de fronteiras geográficas.

Disso, o paradigma da soberania externa impulsionado pelos Estados nacionais soberanos como se mostrava na forma clausewitziana⁶ de se ver a guerra atingiu seu máximo fulgor e, de

⁵ A dita “antinomia irreduzível entre soberania e direito” (FERRAJOLI, 2002), especialmente, entre soberania e direitos humanos internacionais. Entende-se que, num Estado de Direito, no qual todos se submetem à lei, a soberania opera como subordinada à necessidade de normatização do imperativo da paz e dos direitos humanos (CAMPILONGO, 2002, p. VIII-X).

⁶ Em Da Guerra, de Carl von Clausewitz, escrito após as guerras napoleônicas (1803-1815) e ainda durante o sistema internacional que vinha funcionando desde 1648, com o Tratado de Vestfália e paradigma dos Estados soberanos como

maneira simultânea, a sua falência, com a “nova guerra europeia dos trinta anos” configurada pelas Primeira e Segunda Guerras Mundiais (1914-1945) e com o desfecho na Carta da ONU de 1945 e na aprovação da Declaração Universal dos Direitos do Homem de 1948, que transformaram o plano normativo mundial e levaram a ordem jurídica internacional “do estado de natureza ao estado civil” com a criação de uma subordinação normativa em prol do imperativo da paz e da tutela dos direitos humanos (FERRAJOLI, 2002, p. 39-40).

O que se vê com a propagação do *jus contra bellum* e declínio do *jus ad bellum* pela Carta da ONU introduz, de fato, um novo direito internacional frente ao modelo vestfaliano; não só sob a vertente de superação jurídica pela presença de um regramento internacional que se mostra imperativo aos Estados membros (normas *jus cogens*), mas também pela difusão de um modelo garantista da paz e segurança internacionais que se pauta nas individualidades ao promover a dignidade e o valor da pessoa humana, e que funciona como fórum para temas que possam ser objeto de cooperação internacional.

Mas, se por um lado, a Carta da ONU trouxe um novo olhar para o direito internacional, por outro, não enfrentou ou ressignificou plenamente a soberania estatal que fora categorizada no modelo anterior, o que, nas palavras de Ferrajoli (2002, p. 43-44), demonstra a antinomia ainda presente entre a soberania e o direito, e explicita o ordenamento jurídico atualmente representado pelas Nações Unidas como ineficaz, já que os seus órgãos não mais correspondem a um “terceiro ausente” – como Norberto Bobbio evidenciou ao pensar em um terceiro para se evitar o *bellum omnium contra omnes* (a guerra de todos contra todos) de Hobbes, de modo que esse terceiro estivesse acima dos Estados e, assim, não se fizesse ausente –, mas a um “terceiro impotente”.

A ambivalência e aporia da ideia de uma sociedade de Estados igualmente soberanos, mas que se sujeitam ao direito, alegada quando do surgimento dos Estados Modernos no pós-Vestfália, logo, persiste e é realçada pela sujeição a um direito que considera os Estados como iguais e, assim, é conivente com as desigualdades sensíveis entre os Estados e se sujeita à função dominante das grandes potências econômicas. Nessa linha, inclusive, é que Danilo Zolo aparece enquanto pensador que se opõe ao constitucionalismo mundial de Ferrajoli como hipótese derradeira do direito internacional hodierno.

únicas pessoas das relações internacionais, é sobrelevado o papel das guerras nacionais e da instrumentalização da própria guerra com vistas ao interesse do Estado – e sua política nacional –, onde a militarização e uso da força se colocam à serviço do Estado soberano. A guerra, em Clausewitz, é considerada um processo normal de resolver disputas internacionais (RAPOPORT, 2010).

Danilo Zolo (2011) assevera a dubiedade dos projetos de estabilização de um código universal de direitos humanos e questiona a flexibilização da soberania estatal com fins a “servir aos propósitos de uma paz obtida unilateralmente e à força” tal qual se vê pela alegação de direito de ingerência de países ricos sobre países pobres e pelo discurso mascarado de universalização dos direitos humanos para “legitimar o projeto de uma ocidentalização do mundo” (FEITOSA; TOSI, 2011, p. 17-18). Sua percepção antiglobalista, afeita a um realismo político e aversa ao pacifismo jurídico, contudo, não condena a universalização dos direitos humanos de forma desmedida, mas vê na internacionalização dos direitos o possível estímulo ao particularismo e ao pluralismo das reivindicações de “novos direitos” por grupos socialmente vulneráveis, e acredita na adoção de estratégias político-jurídicas para o diálogo entre as grandes civilizações, de maneira não hegemônica.

Fatidicamente, há que se reconhecer que o que se vê em parcela das teses de um “globalismo jurídico”, ou dos projetos de “constitucionalismo mundial” como prescrito respectivamente por Zolo e por Ferrajoli, é a aspiração cosmopolita de uma cultura que se impõe cada vez mais dominante pela globalização – desde metade do século passado, enquanto fenômeno que “coincide em grande parte com a modernização e ocidentalização do mundo” (ZOLO, 2011, p. 29) –, a qual, para tanto, acredita na unificação planetária pela produção do direito confiada a um organismo central⁷, que por vezes desprezaria o pluralismo étnico, cultural e religioso.

Apesar das supostas divergências entre os pensadores, ambos assentam na lição de que haveria uma crise da soberania pelo surgimento de uma ordem jurídica internacional e pelos processos de globalização. Enquanto Zolo parte de uma premissa que ora coaduna com o realismo político e com um “pacifismo brando” (FERRAJOLI, 2002, p. 109), Ferrajoli prefere conferir maior credibilidade ao direito internacional, e cria expectativas num sistema jurídico mundial representado pela ONU ao mesmo tempo que reconhece seus impasses e o predomínio das superpotências viciando os objetivos e garantias a que se propõe, sobretudo no que tange à paz, e aos direitos fundamentais dos indivíduos e povos em seus Estados⁸. O ponto de vista moderado de Ferrajoli (2002, p. 54), ao manifestar que “uma limitação efetiva da soberania dos Estados por meio da introdução de garantias jurisdicionais

⁷ Daniel Zolo chama de “western globalists” ou “globalistas” autores que confiam na “globalização do direito sob a forma de um ordenamento jurídico que abrange toda a humanidade e absorve em si qualquer outro ordenamento”, onde se incluem Kelsen, Bobbio, Habermas, dentre outros estudiosos (ZOLO, 2011, p. 29).

⁸ Importante observar que Ferrajoli (2002; 2006) não é a favor de uma espécie de “governo mundial”, em verdade se contrapondo totalmente a isso. O italiano acredita na hipótese de integração mundial baseada pelo direito, que já fora inicialmente desenhada pela Carta da ONU, mas não deixa de reconhecer a necessidade de reconstrução do direito internacional a partir da superação do fundamento na soberania dos Estados nacionais dando espaço às autonomias dos povos; para isso, defende um constitucionalismo de direito internacional pautado em garantias concretas, inclusive reforçados por cortes internacionais, e não meramente declaratório ou principiológico.

contra as violações da paz, externamente, e dos direitos humanos, internamente” parece ser o caminho mais eficaz para, paradoxalmente, equilibrar as relações assimétricas entre os países.

3. GLOBALIZAÇÃO E REVOLUÇÃO CIBERNÉTICA

Das diferentes teorias e conceituações dadas à soberania ao longo da história, numa perspectiva internacional, sua compreensão sempre remete à autoridade dentro de uma entidade territorial e à afirmação como membro do sistema internacional. Notoriamente, a soberania assume variadas interfaces, e uma das classificações úteis na seara teórica para se discutir os efeitos da globalização nesse conceito fundamental para a atual ordem internacional pode ser o disposto por Stephan Krasner (2004, p. 1077), que identifica três aspectos para assimilação da soberania: jurídica internacional, doméstica e vestfaliana.

A soberania jurídica internacional abrange a regra básica de reconhecimento recíproco de entidades territoriais juridicamente independentes, ou seja, reporta-se às relações diplomáticas. A soberania doméstica reflete a forma como o Estado enquanto autoridade pública se organiza, o governo, suas instituições e o controle que tais exercem sobre a sua população, seja no tocante à segurança, prosperidade ou justiça; corresponde ao aspecto que fora historicamente introduzido por Jean Bodin, em sua obra *Les Six Livres de la République* (1567) e enfatizada por Thomas Hobbes, em *Leviathan* (1651)⁹. A soberania vestfaliana, por sua vez, trata da não intervenção nos assuntos internos dos outros Estados, tendo em vista que cada Estado teria o direito a determinar de forma independente suas próprias instituições de governo; nesse aspecto, de maneira confluyente com a soberania doméstica, bastante se remete à autonomia relativa ao direito produzido, tão debatida por Ferrajoli (2002). Para Krasner (2004, p. 1077-1078), esses três aspectos não estariam logicamente ou empiricamente relacionados, sendo possível que um Estado falhe em um deles, mas obtenha eficácia no outro¹⁰; de todo modo, há uma associação cognitiva para o estudo do seu conceito e para as particularidades que se possam apresentar na política internacional.

⁹ Bodin teria sido o primeiro a definir soberania, e o fez à luz do poder absoluto exercido por um soberano com poderes acima do direito, com fundamentação teocrática para o poder político. Definiu soberania como “poder absoluto e perpétuo da República”, e, desde então, a soberania passou a ser descrita como atributo essencial do Estado, como “poder perpétuo, indivisível e originário, que se manifesta sobretudo na função legislativa desse Estado”. Hobbes também esboçou a noção de soberania típica do absolutismo, e que foi alicerçada pelo Estado Moderno. (MAGALHÃES, 2016, p. 29, 100-101).

¹⁰ Krasner (2002, p. 1078) argumenta que Estados mal governados podem ter reconhecimento internacional, mas não têm uma soberania doméstica efetiva e tendem a não ter, também, a soberania vestfaliana; da mesma forma, que Estados que possuam uma efetiva soberania doméstica e vestfaliana podem não ser reconhecidos. Para isso, cita a República Popular da China entre os anos 1950 e 1970 como exemplo, além da Ucrânia e Bielorrússia dos anos 1945 até o colapso da União Soviética como outro caso em que houve reconhecimento internacional, mas não se fez presente a soberania vestfaliana.

Todos os três aspectos abordados são tocados de alguma forma pelo advento dos processos de globalização. Definir o que é a “globalização” não é fácil, pois admite-se uma gama de concepções que atingem os mais diversos setores da sociedade. Ulrich Beck (2008, p. 34) assume o fenômeno globalização como “os processos em cujo andamento os Estados nacionais veem a sua soberania, sua identidade, suas redes de comunicação, suas chances de poder e suas orientações sofrerem a interferência cruzada de atores transnacionais”¹¹, e entende que o desenvolvimento científico, a modernidade industrial e o capitalismo produtivo evidenciaram a “sociedade de risco” (BECK, 2019, p. 11, 25), onde há distribuição das ameaças e perigos à nível global no cenário da pós-modernidade¹².

O que Beck (2019) quer dizer, e que pode servir plenamente para as proporções que as ameaças no espaço cibernético podem adotar como palco de ataques cibernéticos como ações de elevado potencial lesivo, é que os riscos da contemporaneidade – frutos da segunda modernização ou da pós-modernidade como período que compreende as últimas décadas – atingiram um caráter supranacional e que não podem ser confrontados unicamente no nível nacional, sobretudo numa perspectiva apartada do capital.

À luz desse pensamento, o processo de globalização econômica e a revolução cibernética promovida pelo cientista Norbert Wiener (1894-1964) no pós-Segunda Guerra – como virada paradigmática na comunicação e no fluxo de informações entre homem e máquina, e como introito para a tecnologia dos computadores enquanto extensão das capacidades humanas – atingiram proporções enigmáticas sobre a organização dos Estados, ao passo que suscitaram o surgimento do ciberespaço, da Era da Informação.

Por isso, ressignificando o Estado nacional delegado pelo modelo vestfaliano, as fronteiras físicas e bem definidas, e o papel que essas possuem para delimitação das políticas sociais e econômicas, o livre fluxo de informações e as diversas possibilidades comunicativas proporcionadas pelo espaço cibernético esbarraram na concepção de soberania estatal.

Para além do dilema geopolítico de definição de fronteiras e do território enquanto elemento para limitação do exercício da jurisdição (*domaine réservé*), o espaço cibernético proporcionou discussões acerca do surgimento e das influências de novos atores internacionais, e da regulação das

¹¹ “[...] *la globalización significa los procesos en virtud de los cuales los Estados nacionales soberanos se entremezclan e imbrican mediante actores transnacionales y sus respectivas probabilidades de poder, orientaciones, identidades y entramados varios.*” (BECK, 2008, p. 34).

¹² Beck (2019, p. 12-16) trata da migração da sociedade industrial para a sociedade (ainda industrial) de risco, onde a estruturação da sociedade passa a ser individualizada, e os riscos que antes eram limitados geograficamente ou em função de grupos específicos (classes sociais) recebem uma tendência globalizante a qual não só se estende à produção, mas atravessa fronteiras nacionais e possuem um novo tipo de dinâmica social e política que faz surgir “ameaças globais supranacionais e independentes de classe”.

relações e ofensas que se realizam não somente ou declaradamente por Estados. Desde o início do século passado, e sobretudo após a Segunda Guerra Mundial, esses não figuram como únicos atores nas relações internacionais¹³, mas a difusão do mundo interconectado no espaço cibernético evidenciou categoricamente o papel e a ingerência que múltiplos atores, principalmente transnacionais, passaram a exercer no cenário internacional.

O sociólogo Manuel Castells (2011, p. 69) observa que a revolução da tecnologia da informação ou a “atual revolução tecnológica”¹⁴ que tem se visto nas últimas décadas se caracteriza pela ausência de centralidade de conhecimentos e informação, onde o “ciclo de realimentação entre a introdução de uma nova tecnologia, seus usos e seus desenvolvimentos em novos domínios torna-se muito mais rápido”, e a difusão da tecnologia amplia seu próprio poder de forma infinita, proporcionando que usuários e criadores se confundam. Para além da complexidade inerente ao conglomerado de atores que assumem importância no cenário internacional contemporâneo descaracterizado da participação exclusiva de atores soberanos, notoriamente a articulação entre o modo capitalista de produção e o modo informacional de desenvolvimento marcam os processos de globalização e mostram a transformação social pelas redes, afetando a cultura e o poder (CASTELLS, 2011, p. 572), e exibindo a supremacia dos mercados de produção global e a mudança nas estruturas de poder nas relações internacionais.

A crise do Estado-Nação pelo espaço cibernético como ambiente de comunicação extraterritorial onde o poder estatal é descentralizado e a soberania tem se mostrado cada vez mais compartilhada no cenário político contemporâneo em função dos mercados (CASTELLS, 2018, p. 443), contudo, não abstém os governos de exercerem capacidade de ação sobre os seus e de, contrariamente aos rumos de uma sociedade global hegemônica e ao controle instrumental da vida humana como mero recurso privado de interesses¹⁵ (RUIZ, 2003, p. 226), reagirem em prol das suas populações e da autodeterminação nacional dentro das lições de governança global.

¹³ Até o início do século XX os Estados figuravam como únicos atores no plano externo. Internacionalmente vigora a soberania como atributo exclusivo dos Estados, a qual não se confunde com a personalidade internacional, que na atualidade é assumida também por organismos internacionais enquanto aptidão para a titularidade de direitos e obrigações no plano internacional. À guisa de debates doutrinários, figuram outros sujeitos de direito internacional, os ditos “fragmentários” pelas capacidades limitadas, como os indivíduos, organizações não-governamentais e empresas (SEITENFUS, 2013, p. 57-59). Com o espaço cibernético, as ações com proporções à nível transnacional tornaram-se mais evidentes.

¹⁴ Castells (2011, p. 67-68) considera que os grandes avanços tecnológicos desde as duas últimas décadas do século XX, nas mais diversas áreas, como na medicina, energias, transportes, etc., e que se estende no processo atual de transformação tecnológica, consistem num evento histórico de mesma importância da Revolução Industrial do século XVIII, ao passo que modificou as bases materiais da economia, da sociedade e da cultura. Por tal motivo, se refere à “revolução da tecnologia da informação” também como “a atual revolução tecnológica”.

¹⁵ Castor M. M. Bartolomé Ruiz (2003) aborda as estruturas do Estado e mercado modernos, e trata da instrumentalidade da vida humana com vistas a se perseguir a lucratividade do capital a partir do modelo biopolítico de Estado moderno e

Nesse sentido, para lidar com as sociedades em rede¹⁶ – e em risco¹⁷ – retornar a uma soberania nos moldes dos Estados como únicos atores internacionais mostra-se impossível e, ao mesmo tempo que contraditoriamente desejável tendo em vista a pulverização de atores não-estatais – como empresas transnacionais – por vezes voltados tão apenas à maximização do capital, desfavorável ao enfrentamento de assuntos de caráter global e à emancipação dos indivíduos nas relações internacionais.

As *BigTechs*, ou gigantes da *web*, como *Facebook*, *Apple* e *Google*, exemplificam e representam uma parcela dos atores que operam no espaço cibernético – sobretudo em uma das suas vertentes¹⁸, a *internet* – e que, portanto, operam num misto de jurisdições e trazem à tona a relativização da soberania. Enquanto funcionam e influenciam jurisdições distintas, levam consigo normas exteriores a tais territórios, bem como valores da sociedade que os criou, instigando um processo de interpenetração de jurisdições e de multiterritorialidade (ISRAEL, 2020, p. 74-76); condicionam o funcionamento do espaço cibernético aos seus interesses e culturas, interferem no próprio funcionamento político e no direito doméstico de Estados que, naturalmente, não desejam se opor ao desenvolvimento social e crescimento econômico anunciado pelos processos de globalização.

5. O ESPAÇO CIBERNÉTICO COMO PREOCUPAÇÃO INTERNACIONAL

Percebe-se, logo, que um dos debates que permeia a questão da soberania na Era da Informação, ou nos Estados pós-Modernos, é a jurisdição no espaço cibernético. As ideias de “globalização do crime” e de um “mundo sem lei” (CASTELLS, 2018, p. 406) atravessam a realidade do ciberespaço como fruto dos processos de globalização e da *internet* como consequência da “fusão singular de estratégia militar, grande cooperação científica, iniciativa tecnológica e inovação contracultural” nas últimas três décadas do século XX (CASTELLS, 2011, p. 82), e ainda se apresentam como desafios da contemporaneidade.

do biopoder pelo mercado, conceitos introduzidos por Michel Foucault (1926-1984) e que remetem ao controle dos indivíduos. Dessa contribuição, reflete-se sobre uma espécie de “panoptismo”, ou vigilância contínua, pelo meio virtual; o ciberespaço como domínio que serve aos Estados e mercados.

¹⁶ Manuel Castells (2011) aborda as diversas dimensões da globalização e seus efeitos, positivos e negativos, no que na atualidade se tem por “sociedade em rede”.

¹⁷ A “sociedade de risco” evidenciada por Ulrich Beck (2019), onde se expõem os riscos da pós-modernidade.

¹⁸ Haja vista que o espaço cibernético não se limita a *internet*, mas a globalidade do ambiente da informação pelo uso da eletrônica e do espectro magnético (KUEHL, 2009, p. 27).

A compreensão de espaço cibernético não comporta tão somente o “ambiente virtual” ou “as relações em rede” pelo uso da *internet*, mas alcança a percepção de domínio¹⁹ em que a rede de computadores e as conexões pela *internet* nele estão inseridos. Fato é que o advento desse novo domínio e suas novas formas de comunicação alteraram a sociedade tanto positivamente quanto negativamente. As facilidades oferecidas são inúmeras, e repercutem nas inovações e avanços na saúde, no fornecimento de água, energia, na prestação de serviços essenciais diversos, no fortalecimento de instâncias democráticas, etc. Entretanto, as áreas cinzentas que permeiam o espaço cibernético e os riscos que se nutrem pelo surgimento de ameaças em um domínio tão incerto têm demonstrado possíveis proporções que não cabem tão apenas como matéria de direito interno.

O pensamento do espaço cibernético como apolítico, independente e irrestrito, ingenuamente citado por John Perry Barlow em *A Declaration of the Independence of Cyberspace*²⁰, em 1996, quando do pioneirismo de uma sociedade em rede, com o surgimento e incremento de ameaças e crimes pelo meio virtual, bem como pela propagação de atores e proporções comerciais, políticas e sociais que o ciberespaço tomou, caiu por terra. A separação entre o virtual e o real, como se o meio cibernético não fosse uma extensão das ações no âmbito físico, como se não causasse efeitos reais, mostrou-se utópica.

Os avanços da tecnologia e o estabelecimento das relações no ciberespaço repercutiram em ações de uma gama de atores, Estados, criminosos, terroristas, corporações, organizações internacionais e até simples indivíduos, que podem partir de qualquer ponto do globo e aproveitar das abstrações do meio para ocultar a identidade autoral de práticas danosas (BARROS, 2015, p. 99). Revelaram-se, assim, várias formas de ameaças que se perfazem em ataques cibernéticos com

¹⁹ O termo “domínio” passou a ser largamente usado nas discussões sobre segurança e defesa dos Estados e nas produções acadêmicas das relações internacionais em alusão à competência estratégica e ao lugar em que ocorre o conflito, como o “campo de batalha”, ou domínio bélico. A diferenciação entre os domínios existentes decorre da maneira como podem ser utilizados pelo homem, de como são explorados para operações e atividades com intuítos diversos, militares, econômicos, políticos ou sociais. Nesse sentido, Daniel T. Kuehl (2009, p. 24-25) explica a existência de quatro domínios: terrestre, marítimo, aeroespacial e geoespacial, que foram explorados e se difundiram ao longo da existência humana. Mais recentemente passou-se a adicionar o quinto domínio, o cibernético, o ciberespaço.

²⁰ O norte-americano John Perry Barlow (1947-2018) ficou conhecido como um dos líderes do movimento ciberlibertarianista, que prega a ausência de soberanias estatais no ciberespaço. Ele ajudou a difundir a ideia de que o ciberespaço seria livre de imposições, em um movimento de oposição ao controle estatal e de propagação do espaço virtual como sociedade de pessoas individualmente capacitadas, que se relacionam de forma democrática e consciente (CASTELLS, 2011, p. 443; DAHLBERG, 2020, p. 333); acreditava numa governança criada pelo próprio espaço cibernético e sua soberania digital, “a partir da ética, do interesse próprio esclarecido e do bem-estar comum” (BARLOW, 2019).

diferentes níveis de dano potencial: o vandalismo cibernético, os crimes da internet, a ciberespionagem, o ciberterrorismo, e até mesmo as guerras cibernéticas²¹ (CAVELTY, 2010).

Essas categorizações de ameaças cibernéticas repercutem em diferentes alocações jurídicas que tocam o Direito Internacional, tanto na seara privada quanto pública. As assimilações sobre crimes cibernéticos sob diferentes jurisdições, sobre instrumentos de cooperação jurídica internacional entre os Estados e a classificação de operações cibernéticas para fins de responsabilidade internacional são assuntos correntes. Ainda, os debates sobre a possibilidade de se visualizar um ciberataque como “uso da força”, suscitados a partir do caso do *malware Stuxnet*²², a qualificação como “ato de guerra” ou como “ataque” para fins de aplicabilidade de normas humanitárias (ALMEIDA, 2022), a identificação de direitos humanos internacionais violados por meios cibernéticos etc., ilustram como uma questão de suposta fragmentação da soberania estatal sob contornos vestfalianos atingem o ramo.

Todas essas possibilidades de ameaça, e a tendência de aumento de ataques cibernéticos tendo em vista as comodidades de abstração que propiciam, refletem o quanto o espaço cibernético não pode ser visto sob a ótica de um domínio livre e difuso, sem atuação estatal; a nova tecnologia informacional deve ser vista como questão de segurança pública não apenas nacional, mas também global. Nessa linha, organizações internacionais têm dedicado atenção às problemáticas que permeiam a aplicabilidade do direito ao ciberespaço.

A ONU tem servido como fórum global para debater o tema, pelo estabelecimento de *Group of Governmental Experts* – GGE e de *Open-Ended Working Group* – OEWG sobre segurança internacional e uso do espaço cibernético. Em 2015, o GGE emitiu um parecer afirmando que a soberania dos Estados e as normas e princípios internacionais que fluem da soberania se aplicam às atividades dos Estados relacionadas ao uso de tecnologia da informação e comunicações; da mesma forma, afirmou-se que o Direito Internacional, em particular a Carta das Nações Unidas, é aplicável ao espaço cibernético, e que os Estados devem procurar garantir que seus territórios não sejam usados por atores não-estatais para uso ilegal das tecnologias da informação e comunicação, onde se inclui o espaço cibernético (ONU, 2015). As sessões do OEWG englobando o assunto ainda estão em andamento, com o mandato corrente previsto para durar até o ano de 2025 (ALMEIDA, 2022, p. 114-119).

²¹ As “guerras cibernéticas” remetem ao nível mais elevado de dano potencial dos conflitos cibernéticos, quando estes assemelham-se ao uso da força nas relações internacionais, ou quando inseridos em um contexto já existente de conflito armado; refere-se à matéria do *jus ad bellum* e do *jus in bello* do Direito Internacional.

²² O caso *Stuxnet*, em 2010, ensejou o debate inaugural sobre em que medida um ataque cibernético pode atingir a infraestrutura crítica de um Estado, causando danos físicos diretos (ALMEIDA, 2022, p. 46).

Entidades como a União Europeia – UE, Organização dos Estados Americanos – OEA, Organização do Tratado do Atlântico Norte – OTAN e Comitê Internacional da Cruz Vermelha – CICV²³ também têm fomentado discussões sobre como as normas internacionais existentes se aplicam ao ciberespaço, em diferentes proporções e escopos. Na OEA, a tratativa ainda é relativamente recente e tímida, com tentativas da Comissão Jurídica Interamericana, sobretudo entre os anos de 2018 e 2020, para obter declarações dos Estados membros sobre como visualizam e adotam a regulação de operações cibernéticas pelo direito internacional (ALMEIDA, 2022, p. 119-120).

A OTAN, por sua vez, possui particular interesse sobre a temática, possibilitando a elaboração do Manual de Tallinn²⁴ sobre o direito internacional aplicável às operações cibernéticas como instrumento de pesquisa que, na atualidade, melhor tem estruturado as possíveis zonas cinzentas da regulamentação internacional. A atenção oferecida reflete o interesse político e militar de seus membros, sobretudo em reação às operações cibernéticas de suposta autoria russa, e, evidentemente, revela tentativas de prescrição de um modelo ideal de interpretação do direito internacional no ciberespaço.

De modo geral, a percepção de que os Estados devem ter papéis mais influentes num direito aplicável às ameaças cibernéticas pode abarcar duas vertentes principais. Por um lado, pode se argumentar que o espaço cibernético é uma continuação do espaço territorial²⁵, vez que a infraestrutura que de computadores, dispositivos etc., de onde se comanda um ataque cibernético, necessariamente estaria vinculada a um meio físico, assim como os indivíduos envolvidos. A alegação de soberania estatal sobre o ciberespaço, contudo, não é tão simplória, e igualmente não justifica a prescindibilidade de enfrentamento internacional do problema. Por mais que ocorra a afirmação de soberania de um Estado sobre sua infraestrutura física cibernética, sobre as informações que começam e terminam em seu território, ou mesmo sobre a sua camada social – retorna-se à concepção de “povo” de raízes vestfalianas – que se veja afetada pela ameaça cibernética, no ciberespaço há um

²³ Para um panorama sobre como UE e CICV abordam questões de soberania, direito internacional e ciberespaço, bem como maiores detalhes sobre o assunto na OEA, OTAN, GGE e OEWG das Nações Unidas, ver Almeida (2022, p. 111-130).

²⁴ Em 2013, publicado o *Tallinn Manual on the International Law Applicable to Cyber Warfare*, posteriormente atualizado para o *Tallinn Manual 2.0 on the International Law Applicable to Cyber Operations*, de 2017.

²⁵ Nos moldes vestfalianos, é o que se vê em Estados que tentam estabelecer zonas de soberania cibernética, por exemplo, na China, onde o governo afirma sua soberania cibernética através da filtragem de informações (“*the Great Firewall of China*”), da exigência da presença local de empresas de tecnologia estrangeiras para que possam lá estabelecer negócios, e pela exigência de armazenamento local de todos os dados pessoais dos que utilizam sua zona de soberania cibernética. Outro exemplo de tentativa de afirmar a soberania (vestfaliana) no ciberespaço é isolando a *internet* nacional, como se vê ou se estipula em países como Coreia do Norte, Irã e Rússia (TSAGOURIAS, 2021, p. 16-18).

emaranhado de situações possíveis que podem gerar conflitos de jurisdição e até mesmo acarretar maiores desavenças entre os Estados que se declarem ofendidos.

A segunda vertente traz o reconhecimento do espaço cibernético como espécie de *global common*²⁶, ou seja, como domínio comum global, porém caracterizado pela sua origem artificial. Não submisso a nenhuma soberania estatal, o ciberespaço, como *global common*, seria melhor regulado ou governado coletivamente, pela sociedade internacional. Trata-se de uma percepção favorável à dimensão global que as ameaças cibernéticas possuem, em que prevalece o benefício comum de toda a humanidade (Estados soberanos, indivíduos, empresas privadas, etc.) traduzido por normas de Direito Internacional. Contudo, há que se notar a tendência de que esses espaços globais sejam vistos como oportunidade de dominação hegemônica e de briga pelo poder, sobretudo sob um ângulo realista político (BARROS, 2015, p.125-127), mas, agora, com a abertura para que outros e novos atores, como se tem visto na Era da Informação, adentrem a essa luta de poder no cenário internacional.

Nicholas Tsagourias (2021, p. 28-30) proporciona um terceiro caminho, ao perceber o ciberespaço como *global common* imperfeito porque mescla dimensões físicas e virtuais, que não se apresenta como bem comum a ser naturalmente preservado como os demais domínios de *global commons*, e, sobretudo, por possuir partes físicas (como se vê pelo *hardware*) que geralmente são de propriedade privada, fator que dificulta percepções a favor de uma jurisdição global.

De todo modo, as discussões sobre uma possível classificação do espaço cibernético e sobre os impasses na aplicabilidade das mais diversas faces do direito internacional relacionam-se direta ou indiretamente com o imbróglio da soberania diante dos avanços cibertecnológicos. Isso revela a necessidade de se buscar convergências basilares sobre como uma noção de soberania atualizada deve ser encarada no “novo” – já não tão novo, mas em constante atualização – espaço.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A soberania no espaço cibernético talvez seja um dos problemas mais enigmáticos para a sociedade internacional contemporânea, com destaque na agenda internacional e com impasses que repercutem e manifestam a necessidade de um novo olhar sobre esta e sobre a governança global. Para além de quaisquer debates acerca da aceção de soberania no direito internacional, o ciberespaço

²⁶ *Global Commons*, bens comuns globais, tradicionalmente são bens naturais fora da jurisdição nacional, como os oceanos, o espaço sideral e a Antártica; não respondem a nenhuma jurisdição nacional em particular, e todas as nações têm acesso (OCDE, 2001).

manifesta apenas uma das preocupações resultantes do desenvolvimento de novas tecnologias; somam-se a elas o emprego da robótica, surgimento de armas autônomas, dentre outras tecnologias que passíveis de emprego cada vez mais político-econômico e militar. Nesse aspecto, num direito internacional ainda tão pautado em delimitações fronteiriças e na predominância de atores estatais, a Era da Informação e a Revolução Cibernética vieram como propulsores de uma nova roupagem para a soberania. A dicotomia entre nacional-territorial e internacional-extraterritorial já não é clara, e ganha contornos de complexidades inteiramente novas, que ultrapassam resquícios da soberania vestfaliana.

Ainda que os avanços cibernéticos fomentem discussões sobre a difusão de sujeitos atuando na sociedade internacional, a possibilidade de surgimento de um novo domínio bélico, com características tão distintas dos domínios convencionais, inaugura uma preocupação com a dinâmica de poder nas relações internacionais. Para o direito internacional, a possibilidade de situações como de terrorismo e de guerras cibernéticas, explicitados como ataques no ciberespaço capazes de atingir o setor público e suas infraestruturas críticas, exigem uma reavaliação das normas até então elaboradas seguindo noções tradicionais de soberania. As normas do *jus ad bellum* e do *jus in bello*, que regulam o direito à guerra e o direito durante a guerra, são exemplos de corpos jurídicos que, correlatos aos direitos humanos e à amenização de sofrimento causado pelas guerras, são impactados pelas abstrações e desafios impostos pela difusão da tecnologia cibernética e impasses do ideal de soberania vigente. Sob esse olhar, faz-se ainda mais questionável a hegemonização do direito aplicável, e explicita-se a necessidade de convergência normativa e de diálogo democrático somado a esforços globais para combater as novas e crescentes ameaças. O desenvolvimento do tema da soberania no espaço cibernético deve ser visualizado não apenas como questão de defesa nacional, mas como de segurança e proteção humana global, que exige a interação entre Estados, empresas e os mais diversos atores do ciberespaço.

REFERÊNCIAS

ALMEIDA, Marcelynne Aranha. **Guerras Cibernéticas e a proteção humanitária de suas vítimas: entre controvérsias conceituais e o ensino por políticas públicas internacionais**. 2022. Dissertação (Mestrado em Direitos Humanos, Cidadania e Políticas Públicas) – Universidade Federal da Paraíba, João Pessoa, 2022.

BARLOW, John Perry. A Declaration of the Independence of Cyberspace. **Duke Law & Technology Review**, vol 18, n. 1, 2019. p. 5-7. Disponível em: <https://scholarship.law.duke.edu/dltr/vol18/iss1/2/>. Acesso em: 07 ago. 2021.

BARROS, Renata F. de. **Guerra Cibernética: os novos desafios do Direito Internacional**. Belo Horizonte: Editora D'Plácido, 2015.

BATISTA, Gustavo Barbosa de Mesquita. As possibilidades interculturais de um conceito de povo para além do nacional. Constituição, Economia e Desenvolvimento. **Revista da Academia Brasileira de Direito Constitucional**, Curitiba, vol. 12, n. 22, jan./jul. 2020, p. 213-233.

BECK, Ulrich. **Qué es la globalización?: falácias del globalismo, respuestas a la globalización**. Barcelona: Paidós, 2008.

_____. **Sociedade de risco: rumo a uma outra modernidade**. 3ª reimp. São Paulo: Editora 34, 2019.

BONAVIDES, Paulo. **Ciência Política**. 10 ed. São Paulo: Malheiros, 2000.

CAMPILONGO, Celso Fernandes. A soberania dividida. In: FERRAJOLI, Luigi. **A Soberania no mundo moderno**. São Paulo: Martins Fontes, 2002, p. VII-XII.

CASTELLS, Manuel. A Era da Informação: Economia, Sociedade e Cultura, vol. 1. **A sociedade em rede**. 6 ed. São Paulo: Paz e Terra, 2011.

_____. A Era da Informação: Economia, Sociedade e Cultura, vol. 2. **O poder da identidade**. 1 ed. São Paulo: Paz e Terra, 2018.

CAVELTY, Myriam Dunn. Cyberwar: concept, status quo, and limitations. **CSS Analysis in Security Policy**, n. 71, Zurich: Center for Security Studies, apr. 2010. p. 1-3.

DAHLBERG, Lincoln. Cyber-libertarianism 2.0: a discourse theory/critical political economy examination. **Cultural Politics**, v. 6, n. 3, nov. 2010, p. 331-356.

FEITOSA, Maria Luiza A.; TOSI, Giuseppe. Introdução. In: ZOLO, Danilo. **Rumo ao ocaso global? Os direitos humanos, o medo, a guerra**. São Paulo: Conceito, 2011.

FERRAJOLI, Luigi. **A Soberania no mundo moderno**. São Paulo: Martins Fontes, 2002.

_____. O Estado de Direito entre o passado e o futuro. In: COSTA, Pietro; ZOLO, Danilo (orgs.). **O Estado de Direito: história, teoria, crítica**. São Paulo: Martins Fontes, 2006.

ISRAEL, C. B. Território, jurisdição e ciberespaço: entre os contornos westfalianos e a qualidade transfronteiriça da Internet. **Geosp – Espaço e Tempo**, v. 24, n. 1, p. 69-82, abr. 2020. Disponível em: <https://doi.org/10.11606/issn.2179-0892.geosp.2020.161521>. Acesso em: 24 out. 2023.

JELLINEK, Georg. **Teoría general del Estado**. México: FCE, 2000.

KELSEN, Hans. **Teoria Geral do Direito e do Estado**. 2 ed. São Paulo: Martins Fontes, 1995.

KRASNER, Stephen. The Hole in the Whole: Sovereignty, Shared Sovereignty, and International Law. **Michigan Journal of International Law**, vol. 25, 2004, p. 1075-1101.

KUEHL, Daniel T. From cyberspace to cyberpower: defining the problem. IN: KRAMER, F. D.; STARR, S. H.; WENTZ, L. K. **Cyberpower and National Security**. Washington: University of Nebraska Press, Potomac Books, 2009, p. 24-42.

MAGALHÃES, Juliana Neuenschwander. **Formação do conceito de soberania: história de um paradoxo**. São Paulo: Saraiva, 2016.

MALUF, Sahid. **Teoria geral do Estado**. 35 ed. São Paulo: Saraiva, 2019.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). **Carta das Nações Unidas**. 1945. Disponível em: <https://iusgentium.ufsc.br/wp-content/uploads/2016/08/CARTA-DA-ONU.pdf>. Acesso em: 10 ago. 21.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). **Group of Governmental Experts on Developments in the Field of Information and Telecommunications in the Context of International Security 2013/2015 Report**. 22 jul. 2015. Disponível em: <https://digitallibrary.un.org/record/799853#record-files-collapse-header>. Acesso em: 13 ago. 2021.

ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS (OEA). **Carta da Organização dos Estados Americanos**. 1948. Disponível em: https://www.oas.org/dil/port/tratados_A-41_Carta_da_Organiza%C3%A7%C3%A3o_dos_Estados_Americanos.htm. Acesso em: 10 ago. 21.

ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO (OCDE). **Glossary of statistical terms: global commons**. 2001. Disponível em: <https://stats.oecd.org/glossary/detail.asp?ID=1120>. Acesso em 13 ago. 2021.

RANIERI, Nina. **Teoria do Estado: do Estado de Direito ao Estado Democrático de Direito**. 2 ed. Barueri: Manole, 2019.

RAPOPORT, Anatole. Prefácio. In: CLAUSEWITZ, Carl von. **Da Guerra**. São Paulo: WMF Martins Fontes, 2010. p. XI-LXXXVI.

REZEK, José Francisco. **Direito Internacional Público**. 17 ed. São Paulo: Saraiva, 2018.

RUIZ, Castor M. M. B. A Exceção: uma tecnologia de governo nas sociedades modernas. In: TOSI, G.; FERREIRA, L. (orgs). **Ditaduras militares, estado de exceção e resistência democrática na América Latina**. João Pessoa: CCTA, 2003, p. 211-242.

SEITENFUS, Ricardo. **Relações Internacionais**. 2 ed. São Paulo: Manole, 2013.

TSAGOURIAS, Nicholas. The legal status of cyberspace: sovereignty redux?. In: TSAGOURIAS, N.; BUCHAN, R. **Research Handbook on International Law and Cyberspace**. Cheltenham: Edward Elgar, 2021, p. 9-31.

ZOLO, Danilo. **Rumo ao ocaso global? Os direitos humanos, o medo, a guerra**. São Paulo: Conceito, 2011.

AUTORA

Marcelynne Aranha Almeida

Doutoranda em Ciências Jurídicas (PPGCJ-UFPB). Mestre em Direitos Humanos, Cidadania e Políticas Públicas pela UFPB, com ênfase nos estudos de Direito Internacional, conflitos armados e operações cibernéticas (2022). Pós-graduada em Relações Internacionais e Direito Internacional pelo IBMEC-SP (2020) e em Direito Civil e Processo Civil pela ESA OAB/PB (2022). Bacharel em Ciências Jurídicas e Sociais pela UFPB (2018). Consultora da UFRGS IHL *Clinic*, clínica brasileira voltada ao ensino, pesquisa e prática do Direito Internacional Humanitário. Membro da Equipe Editorial do Cadernos Eletrônicos Direito Internacional sem Fronteiras (CEDIsF). Foi membro da comissão de Direito Internacional da OAB-PB (2019-2020). Atuou como facilitadora-educadora da Agenda 2030 (Direitos Humanos e Objetivos de Desenvolvimento Sustentável) das Nações Unidas em projeto vinculado ao Ministério da Educação Italiano e ONU, na *Scuola Caldiero A. Pisano*, em Verona-Itália (2018). Áreas de Interesse: Direito Internacional, Relações Internacionais, Direito Constitucional e Humanos, Direito Civil.

E-mail: marcelynne@gmail.com

Orcid: <https://orcid.org/0000-0001-7415-1432>

OS TRABALHADORES RURAIS E OS ENTRAVES PARA ACESSO À PROTEÇÃO PREVIDENCIÁRIA

PRISCILA TAVARES DOS SANTOS
Universidade Veiga de Almeida (UVA)

RESUMO

Neste artigo, elaboro algumas reflexões a partir de experiências etnográficas realizadas em diferentes contextos sociais (assentados rurais e pequenos produtores) sobre sistemas de relações que aproximam diferentes agentes sociais em torno da atividade agrícola. Para tanto, considero os casos de produtores situados em um Projeto de Assentamento Rural Che Guevara (no município de Campos dos Goytacazes) e de produtores de hortaliças na região de Vargem Grande, município de Teresópolis, ambos no estado do Rio de Janeiro. Por essas situações etnográficas, dediquei-me à compreensão dos significados da prática social e produtiva desses agentes sociais, deparando-me com as contradições da imposição de padrões de produtividade e ordenamento de ações distantes da realidade desses agricultores. O desconhecimento do processo de organização e gestão do trabalho agrícola - seja na condição de assentado rural, seja na condição de pequeno proprietário - fica evidente diante dos requisitos impostos ao acesso ao benefício previdenciário rural, proposto no atual contexto da Reforma Constitucional 103/2019. Chamo atenção para a necessidade de reconhecimento de outras racionalidades que se constituem a partir de princípios de ordenamento do pensamento diferentes daqueles compartilhados pelo campo do Direito. Assumo, portanto, o compromisso de adotar uma perspectiva abrangente sobre as representações e ações sociais dos sujeitos inseridos nesse contexto de reivindicação de direitos (em especial, sobre o acesso à terra), mediante a valorização do perfil dos beneficiários delimitados por categorias legais, tal como fixa a Lei nº 8213 de 1991.

Palavras-chave: Trabalhadores rurais. Reforma da Previdência Social. Pequenos produtores.

RURAL WORKERS AND BARRIERS TO ACCESSING SOCIAL SECURITY PROTECTION

ABSTRACT

In this article, I elaborate some reflections based on ethnographic experiences carried out in different social contexts (rural settlers and small producers) on relationship systems that bring together different social agents around agricultural activity. To do so, I consider the cases of producers located in a Rural Settlement Project Che Guevara (in the municipality of Campos dos Goytacazes) and vegetable producers in the region of Vargem Grande, municipality of Teresópolis, both in the state of Rio de Janeiro. Due to these ethnographic situations, I dedicated myself to understanding the meanings of the social and productive practices of these social agents, facing the contradictions of imposing productivity standards and ordering actions that were far from the reality of these farmers. Lack of knowledge of the process of organizing and managing agricultural work - whether as a rural settler or as a small landowner - is evident in view of the requirements imposed on access to the rural social security benefit, proposed in the current context of Constitutional

Reform 103/2019. I draw attention to the need to recognize other rationalities that are constituted from principles of ordering thought different from those shared by the field of Law. I assume, therefore, the commitment to adopt a comprehensive perspective on the representations and social actions of the subjects inserted in this context of claiming rights (in particular, on access to land), by valuing the profile of beneficiaries delimited by legal categories, as established by Law No. 8213 of 1991.

Keywords: Rural workers. Social Security Reform. Small producers.

Recebido em: 24/05/2023

Aceito em: 16/08/2023

INTRODUÇÃO

Refletir sobre as vicissitudes que tangenciam a vida dos trabalhadores rurais¹ é tomar em questão processos de transformação que agricultores, de modo bastante criativo, vêm enfrentando para garantirem a reprodução social. Esses movimentos expressam operações no plano da estruturação de relações sociais, nos casos em apreço, no sistema de produção e no plano das representações políticas e dos direitos sociais e trabalhistas, revelando as arbitrariedades dos limites na composição e organização do espaço social. Considero reflexões tecidas a partir de pesquisa etnográfica sobre sistemas de relações que agregam agentes sociais diferenciados em torno da produção agrícola em dois contextos distintos: o Projeto de Assentamento Rural Che Guevara (PA Che Guevara) - localizado próximo ao povoado de Marrecas, distrito de Santo Amaro, município de Campos dos Goytacazes, ao norte do Estado do Rio de Janeiro – e produtores agrícolas especializados no plantio de hortaliças, em Vargem Grande (bairro periférico do município de Teresópolis, região serrana) também neste mesmo Estado².

Tendo me dedicado à compreensão de alguns dos sentidos da prática social e produtiva de assentados rurais e pequenos produtores, deparei-me com contradições da crítica generalizada e leviana que tende a atribuir incapacidade produtiva a esses agentes e a imposição de padrões de produtividade e de ordenamento de ações distantes da realidade desses agricultores. Esse distanciamento da realidade social na qual estão inseridos esses trabalhadores rurais pode ser compreendido a partir da análise das exigências impostas ao acesso ao benefício de seguridade social rural, proposto no atual contexto da reforma da previdência (Emenda Constitucional 103/2019)³. Este redefinido sistema fixa novos requisitos para enquadramento nas categorias de beneficiários da Lei nº 8213 de 1991 e impõe novas demandas para comprovação das atividades, exigência cujos princípios operam por práticas ainda mais excludentes para essa categoria de trabalhadores. Ao restringir a compreensão das relações de produção pela eleição de questões decorrentes de interesses externos, no caso de deputados e empresários, outros princípios, não correspondentes àquelas maneiras específicas de pensar e agir no mundo, balizam o reconhecimento e a concessão precária do benefício previdenciário.

¹ Categoria mais genérica e juridicamente reconhecida para efeitos do que trata o artigo.

² Os nomes utilizados no texto foram alterados por motivos que considero de grande relevância, não apenas para a preservação da relação de gentileza e amizade para com os interlocutores. Trata-se de regiões que, no estado do Rio de Janeiro, tem se alterado com os efeitos da pressão sobre a utilização da terra.

³ Contribuição recente sobre a trama da produção de provas em processos de aposentadoria rural no contexto dos julgados especiais foi realizada por Angelo e Oliveira (2021). Segundo os autores, as práticas processuais demonstram procedimentos inquisitoriais engendrados por um tripé probatório flexível, articulado e significado de diferentes maneiras pelos operadores do Direito.

Neste texto, considerando as transformações na Lei dos Planos de Benefícios da Previdência Social (PBPS) e os entraves impostos para o acesso ao benefício por trabalhadores rurais, proponho realizar uma análise dos termos das definições interpostas, detendo-me no que considerei constrangimentos enfrentados pelos agricultores em causa para gerirem a constituição da carreira na oficializada posição social de trabalhadores rurais, trazendo à tona as contradições de sentidos de práticas que se configuraram nestes dois contextos específicos.

Para os assentados rurais do PA Che Guevara situados em Campos dos Goytacazes/RJ, o pedaço de terra que receberam, segundo avaliaram no contexto do trabalho de campo (realizado entre fevereiro e agosto de 2010), apresentava-se em estado de degradação ambiental provocada ou acentuada pelos gestores econômicos e técnicos da usina Baixa Grande. Empreendimento situado nas fazendas Marrecas e Ilha Grande, de propriedade da Companhia Agroindustrial Baixa Grande, ambas extintas em 1999 e desapropriadas para fins de instalação do assentamento rural. Os assentados viam-se cotidianamente forçados a “lutar com a terra”, expressão sintética por eles formulada, porém demonstrativa dos investimentos e riscos, bem como da necessária intensificação do uso da força de trabalho para enfrentar as inúmeras e sucessivas perdas de produto do trabalho e penúrias no rendimento familiar.

Se, para os assentados, as condições de degradação dos recursos naturais era um desafio à permanência das famílias no lote e à continuidade PA, para os produtores de hortaliças em Vargem Grande, Teresópolis/RJ, as condições relativamente favoráveis de acesso à água e solo fértil não eram um fator determinante para a permanência na terra ou da continuidade do vínculo como produtor.

Como mencionei, esta localidade caracteriza-se por uma região de ampla oferta de recursos e serviços e de capacidade atrativa, além da proximidade com a região metropolitana do Rio de Janeiro. Este aspecto não pode ser desconsiderado, sob pena de se perder de vista as múltiplas possibilidades de captação de recursos e de elaboração de projetos diferenciados de vinculação produtiva, não somente para os adultos, mas principalmente para os filhos na condição de jovens. Além disso, acrescenta-se ainda o papel de destaque desempenhado por Teresópolis na oferta de um tipo de turismo sofisticado de veraneio na serra. Vargem Grande, Teresópolis/RJ corresponde, contrastivamente ao PA Che Guevara, Campos dos Goytacazes/RJ, um contexto multifacetado de oferta de recursos variados, que permite aos produtores rurais a elaboração de outras alternativas de inserção produtiva pela ampliação do universo de conhecimento, o que orientou a ação dos agricultores durante o período em que pude realizar a pesquisa.

Ao refletir sobre o modo como produzimos nossas análises no campo das ciências sociais, chamou atenção para a fluidez com que os agentes se estabelecem entre si e com os outros, tal como

considerou Geertz (2013). Como pretendo demonstrar neste texto, os percursos de vida desses trabalhadores rurais – assentados e pequenos produtores – correspondem a possibilidades diferenciadas de conformação de redes de relações e de acesso a recursos diversos que se ordenam ou que se expandem pela ampliação e interconexão de espaços sociais, inclusive pela proximidade com espaços de consumo em expansão, mas também a partir dos bens que os próprios produtores aglutinam para elaboração de estratégias diferenciadas de reprodução.

1. OS ASSENTADOS RURAIS E A GESTÃO DO SOFRIMENTO

Para chegar até os assentados, contei com a ajuda fundamental da minha orientadora, prof.^a Delma Pessanha Neves, a qual, tendo na infância vivido na região e há longos anos aí atuando como pesquisadora, também era socialmente reconhecida por inúmeros trabalhos de pesquisa ali desenvolvidos. Ela apresentou-me ao então líder da Associação de Agricultores Assentados no PA, que se prontificou a me receber e me apresentar aos demais assentados. Além disso, pude contar com a mediação de Rodrigo Pennutt da Cruz que, desde agosto de 2009, vinha realizando pesquisa com vista à elaboração de monografia de conclusão de curso de graduação em Ciências Sociais⁴.

O trabalho de campo etnográfico foi realizado entre fevereiro e agosto de 2010. Considerei, para fins deste artigo, 13 famílias de produtores que, gerindo projetos produtivos, mantêm-se no lote como trabalhador autônomo. Além das relações com esses agentes e das entrevistas que puderam ser realizadas, foi-me possível consultar documentos como registros de reuniões da Associação, fotos do começo do assentamento e outras anotações pessoais. Vali-me assim de entrevistas formais e informais, e também de informações não previstas e não gravadas, além da observação participante que incorporo à análise. Durante o período da pesquisa, fixei residência na casa do presidente da associação e, posteriormente, fui acolhida pela família de um dos assentados rurais. Os assentados viam-se cotidianamente forçados a “lutar com a terra”, expressão sintética por eles formulada, porém demonstrativa dos investimentos e riscos, bem como da necessária intensificação do uso da força de trabalho para enfrentar as inúmeras e sucessivas perdas de produto do trabalho e penúrias no rendimento familiar.

Durante o período de trabalho de campo, detive-me na análise das oportunidades e dos constrangimentos interpostos à apropriação dos fatores de produção e demais recursos naturais, das condições do meio ambiente correspondente à área do assentamento. Neste contexto social, algumas

⁴ Trata-se de um trabalho iniciado pela pesquisadora e antropóloga Delma Pessanha Neves em 1998 que optou por se dedicar ao trabalho de campo na Região Açucareira de Campos (RJ). Os investimentos foram retomados em 2008, com financiamento do CNPq, e resultaram na organização de Coleção *Engenhos, usinas, sucatas...? Transformações sociais, agentes produtivos e trajetórias familiares no sistema sucroalcooleiro do estado do Rio de Janeiro*.

perguntas imediatamente me tocaram e motivaram a prosseguir no exercício de pesquisa e interpretação. Entre elas, destaco: 1) Por que os assentados insistem na permanência neste Assentamento?; 2) Tendo permanecido em situação de acampamento durante dois anos, conhecendo a dotação de recursos naturais da área e a degradação ambiental – provocada ou acentuada pelos gestores econômicos e técnicos da usina (antes proprietária da fazenda desapropriada para efeitos de assentamento de trabalhadores rurais) –, por que os acampados persistiram nas ações de luta e resistência para então se apropriarem de um lote de terra?

Diante de constrangimentos colocados pelas condições naturais, pude observar que alguns assentados migravam, especialmente durante o verão, para as praias próximas, período de interrupção da colheita da cana. Neste contexto, muitos deles deslocam-se para a praia do Farol e cidades vizinhas para trabalharem em barracas de comercialização de bebidas, pescados e produtos artesanais (como é o caso das famílias que produzem esteiras de tábua)⁵. Assim, os assentados, especialmente aqueles que mais sofriam com instabilidade dos recursos de produção, diante da possibilidade de expansão do mercado de trabalho pela chegada do verão e também por meio do trabalho acessório (como, por exemplo, o trabalho secundário realizado nas olarias, em casas de família e nos comércios), puderam sair momentaneamente dos lotes. Para os assentados do PA Che Guevara, Campos dos Goytacazes/RJ, a referência à superação de condições adversas e caóticas, induz à projetiva reconstrução de outras formas de ordenação social.

No Brasil, grande parte dos autores que se dedicaram ao estudo das condições de acesso à terra tem demonstrado que o patrimônio fundiário conquistado pelos assentados nos quadros do processo de reforma agrária apresenta-se em estado de notável degradação, como é o caso do levantamento histórico organizado por Bergamasco (1997). Essa condição impõe uma série de limites aos projetos individuais dos assentados, bem como às formas de aproveitamento dos recursos naturais e sua transformação em rendimento. Como destacou, os assentados se veem num processo contínuo de desvalorização política e econômica do direito sobre a terra transferida, principalmente a partir da avaliação por um único princípio de definição da produtividade, como proponho analisar neste artigo a partir do exercício reflexivo sobre as condições sociais de assentados rurais (e pequenos produtores) e o texto da Lei dos PBPS.

A reversão desse quadro de limitações quanto ao uso de recursos naturais pelos assentados só é possível a partir de investimentos cotidianos. Em restritas situações, eles conseguem ter acesso a fundos de financiamentos para acelerar o beneficiamento dos recursos naturais. A alternativa mais

⁵ Inúmeras entrevistadas relataram que utilizam a tábua vermelha ou branca no processo de confecção de esteiras. A renda obtida é utilizada na complementação das despesas da casa e esse é um processo acompanhado pelos maridos ou companheiros, desde o momento da colheita da tábua no brejo como durante o processo de tear a embira no cambito. (Santos *et al.*, 2017).

recorrente é a transferência de aposentadorias e outros benefícios, inclusive salários, para fazer frente a essas limitações, especialmente de idosos. Igualmente, em inúmeros casos, eles também são forçados a gerirem uma série de outros aspectos externos, mas que contribuem para impedir a realização do projeto que eles elaboram enquanto assentados. Um desses condicionantes externos, como pude observar, é a lentidão dos processos burocráticos com a qual se deparam quando submetidos à avaliação de pedidos de financiamento de instituições públicas ou à captação de subsídios para investimento no lote.

O PA Che Guevara, na Região Açucareira de Campos dos Goytacazes/RJ, correspondeu à transferência de área de terra antes explorada para o cultivo da cana-de-açúcar⁶. Por este projeto de assentamento, 74 famílias foram beneficiadas com lotes distribuídos pelo Incra e, aproximadamente um mês depois, em 31 de janeiro de 2000, o P.A. foi oficialmente criado. As famílias de assentados são provenientes de espaços externos à fazenda, muitas delas oriundas de outros estados do país (Bahia, Espírito Santo) e também de municípios circunvizinhos ao de Campos dos Goytacazes/RJ (São João da Barra e São Fidélis). A trajetória dessas famílias estava marcada pela realização de atividades agrícolas, mas também a outras tantas relacionadas a setores produtivos como, por exemplo, construção civil, marcenaria, mecânica e costura. A então Fazenda Marrecas sofreu com os efeitos do processo de exploração dos recursos naturais para atender aos objetivos do agronegócio da cana que, por mais de 5 décadas, foi altamente experimentada na região campista do estado do Rio de Janeiro.

Advirto desde então: neste texto não irei me deter no caso dos assentados que desistiram ou com os que lá permanecem mesmo que sejam coletivamente considerados perdedores ou sem futuro. O objeto da pesquisa aqui exposto está centrado na positividade⁷, condição apreendida pela valorização dos assentados como agentes construtores da posição, mas que, ao mesmo tempo, exemplificam os custos de se reproduzir como assentado ou beneficiário do programa público. Portanto, tomo para análise alguns casos de produtores que, enfrentando as dificuldades, alcançam formas de gestão que os levam a ser reconhecidos como bem de vida ou estáveis na alocação e produção de recursos.

⁶ O processo de acampamento teve início em 4 de janeiro de 1998, sob orientação do Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem-Terra (MST) e este processo postergou a desapropriação das terras pelo Incra, fato que só ocorreu após realização de leilão com recursos advindos do Banco do Brasil, em 4 de outubro de 1999. Cruz (2010) se dedicou ao estudo do processo de diferenciação socioeconômica, mas principalmente política dos assentados rurais, diante das disputas inerentes ao processo de apropriação de recursos naturais, creditícios e de serviços sociais públicos.

⁷ Por outra via, a incorporação do estudo sobre aqueles assentados rurais que abandonaram o lote poderia se constituir enquanto uma das alternativas analíticas. A exclusão deles neste texto ocorreu somente pela opção analítica da construção do objeto aqui encaminhado.

Minha experiência de pesquisa junto aos assentados rurais em Campos dos Goytacazes provocou o estranhamento durante dois distintos momentos pelas expressões do meio ambiente local e seus efeitos sobre o trabalho agrícola: durante os meses do verão, época esperada das chuvas, as colheitas da cana eram interrompidas e os assentados deslocavam-se para a praia do Farol da Barra e cidades vizinhas, constituindo vínculos como trabalhadores informais na comercialização de bebidas, pescados e produtos artesanais; durante os meses do inverno, os lotes pareciam abandonados.

No caso dos assentados supracitados, a produção de esteiras de tábua é realizada nos momentos de baixa produtividade dos plantios, por Juliana, feirante, 59 anos; Marcos, pescador, 23 anos; Alice, feirante, 21 anos. As esteiras são comercializadas por atravessador e são vendidas em lojas no Rio de Janeiro, principalmente durante o verão, quando aumenta a demanda das esteiras para utilização em locais de praia e de veraneio. Por vezes, ponderou Alice, que já chegou a sair para vender as esteiras no Farol. Com o dinheiro, mas sem a mão de obra gratuita dos jovens, as atividades no lote eram praticamente interrompidas, mesmo que houvesse a possibilidade de pagamento de trabalhador à diária, tendo em vista a avaliação do alto custo desse serviço, como calculavam os entrevistados.

No caso de Francisco e Carla, nascidos em Campos dos Goytacazes, percebe-se que ele pode acumular conhecimento na agricultura pela socialização com seu pai, produzindo cana para a fazenda da usina e, também, atuando como puxador de gado e trabalhador na balança. Sem contar com a mão de obra dos filhos, todos casados, conta apenas da ajuda da filha adolescente solteira. Sozinho, ocupa-se dos cultivos e da criação de algumas cabeças de gado. O recurso que recebe por aposentadoria utiliza para pagamento, nos momentos de pico da produção, de trabalhador à diária.

No caso de Carlos e Amanda (sua filha), também conhecedores das condições naturais da região onde nasceram, apostaram, sem dispor de mão de obra, exemplar criação de gado leiteiro, dando continuidade à gestão no lote. Os recursos financeiros são obtidos pela comercialização do leite a partir da rede de contatos, construída desde os avós e pais, dando continuidade à atividade. Além disso, recebe aposentadoria como agricultor. O rendimento também é composto pelos recursos provenientes da comercialização das galinhas e ovos, sob cuidado de sua filha. Outra atividade que igualmente compõe o rendimento desse grupo familiar é a produção de queijos, que era tradicionalmente realizado pela esposa. Com seu falecimento, a filha tornou-se a responsável continuidade do trabalho. Os queijos são comercializados em sua residência (fora do assentamento) e em padarias e pessoas da vizinhança.

Esses deslocamentos sazonais dos assentados correspondem a mudanças nas atividades sociais, temática há muito tratada por outros antropólogos, como é o caso trabalho de Neves (1981)

que tem demonstrado como, em face dos ciclos sazonais, os pequenos produtores podem, diante do controle da oferta da força de trabalho, direcionam suas atividades para a criação de gado nos chamados “pastos de beira de estrada” ou para cultivos de subsistência. (NEVES, 1981, p. 34) Esse movimento migratório, seja por alterações no meio ambiente, seja por apropriação de outras alternativas, é também comum entre produtores.

A cana para caldo está produzindo bastante porque está numa área de mituca, que é uma área de solo de barro que, em cima é seco, mas que cavando, um ou dois palmos para baixo, você encontra um barro fresquinho que mantém a cana. Esse solo só cobre aqui uns dois lotes. Na verdade, o solo cobre todo o Capão Redondo, que é uma área alagadiça. Aqui no lote, a área do terreno da frente é uma área de areia e que não dá para colher nada. O vizinho botou fogo no pasto acreditando numa chuva que não veio. Esse pasto ele vai perder. A queimada é bom de se fazer no pasto, quando chove em dois ou três dias depois, porque aí brota toda a vegetação. Então, além de perder o pasto que estava ruim, ele não vai ter a produtividade que era esperada para o alimento do gado. (Assentado, 68 anos, agricultor, ex-trabalhador da usina, cinco anos no P.A., entrevistado em fevereiro de 2010).

Em relação aos limites que os assentados enfrentam para dar continuidade ao projeto de instalação no PA Che Guevara, Campos dos Goytacazes/RJ, eles também podem ser originados grupo doméstico, como, por exemplo, o ciclo de vida familiar. Sobre o ciclo de desenvolvimento pelo qual passa o grupo doméstico, o trabalho de Fortes (1974) oferece contribuição peculiar ao demonstrar que a dinâmica do grupo é atingida por fatores de ordem interna quanto externa. No caso dos assentados com unidades familiares compostas por duas gerações sucessivas, nota-se que eles se comportam de maneira diferente daqueles com três ou mais gerações. Como observado na maioria dos casos que apresentei, o casamento dos filhos e a escolha de outro local de residência provocam uma cisão de ordem espacial, principalmente pela redistribuição de controle sobre recursos produtivos.

As redes de relações familiares não asseguravam o acesso à terra em condições relativamente favoráveis ao atendimento de demandas das novas unidades familiares que se constituíam mediante casamento dos filhos. Nesses casos, o pai ajudava cedendo um pedaço de terra para o filho trabalhar. No caso das mulheres, o trabalho doméstico que realizavam não possibilitava o acesso a rendimento. Nessas situações, era o marido quem assumiria as despesas para a construção da casa e manutenção da unidade familiar, condição também reconhecida por autores que se dedicaram à análise de formas de organização social e processos de transmissão material entre produtores, como foram os trabalhos realizados por Woortmann e Woortmann (1997) e por Moura (1978), junto a agricultores de Sergipe e de Minas Gerais, respectivamente.

Francisco (agricultor, 69 anos) começou a trabalhar com sete anos de idade e, aos 47, aposentou-se como agricultor, produzindo cana na fazenda Araçá, para a usina de Queimados (na

proximidade da região de Marrecas, em Campos dos Goytacazes). Nesta usina, o assentado foi também puxador de gado e trabalhou na balança. Após ter conseguido sua aposentadoria, tomou conta de uma fazenda em Santa Maria Madalena por cinco anos. Neste período, ficou sabendo da ocupação de terra da antiga Fazenda Marrecas e interessou-se em participar do PA. Ele pondera que começou a trabalhar desde criança porque seu pai falecera e precisava ajudar sua mãe com o cuidado da roça e com os irmãos. Sente-se prejudicado por isso, porque teve dificuldades em permanecer na escola e, desse modo, só pode estudar no turno da noite, com carga horária reduzida, até a 4ª série do ensino fundamental. O assentado afirma que tem um jeito diferente (rebelde) de plantar, porque não segue os modelos adotados pelos outros produtores, mesmo sob ordens de superiores. No lote, o casal produz cana, que é vendida para a usina, e aipim, ambos comercializados por intermédio do atravessador; a produção de coco, goiaba e demais frutas destinam-se ao autoconsumo. As sobras de cana (olhadura) são usadas para alimentar as cabeças de gado que o casal cria. O leite, quando produzido em quantidades que ultrapassam a capacidade de consumo da unidade familiar, é por ele vendido aos vizinhos.

Assim como Francisco, para muitos dos assentados entrevistados, outros fatores têm ação negativa: a idade avançada, que representa limites físicos para o trabalho familiar, bem como o crescimento dos filhos e a sua saída para estudar, trabalhar e constituir sua própria família. Esses limites internos coadunados à demora dos procedimentos burocráticos têm provocado uma decalagem entre a resposta dos recursos produtivos e o ciclo de instalação da unidade familiar de produção. Essa condição se agrava se nenhum dos membros da unidade familiar é beneficiado com proventos, sejam pagamentos por prestação de serviços a terceiros, aposentadoria ou benefício por doença e/ou invalidez. Como venho considerando, o assentado se orienta, produtivamente, correlacionando a demanda de consumo e ciclo de vida da família, bem como pelos gastos com formas de sociabilidade reprodutoras do seu grupo doméstico.

Nós vamos correr tanto para quê? Já criamos os filhos. Os filhos estão criados. Por obrigação... não temos. Na família nossa, não precisa nem a obrigação. Por um motivo: quando eles precisam de mim, eu estou com eles. Quando eu preciso deles, eles estão comigo. Um ajuda o outro. É assim que a família nossa vai... Aí, ele vem aqui, colhe as bananas... mas ele trabalha no Rio. Aí, ele vem aqui passear... aí com a família ... está aí há dois meses... Ele vai embora hoje ou amanhã... Se ele não pode me ajudar, mas me deu até um trocadinho para eu pagar o trabalhador que eu preciso. E aí hoje ele vai... quando for embora, ele leva umas coisinhas para ele. E a vida é essa. (Assentado, 68 anos, agricultor, ex-trabalhador da usina, cinco anos no P.A., entrevistado em fevereiro de 2010).

Galeski (1979), segundo sua perspectiva, as melhoras e as invenções elaboradas na unidade de produção familiar refletem diretamente as condições de vida da família, tendo em vista que a

terra é a base da atividade ocupacional de seus membros, sendo também considerada fonte de obtenção de renda e lugar de residência e de estabelecimento de laços de vizinhança.

Pelo que pude observar em situação de trabalho de campo etnográfico, o papel que esses produtores desempenham em relação ao patrimônio fundiário nacional não é equivalente ao dos detentores da propriedade da terra sob a fazenda ou unidade agroindustrial. Os assentados prestam, então, um serviço coletivo à sociedade, porém são julgados como preguiçosos, incapazes, por não produzirem de acordo com o esperado para os padrões capitalistas. O sistema acusatório, por vezes, invade o meio acadêmico e contamina os trabalhos de pesquisa que vêm sendo realizados, mormente quando os pesquisadores revelam dados que a priori foram elaborados pelo que se espera para o modelo de vida dos produtores rurais. Por este viés, os assentados entram em processo de assentamento já desqualificados.

Esses aspectos inerentes às possibilidades de continuidade da condição de produtores por estes assentados rurais ajudam a ilustrar outros tantos casos de trabalhadores que, excluídos da possibilidade de acesso a benefícios sociais, são condenados a sobreviverem à margem da sociedade e em condições de extrema pobreza, além de gerirem com esforços próprios o projeto público que aderiram como assentados. A situação dos assentados rurais que descrevo acima, dialogando com outros autores que, igualmente dedicaram-se à reflexão sobre os entraves para acesso a direitos sociais, evidencia a fragilidade desses atores e o distanciamento do legislador ao propor as alterações no regime geral de previdência.

2. OS PEQUENOS PRODUTORES DE HORTALIÇAS E A DIVERSIFICAÇÃO DE VÍNCULOS PRODUTIVOS

A realização do trabalho de campo com os agricultores em Vargem Grande, Teresópolis/RJ aconteceu entre os meses de junho e julho, nos anos de 2013 e 2014. Realizei entrevistas com aproximadamente 25 moradores, distribuídos em 14 grupos domésticos distintos, abarcando agentes sociais que orientaram suas ações enquanto pertencentes à comunidade de horticultores. Alguns deles desfrutando da condição de proprietários de terra, outros como meeiros, mas também agentes relacionados ao desempenho de funções da comercialização e do transporte de produtos agrícolas. Sobretudo, priorizei o diálogo com agentes sociais relacionados às etapas de produção imediata, do transporte e da comercialização de produtos hortícolas. Mantive também relações com chefes de grupos familiares, respectivas esposas e, quando foi possível, os filhos. Portanto, mas não só agentes vinculados ao processo produtivo de hortaliças. A faixa etária compreendida por esse universo de entrevistados corresponde a indivíduos entre 25 anos e 80 anos de idade,

aproximadamente. Os princípios que integram a constituição de redes de relações entre cada um dos membros desse universo social são diversos. Correspondem a laços consanguíneos e de matrimônio, relações de compadrio e de solidariedade, mas também de vizinhança e de manutenção de laços de afeto constituídos quando da frequência à escola local e outros espaços de socialização, como igrejas e espaços públicos de lazer.

Nestes grupos, vali-me de entrevista semiestruturada e também de outros recursos de compreensão de sistemas sociais. Em alguns casos, não pude obter entrevistas gravadas, até porque as conversas seguiam soltas entre eles, mesmo com a minha presença, principalmente após as colheitas e a entrega da produção aos agentes da comercialização. Nestes casos, a observação participante foi fundamental à compreensão do comportamento deste conjunto de produtores, conforme as técnicas e ferramentas consideradas por Malinoswki (1998) ao estudar os Argonautas do Pacífico. Para iniciar o trabalho de campo, contei com ajuda de filho de agricultor que se dedicou à vida universitária e me apresentou a *região de origem familiar*, local em que nasceu e que até então vem sendo o espaço de residência dos pais e de outros familiares. Outras relações igualmente importantes possibilitaram a construção de redes entre pesquisador e interlocutores. Algumas delas se distinguiram pela colaboração quase que diária desse mediador, apresentando-me aos agricultores, percorrendo pelo bairro as ruas mais próximas à própria residência, contando-me privilegiadamente alguns casos que, por outro modo de constituição de redes de inserção, acredito não ter sido possível alcançar: disputas intrafamiliares e sistemas de acusações e de atribuição particularizada de perdas e fracassos na lavoura.

A construção de uma relação de cumplicidade relativa com os agricultores no desenvolvimento do trabalho de campo correspondeu à maneira com que priorizei dar a palavra nas inúmeras situações de nossas conversas informais. Tendo fixado residência e dotada de condições de propor algum relacionamento com os produtores, dei prosseguimento à construção de redes de relações com demais agentes deste universo social. Contei com o acompanhamento de dois informantes-chave, membros da família Silva.

Tendo fixado residência e dotada de condições de propor algum relacionamento com os produtores, dei prosseguimento à construção de redes de relações com demais agentes deste universo social. Agora, já sem a mediação direta desse colega porque passou a retomar as atividades que desempenhava enquanto estudante residente em outro município, nossas conversas e trocas de ideias seguiam esporadicamente por telefone. A construção dessa relação de cumplicidade relativa no desenvolvimento do trabalho de campo correspondeu à maneira com que priorizei dar a palavra nas inúmeras situações de nossas conversas informais.

Os demais produtores com quem posteriormente estabeleci vínculos por situação de entrevista e conversas informais, ao me virem caminhar pelas ruas de Vargem Grande, Teresópolis/RJ acompanhada por Seu João Paulo, agente valorizado e reconhecido como exímio conhecedor daquela terra, envolvida sempre com uma boa prosa, muitos entrevistados vieram manifestar a admiração e curiosidade pelos assuntos que tratávamos durante aquelas conversas. Apesar do reconhecimento deste informante privilegiado como um agricultor que nunca saiu da lavoura, ele também era conhecido por ser uma pessoa de pouca conversa. O processo de conversão desse produtor de pouca conversa a um informante privilegiado não foi imediato. As tentativas para me aproximar, já que havia sido acolhida por seu grupo familiar, permanecendo em sua casa diariamente e acompanhando diretamente as rotinas da casa, foram recorrentes. Inicialmente, fazia comentários indiretos sobre o trabalho na terra, ressaltando a importância da produção de hortaliças para a alimentação, em especial nos centros urbanos; também era insistente em oferecer para acompanhá-lo na lavoura. Com minha permanência na casa e minhas atitudes interessadas no trabalho que realizava na lavoura, como considero, foram fundamentais à construção dessa aproximação. Mantínhamos horas de conversa sobre o trabalho na lavoura, a história de Vargem Grande (como ele gostava de mencionar) e de como ele percebia as mudanças em decorrência do estreitamento das relações com o Centro de Teresópolis e com a cidade do Rio de Janeiro.

A construção de uma relação de cumplicidade relativa com os agricultores no desenvolvimento do trabalho de campo correspondeu à maneira com que priorizei dar a palavra nas inúmeras situações de nossas conversas informais. A emergência desses espaços especializados de produção de hortaliças em Teresópolis e as adequações adotadas por aqueles agricultores também acresciam constrangimentos diversos, colocando em questão a alteração dos princípios de organização daquelas práticas agrícolas para atendimento às demandas impostas pela expansão do mercado de produtos agrícolas. Pela atenção às narrativas, pude perceber que o discurso dos agricultores era construído a partir da percepção da impossibilidade de reprodução social. A capacidade de antecipação dos limites no acesso aos fatores que assegurariam a manutenção daquele modo de vida era expressa por idosos, mas também pelos jovens⁸, nesses casos por elaboração contrastiva às versões que acumularam de pais e avós.

⁸ O termo juventude, enquanto categoria sociológica analítica, vem sendo reconhecido como período do desenvolvimento marcado por atributos correspondentes à fase transitória entre a infância e a vida adulta. Aos jovens são atribuídos alguns atributos definidores da condição de adultos, ou seja, a posse da condição de produção e reprodução da vida em sociedade. A utilização desse termo na sociedade brasileira, objeto de investimento realizado por Abramo (2005), coloca ainda em evidência as potencialidades dos jovens na transformação produtiva e na produção de inovações. Valendo-me desta contribuição, destaco o papel dos jovens como atores sociais dotados de dinamismo essencial à produção da sociedade moderna.

Para fins de elaboração desta análise, volto-me ao exercício analítico dos investimentos realizados pelos jovens para além das redes de afiliação a que se integravam, na experimentação de outras alternativas de reprodução social. Se, por um lado, a facilidade pela absorção de novos modelos e padrões de consumo asseguram a reprodução enquanto indivíduo, por outro, inviabilizam a reprodução de um modelo de vida projetado pelos pais e avós. Por esse aspecto, valorizo mudanças no estilo de vida que se pautavam na prática de apropriação da terra e de formas de vida distanciadas do trabalho agrícola.

Pelo que pude observar durante o período de trabalho de campo, o expressivo processo de subdivisão das áreas de terra frente à crescente oferta de serviços de turismo e de comércio na região, impunha aos agricultores uma série de constrangimentos que se somavam à saída dos filhos para municípios próximos, especialmente para constituição de vínculos de trabalho em outros setores. Pela valorização da pressuposta condição de autonomia dos filhos, escolhas, todavia constrangidas pelo imediato quadro de instituições de produção de saberes e práticas, um princípio moral era inquestionável e orientava os comportamentos inter-geracionais. Como afirmavam os interlocutores: *cada um tem de procurar o que é melhor para si*⁹.

Tomando como questão o processo de aprendizagem do trabalho agrícola entre pequenos produtores rurais, Herédia (1979) demonstra que a saída dos filhos e sua socialização em outras redes acentuam a sua individualidade e reforçam o reconhecimento do pai de suas responsabilidades. Igualmente, a autora reconhece que a unidade de residência é lugar de reprodução social de seus membros.

O caso dos produtores especializados de hortaliças situados em Vargem Grande, município de Teresópolis/RJ, é igualmente exemplar pela possibilidade de compreensão situacional das condições de vida segundo as possibilidades de constituição de relações sociais diversas. A contingencialidade desse sistema de posições está relacionada à possibilidade de realização de diferentes práticas sociais que somente me foi possível pelo abandono do modelo analítico de categorias contrapostas, tais como padrões normativos rígidos, e a adesão ao que propôs Bourdieu (2011) sobre o destaque da capacidade criativa desses produtores na objetivação de práticas e produtos segundo modos diferenciados de apreensão de práticas sociais.

O conjunto de horticultores por mim analisados abarcam agentes sociais que orientaram suas ações enquanto pertencentes a uma comunidade de interação. Alguns deles desfrutando da condição de proprietários de terra; outros, como meeiros ou agentes relacionados ao desempenho de funções

⁹ Durante a realização do trabalho de campo, pude perceber que especialmente no caso das crianças e dos jovens, eram recorrentes as visitas nos finais de semana aos espaços de recreação aos hóspedes do Hotel Le Canton. No caso das mulheres, aproximadamente entre 50 e 70 anos de idade, eram mais comuns as idas dominicais à igreja, tanto aquelas que pregavam a religião católica quanto a protestante, essas em maior número e denominações.

da comercialização e do transporte de produtos agrícolas. O universo social abarcava tanto agricultores que mantinham projetos de reprodução elaborados a partir da apropriação dos fatores de produção em Vargem Grande, Teresópolis/RJ, quanto aqueles que, em situações de provisoriedade ou em contextos mais estáveis, haviam se afiliado às redes de relações em conformidade à abertura daquele espaço, especialmente pela proximidade da cidade de Teresópolis e da oferta de quadros de instituições públicas, comerciais e de prestação de serviços no bairro. A cada um desses investimentos corresponde ao modelo espacial de organização da terra pautada na diversificação de formas possíveis de apropriação do solo por estes produtores especializados no cultivo de hortaliças.

Para compreender as condições de constituição na posição de produtores, é fundamental aceitar o dinamismo que marca as relações familiares e também a partir da proximidade com o mercado consumidor desses produtos agrícolas. Esses produtores estão integrados a redes do mercado e a sistemas de recursos disponíveis, contudo, os processos de constituição da condição de produtor são regulados por princípios diversos e, em sendo assim, a valorização unicamente econômica das práticas desses produtores faz com que sejam secundarizadas ou mesmo desaparecidas, inúmeras outras ações, coerentes ou não com as condições objetivas de sua realização. Recorrentemente, o reconhecimento da subordinação desses agentes a outros sistemas de poder tem produzido cristalizações empíricas que, longe de contribuir para a compreensão dos princípios norteadores das ações, terminam por imputar-lhes certa apassivação e limites para reorganização e avaliação de novos padrões e valores (VAN DER PLOEG, 2008).

Além disso, Neves (1985; 1995) pelos investimentos realizados no sentido da compreensão do processo de diferenciação socioeconômica de agricultores, tem se referenciado a suposições assumidas como pressupostos teóricos, conjecturas tanto de ordem política quanto ideológica que terminam por naturalizar a noção, abrindo mão de seus desdobramentos no sentido da elaboração de relações para além deste contexto, concretizando conceitos e processos. Segundo mencionou a autora:

Sugiro que as unidades de produção sejam pensadas muito mais como expressões de posições ocupadas pelos agricultores, como valorização de determinadas posições ou alternativas dos produtores; e sejam relativizadas no que tange à compreensão enquanto estruturas produtivas definidas (NEVES, 1995, p. 35).

Para compreender as condições em que ocorre a produção desses agentes é fundamental reconhecer sua capacidade de enfrentamento de limites e de construção de alternativas de reprodução social ou mesmo de elaboração de novos projetos de vida frente a situações de

dominação, desde que elas não sejam apenas pensadas pela dominância do capital ou pela fragilidade das condições de possibilidades de continuarem com o projeto que elaboraram enquanto agricultores.

Adotando definição apresentada por Schneider (2011), ao analisar a emergência e a consolidação de atividades não-agrícolas e a formação de unidades de produção para além da produção de produtos agrícolas, volto-me à análise dos espaços sociais e das redes de relações constituídas pelos agricultores para se afirmarem como uma “forma social de organização do trabalho e da produção de características multivariadas” (SCHNEIDER, 2011, p. 15).

De certo modo, o entendimento de que os agentes da produção estão constrangidos ao desempenho desta única função faz ressaltar a visão unicista em relação a formas de gestão produtiva, orientadas a partir de outros princípios e valores sociais que se manifestam tanto na alocação de recursos, quanto no recrutamento da mão de obra da família e demais práticas orientadoras dos processos de gestão da herança e de socialização de filhos, além daquelas que permitirão a construção de diferenciados projetos de reprodução social, como chamaram atenção Godoy *et al.* (2009, p. 23). Segundo os autores, a condição da posição de agricultores se manifesta sob uma variedade de possibilidades e contextos sociais e, enquanto categoria analítica, é historicamente construída em jogos de forças e segundo graus variáveis de produção para o mercado.

A necessidade de relativização das unidades de produção permite evidenciar que não é o agricultor em si mas as condições de possibilidade de manutenção desses agentes sociais nesta posição que devem ser levadas em conta nas análises. Tal como advogado, somente uma análise situacional permitirá trazer a riqueza de experiências e de relações que os estudos sobre a agricultura devem expressar e reduzir a distância entre o que propõe a Lei da PBPS e as especificidades que o trabalho agrícola pode corresponder.

3. CATEGORIAS LEGAIS E AS (IM)POSSIBILIDADES PARA ACESSO AO BENEFÍCIO

O desvalor social atribuído aos trabalhadores rurais pela tentativa de categorização restritiva proposta pela Lei PBPS demonstra preconceito e desconhecimento em relação aos princípios pelos quais os assentados rurais, pequenos produtores e demais agentes da produção agrícola se pautam e se constroem no mundo. A referida Lei, no artigo 11, define casos de enquadramento obrigatório e especial de seguridade previdenciária. No inciso I, alínea “d” deste mesmo artigo, o legislador fixa as condições que o trabalhador rural deve atender como “segurado empregado”:

Art. 11. São segurados obrigatórios da Previdência Social as seguintes pessoas físicas:
I – como empregado [...] d) a pessoa física, proprietária ou não, que explora **atividade agropecuária**, a qualquer título, em caráter permanente ou temporário, em área superior a 4 (quatro) módulos fiscais; ou, quando em área igual ou inferior a 4 (quatro) módulos fiscais ou atividade pesqueira, com auxílio de empregados ou por intermédio de prepostos; ou ainda nas hipóteses dos §§ 9º e 10 deste artigo; [grifos meus].

Considerando que o conceito de módulo fiscal (definido pela Lei 6746 de 10 de dezembro de 1979) - que trabalha principalmente a alteração de questões tributárias (ITR) relativamente ao tratamento dado pelo Estatuto da Terra (Lei 4504 de 1964) –, é dimensionado diferentemente por estados da federação e por municípios, tem-se início o processo de exclusão pelo não atendimento aos padrões legais destes pretendidos beneficiários.

No caso dos assentados em Campos dos Goytacazes/RJ, os lotes de terra no PA Che Guevara variam em torno de 9 a 18 hectares. A divisão e organização dos lotes devem ser compreendidas enquanto espaço da autonomia e da aplicação de múltiplas temporalidades e negar sua heterogeneidade é deixar de lado a arbitrariedade de seus limites na composição e organização do espaço de produção (Abélès, 1983).

Vale a pena ressaltar que as variedades de produtos agrícolas e de animais para a criação são decorrentes da compra e de laços vicinais de solidariedade, mas também do conhecimento de uma rede de comercialização de proximidade. Tomando como objeto as relações de troca entre vizinhos, o autor afirma que tais relações vicinais, que são vistas como complementares, favorecem a reintegração de práticas de troca e estimulam a atribuição de eficazes valores destinados às mercadorias. E, além disso, como considera, permitem a organização espacial mediante consolidação de relações sociais e políticas entre os sujeitos. No caso do Assentamento Che Guevara, as relações de vizinhança facilitadas pela proximidade dos lotes representam, nessa perspectiva, um conjunto de constrangimentos objetivos, nos quais a regularidade das relações de sociabilidade não depende da fixação de uma ordem preestabelecida, tendo em vista a existência de formas de controle, mas, antes de tudo, de modo a não criar diferenciações de bens e de prestígios marcantes entre os assentados.

A despeito da distribuição e das condições geográficas do lote, os produtores estabelecem um sistema de classificação da terra em relação ao sistema de cultivo da cana-de-açúcar. Nos lotes de terra correspondentes aos solos com teores de sal elevado, os produtores precisam investir em recursos para a correção do pH, como, por exemplo, adição de potássio. Por outro lado, a terra com altos teores de cálcio, como nos lotes que apresentam fragmentos de conchas em sua composição, é reconhecido pelos produtores como solo favorável à implementação do sistema produtivo de cana-de-açúcar. Em outros casos, para manter as condições de fertilidade do solo, os produtores

depositam esterco animal como adubo, muitas vezes produzidas pelos próprios animais que cria no lote.

Assim, os sistemas produtivos privilegiados por esses produtores podem, em grande parte, ser entendidos como respostas coletivas às condições socioeconômicas e ambientais nas quais se instalaram. Trazem à tona não apenas desafios generalizados, mas também decorrentes de outras formas de concorrência em jogo nesse contexto, inclusive entre os próprios assentados.

O processo de transferência dos lotes em Vargem Grande, Teresópolis/RJ foi realizado da seguinte forma: o lote 5, de Dona Marilene, foi vendido em duas porções de 50% após a partilha para o irmão João Paulo e outra para o Cajueiro. Atualmente esta área foi vendida e uma construtora edifica um condomínio com 16 casas. Destas, Cajueiro recebeu uma como pagamento pela venda da terra. O lote 6 foi vendido por Seu Luiz Sérgio anteriormente à partilha a Dona Lia Aguiar, que posteriormente vendeu para Dona Franca Batista. Neste lote atualmente existe apenas uma casa construída, onde reside um dos filhos de Dona Franca. O lote 7, que por direito pertencia a Seu Ramón, foi vendido antes da partilha: uma parte para Seu Renato Solimões (75%), que construiu uma vila com 8 casas para locação, e outra parte para Dona Lia (25%), que construiu duas casas, uma delas para aluguel. Quando da elaboração da planta, Dona Lia havia vendido parte do terreno para Dona Franca, mantendo-se como proprietária da casa onde reside até então. Seu Ronaldo que, por direito, receberia o lote 8, vendeu antes mesmo da partilha, 25% para o irmão João Paulo e 75% para Dona Lia, que construiu 6 casas, em uma delas reside seu filho e esposa. O lote 9, após a partilha, foi vendido por Dona Márcia a Seu Leandro Ferreira, que reformou a casa construída por Seu Luiz Sérgio e posteriormente ergueu mais uma casa. O lote 10, anteriormente à divisão da terra, foi vendido por Dona Marione aos irmãos Seu Anderson (50%) e a Seu Társis (50%). Este vendeu para Dona Neusa alguns anos depois, que posteriormente vendeu para Seu Efigênio Barbosa, que também investiu na construção de 4 casas para venda. A metade da área de Seu Anderson foi vendida para o pai de Dona Bruna, esposa de Seu Alberto Silveira, que construiu uma casa e um galpão.

A continuidade do processo de transferência da propriedade da terra dos quatro herdeiros que nela permaneceram, apenas um deles (Seu João Paulo) não comercializou a terra que recebeu pela herança e por compra de parte dos irmãos. Seu Társis vendeu o pedaço de terra que comprou de Iolanda; Seu César doou uma parte para os trabalhadores construírem casas como indenização pelos anos de trabalho na lavoura e Seu Anderson vendeu uma parte que adquiriu de Dona Marione. Ao acompanhar este processo de transferência da terra pelos herdeiros na Família Silva, chamo atenção para inúmeros processos de arranjos familiares e de compra por outros moradores e empresários do turismo em expansão no município.

Diante desses dados coligidos mediante trabalho de campo etnográfico junto aos produtores de hortaliças observa-se que o enquadramento possível como segurado empregado dos referidos trabalhadores rurais se daria pela segunda parte da alínea “a”: área igual ou inferior a 04 módulos fiscais. No entanto, aqui, mais um caso do legislador de completo desconhecimento das condições de trabalho desses produtores.

Como tem sido demonstrado por inúmeros investimentos de pesquisa no Brasil¹⁰ sobre as condições de produção de trabalhadores rurais, a lógica do trabalho é operacionalizada pela mão de obra familiar ou mesmo pelo trabalho individual e, como se pode observar pela transcrição do trecho da lei, para acesso ao benefício, o trabalhador rural deve contar com mão de obra externa – na condição de empregados, o que não corresponde à realidade dessas famílias. Ao vincular a concessão do benefício ao tamanho da área de terra e ao tipo de mão de obra utilizada, o legislador impõe um modelo de produção que é operado por outros princípios que não o do trabalho familiar, tal como adotado por assentados e pequenos produtores.

Da perspectiva do reconhecimento de características essencializadas, aos agricultores eram atribuídos a perda da autonomia dos processos produtivos e de seus modos de organização social que, diante da fragmentação de aspectos e processos tradicionais, tenderiam a desaparecer progressivamente. Ao tomar a questão da mudança provocada pelo mercado de produtos agrícolas como central, como privilegiada na análise realizada por Van der Ploeg (2008), o autor reconheceu alguns dos efeitos produzidos sobre a pequena produção, relativamente ao tipo de agricultura empresarial em expansão. Nessa perspectiva, um desses efeitos relativamente aos princípios de orientação do modo de produção camponês são os movimentos de expansão e contração de áreas de produção agrícola.

Em relação a este mesmo artigo 11, já no parágrafo 9º, o legislador dificulta sobremaneira a subsunção da situação fática dos trabalhadores rurais à modelagem de proteção previdenciária. Diz o parágrafo:

§ 9º Não é segurado especial o membro de grupo familiar que possuir outra fonte de rendimento, exceto se decorrente de: [...] III – exercício de atividade remunerada em período não superior a 120 (cento e vinte) dias, corridos ou intercalados, no ano civil, observado o disposto no § 13 do art. 12 da Lei nº 8.212, de 24 de julho de 1991.

Cabe aqui esclarecer um suposto estranhamento ao leitor pouco familiarizado com a lei a brusca mudança de categorias de beneficiamento. Neste caso, a mudança torna-se eficaz pela

10 Para um estudo mais detalhado sobre as condições de produção de trabalhadores rurais no Brasil, ver Seytherth (1974); Moura (1978); Herédia (1979); Neves (1981; 1989; 1997; 2005); Brandão e Ramalho (1986); Woortmann e Woortmann (1997); Bergamasco (1997).

possibilidade de empréstimo pelo legislador da norma excludente. Assim, ao remeter no artigo 11, inciso I, alínea “d” ao parágrafo 9º do mesmo artigo, aos trabalhadores rurais seria ofertada uma outra alternativa para tornarem-se beneficiários sociais pelo enquadramento à categoria segurado especial.

O inciso VII, do artigo 11, assim prevê:

VII – como segurado especial: a pessoa física residente no imóvel rural ou em aglomerado urbano ou rural próximo a ele que, **individualmente ou em regime de economia familiar**, ainda que com o auxílio eventual de terceiros, na condição de:

a) produtor, seja proprietário, usufrutuário, possuidor, assentado, parceiro ou meeiro outorgados, comodatário ou arrendatário rurais, que explore atividade:

1. agropecuária em área de até 4 (quatro) módulos fiscais; [grifos meus]

A leitura descontextualizada desse trecho da lei pode sugerir o enquadramento de trabalhadores rurais (assentados e produtores de hortaliças) a esta categoria de beneficiário social. No caso das unidades produtivas em que os filhos ainda não haviam alcançado o grau de maturidade necessário ao autônomo desempenho das funções agrícolas, o trabalho nas lavouras de hortaliças era realizado com a ajuda de trabalhadores externos, mediante a incorporação de três ou quatro empregados, como foi o caso de Seu Anderson, produtor de hortaliças. Como narrou, sem condições de trabalhar sozinho na lavoura e sair para comercializar, a presença do trabalhador possibilitava a saída para constituição de redes de relações de comercialização que, nesse contexto, integravam o agrupamento de agricultores em Vargem Grande, Teresópolis/RJ aqui analisados.

A incorporação de trabalhador externo foi alternativa que o produtor recém-casado pode se valer para assegurar o atendimento das necessidades da nova unidade que constituiu. Segundo refletiu Seu César, outro produtor local, ele estabeleceu vínculo de parceria com trabalhador agrícola à meia. Pelo prolongamento desta relação de parceria, o que ele afirmou como sendo de mais de uma década, passou a oferecer residência para o trabalhador. A oferta da casa para o trabalhador fixo era relativamente avaliada como favorável, considerando-se os ganhos com o aumento da produção das lavouras. O sucesso relativo dessa relação de parceria é expresso pelo produtor pela compra do caminhão com recursos alcançados pelo trabalho realizado nas lavouras de hortaliças.

Atualmente, sem poder contar com a mão de obra de trabalhador externo e também familiar, já contando com aposentadoria, Seu César arrendou as terras. O arrendamento assegura que a terra continue cumprindo a função que valoriza: “as lavouras estão cheias, as terras estão ocupadas, só que não são minhas! Está tudo arrendado! É um dinheirinho que ajuda a gente nas despesas.” Sobre esse processo de arrendamento das terras da unidade familiar, a esposa do produtor reconheceu que

essa foi alternativa encontrada diante da impossibilidade de gerir o trabalho na lavoura com dois empregados, após o adoecimento de Seu César.

Diante do que sinalizaram os entrevistados, a substituição das lavouras de *caixarias* pelas *folhagens* não apenas impôs um novo padrão de divisão de trabalho e de utilização da mão de obra, como limitou o acesso a produtos que compunham a dieta alimentar da família. O plantio especializado de hortaliças impõe aos produtores uma demanda intensiva de utilização de mão de obra que, considerando o grau de desenvolvimento dos grupos domésticos, faz com que muitos produtores se lancem na diversificação de contratos com trabalhadores externos. A adoção do modelo de cultivo das hortaliças correspondeu ainda a alteração da capacidade de atendimento das necessidades de consumo da unidade familiar, principalmente pelo direcionamento atribuído aos produtos. Em alguns casos, os produtores em Vargem Grande, Teresópolis/RJ, diante das condições de acesso a instrumentos de trabalho, diminuam a intensidade de utilização de mão de obra familiar.

Entretanto, como destaquei anteriormente, a migração temporária de produtores e seus familiares para centros urbanos afastam da possibilidade de acesso a proteção beneficiária. Como está definido no parágrafo 9º, inciso III:

§ 9º Não é segurado especial o membro de grupo familiar que possuir **outra fonte de rendimento**, exceto se decorrente de: [...] III – exercício de atividade remunerada em período **não superior a 120 (cento e vinte) dias**, corridos ou intercalados, no ano civil, observado o disposto no § 13 do art. 12 da Lei nº 8.212, de 24 de julho de 1991; [grifos meus].

Tanto no caso dos assentados rurais em Marrecas (Campos dos Goytacazes), quanto no caso dos pequenos produtores, os períodos de afastamento em relação ao trabalho agrícola que realizam é superior ao interstício definido por lei (120 dias). No caso do produto privilegiado pelos assentados rurais, durante a etapa do ciclo produtivo da cana-de-açúcar, os produtores procuram observar o calendário agrícola, embora adaptações venham sendo por eles elaboradas, ao longo da dedicação ao cultivo. Assim, planta-se a cana no mês da chuva (fevereiro) para colher em maio, o que antes era realizado em junho; mas também pode-se plantar em novembro/dezembro para colher em fevereiro, antes plantada em outubro/novembro e colhida no verão (em março). A chuva é desejada dois ou três dias após a introdução do *tolete* na cova. Realizar o plantio logo no começo das chuvas (início de março e abril) contribui para evitar gastos com irrigação, necessários ao enfrentamento das condições extremas de seca frequentes no período de verão.

As oscilações permitidas no calendário dizem respeito às condições específicas para cada variedade cultivada pelos produtores, como pude compreender a partir das narrativas de meus

interlocutores que se dedicavam ao cultivo da cana-de-açúcar, do quiabo, do aipim, por exemplo. Para os produtores, o respeito ao calendário garante a boa colheita. A exibição da abundância é prática recorrente em vários grupos humanos. Os nativos estudados por Malinowski (1984) demonstravam o investimento que faziam na exibição da abundância, correspondente à capacidade de trabalho.

Diante das interrupções no período de atividade produtiva nas lavouras provocadas pelos sistemas de cultivares adotados, como pude observar junto aos assentados, as famílias eram recorrentemente obrigadas a abrir mão de atividades desenvolvidas no lote pelo cansaço físico ou porque o corpo adoeceu. Nestes casos, faltava não apenas recurso financeiro, mas mão de obra para cuidar do que lhes dava o que comer. Quando da migração dos filhos, especialmente durante o período de interrupção das colheitas, o grupo familiar sobrevivia dos recursos obtidos pela constituição de vínculos produtivos temporários como comerciantes e artesãos (de esteira e utensílios de barro e argila). Essa migração momentânea dos assentados, contudo é recorrente porque possibilita a manutenção de um projeto mediante a obtenção de recursos financeiros e coloca em circulação o capital, no entanto, afasta-lhes da aposentadoria.

Outrossim, em relação aos horticultores, em decorrência dos processos que incidiram sobre a organização do espaço em Teresópolis, principalmente aqueles relacionados à apropriação mercantil da terra, inúmeros empreendimentos comerciais da rede de hotelaria e de prestação de serviços ao turista se instalaram na região. Esses empreendimentos alargaram o universo social dos agricultores que, impossibilitados quanto ao enfrentamento dos limites impostos à manutenção da condição de produtores, passaram a reconhecer as vantagens de afiliação como trabalhadores assalariados, mesmo que temporárias. As demandas por trabalhadores criadas para atendimento do turismo colocaram em evidência a autonomia dos pais na diversificação de projetos almejados de reprodução econômica dos filhos.

As mudanças na organização do espaço provocadas pela utilização da terra como recurso prioritariamente de residência são aspectos que contrastivamente os interlocutores chamaram atenção por lembranças das vivências quando iniciaram as atividades nas lavouras de hortaliças. Mencionou um entrevistado que “a roça de Vargem Grande, Teresópolis/RJ, de uns 30 anos para cá, deve ter diminuído uns 70%. Tinha muita roça aqui. Esse condomínio aí embaixo era tudo roça. O Hotel era roça.” De acordo com a versão elaborada, o produtor, impossibilitado de enfrentar os limites impostos pela falta de mão de obra, pela saída dos filhos para constituição de outros vínculos produtivos, vendeu as terras para o proprietário do empreendimento turístico.

Diante desse quadro de mercantilização do valor da terra, os produtores passaram a avaliar as vantagens e as desvantagens relativas de manutenção na condição de produtores. Nos casos de

avaliação negativa, pela consideração das dificuldades enfrentadas para atendimento às demandas de consumo do grupo doméstico, muitos deles venderam as terras e constituíram vínculos produtivos como trabalhadores assalariados em hotéis, condomínios e demais instituições de prestação de serviços ao turista ou veranistas em expansão no município de Teresópolis. Assim, a alteração do uso da terra correspondeu a uma série de investimentos pela valorização da terra não apenas como fonte produtora de recursos, mas como espaço de residência afastado dos grandes centros. Os interlocutores mencionaram para a presença constante de construtoras na região que, ao adquirirem terras de alguns produtores, investiram na construção de condomínios e casas para locação a turistas.

Além disso, as relações constituídas no âmbito do universo familiar, expressas pelas situações de antecipação da herança, correspondem ao sistema de obrigações que se estabelecem de modo distinto em cada grupo doméstico. Essas redes de obrigações permitem a compreensão de vínculos e permitem o entendimento dos processos de constituição de identidade, considerando o sistema de posição familiar. Por tais mecanismos de acertos, se a casa é gerida sob autoridade do filho recém-casado, a área de lavoura reafirma a manutenção dos laços de dependência pelo compartilhamento da área comum de lavoura. O casal de assentados Seu Valdinei (45 anos) e Cristina (40 anos) constitui uma família conjugal com três filhos: dois homens e uma mulher. Dos filhos homens, um tem 22 anos, e o outro 19 anos. Trabalham como agricultores, após alcançarem o ensino médio completo e o mais novo, até o 9º ano do ensino fundamental. A sua filha, de 14 anos, ainda é estudante, também do 9º ano do ensino fundamental. Esses últimos filhos (a filha de 14 anos e o filho de 14 anos) residem no lote com os pais. O casal chegou ao assentamento PA Che Guevara, Campos dos Goytacazes/RJ durante a fase de acampamento. Segundo eles, moravam em *barracas construídas sobre a lama*. Hoje, gere o lote situado na estrada da Caixa D'Água, logo após a segunda agrovila, tomando-se como ponto de referência e de partida a praça de Marrecas. O local onde reside é próximo à antiga residência da família do Seu Valdinei, quando da condição de assalariado da usina, o que só foi possível mediante negociação com as lideranças do MST local.

Outros autores que tomaram, analiticamente, casos de transmissão da terra entre agricultores, associada e legitimada pelo reconhecimento do domínio de saber prático em situação de cultivos e de gestão do espaço físico e social, foram Brandão e Ramalho (1986). Eles demonstraram, investindo na compreensão dos modos de relacionamento dos agricultores com a terra, como o reconhecimento do indivíduo como portador de um saber diferenciado interfere nos processos de redistribuição familiar da terra.

Seu Valdinei, nascido na Fazenda Marrecas (desapropriada para fins do projeto de assentamento rural), analfabeto, começou sua atividade laborativa como cortador de cana para o

dono desta Fazenda. No período de realização do trabalho de campo, encontra-se impossibilitado de trabalhar por motivo de doença (hipertensão e *reumatismo*). É um dos filhos mais velhos de uma família composta por nove homens e uma mulher. Diante dessa composição familiar, começou logo cedo, com 11 anos de idade, a ajudar o pai a cuidar da lavoura e da criação de gado. Sua mãe, viúva, e um de seus irmãos foram contemplados, cada qual, com um lote no assentamento. No entanto, ela se viu obrigada a abandonar o projeto de assentamento por falta de interesse dos outros filhos em *tocar o lote*.

Dona Cristina também nasceu na mesma Fazenda, estudou até o 5º ano do ensino fundamental, tendo começado a trabalhar como agricultora. No momento de realização do trabalho de campo, estava vinculada como merendeira do colégio do assentamento.

No começo do projeto de constituição como assentado, o casal contava com a ajuda dos filhos. Todavia, quando da minha presença no assentamento, essa alternativa não era possível porque os filhos haviam constituído família e trabalhavam como assalariado fora do lote: um deles na condição de *alugado* ou diarista para outros assentados; e o outro como empregado na fábrica de macarrão em Baixa Grande (no município de Campos dos Goytacazes). Enquanto puderam contar com a mão de obra de seus filhos, juntos cultivavam no lote um hectare e meio de aipim, dois hectares de milho e cerca de 70 caixas de quiabo *por catada*. O plantio de quiabo, destinado à comercialização, foi oportunidade apresentada pelo atravessador, um grande proprietário de terra na região, que adiantou as sementes e insumos químicos (adubos e inseticidas), além de transmitir as técnicas adequadas ao plantio e cuidados dessa lavoura. Quando contava com o trabalho dos filhos, todos podiam auferir rendimento, que permitiu que pai e filhos, cada um desfrutasse da propriedade de uma motocicleta e avaliassem o rendimento alcançado pela compra de vestuário *em boas condições*.

O casal, mesmo com a saída dos filhos e a condição enferma de Seu Valdinei, para manter-se na condição de assentado, incorporou renda obtida por aluguel de pasto aos criadores de gado e por cultivo de cana para usina. Além disso, pode dispor do salário de Dona Cristina, como foi sinalizado, que se integra como merendeira da escola.

Para os produtos destinados ao autoconsumo, Seu Valdinei conta com a colaboração do filho mais novo (único que ainda se manteve no lote), compensando a saída da esposa. Os dois assumiram então os cuidados com a criação de galinhas, por tais circunstâncias em reprodução negativa. A criação de galinhas assegura o consumo de ovos e da carne; e a criação de uma cabrita para produção de leite. O casal reconhece que o número de cabeças de galinha vem diminuindo porque não tem recursos financeiros para investir na compra de milho, aipim e ração para alimentar a criação.

Os casos por mim analisados se aproximam da realidade de inúmeros outros projetos de assentamento rural e de outros tantos pequenos produtores que são excluídos do acesso ao benefício de proteção social proposto pela LBPS, pela desconsideração dos fluxos de investimentos operacionalizados a partir do calendário de variedades agrícolas adotadas em cada contexto.

Como busquei demonstrar a partir das duas situações empíricas, as condições de constituição de assentados rurais (em Campos dos Goytacazes) e produtores de hortaliças (em Teresópolis) correspondem a princípios diferenciados de apropriação de recursos e de elaboração de projetos de reprodução social e revelam formas diferenciadas de percursos de vida segundo possibilidades de acesso e incorporação de recursos diversos para elaboração de projetos de reprodução social.

No caso dos imigrantes de origem alemã que se dedicaram à produção diversificada em pequenas propriedades de terra na região de Santa Catarina, ou melhor, aqueles que foram estudados por Seyferth (1974), fica demonstrado que um dos fatores que determinavam a saída dos trabalhadores de suas unidades produtivas era o início da exploração agrícola mediante a constituição de dívidas de financiamento a serem amortizadas. Segundo ela, a dificuldade para o pagamento e o desejo de melhorar a propriedade impulsionavam, mormente os homens adultos, a saírem em busca do trabalho acessório.

Neste sentido, as condições situacionais e fluidas em que os produtores se constituíram se coadunam as diversas formas de conversão e adequação de processos sociais, inclusive aqueles para efeitos de adequação à categoria jurídica trabalhadores rurais da qual trata a Lei da PBPS e a respectiva proposta de Emenda (Emenda Constitucional 103/2019). Como pretendo demonstrar, a condição de agricultor corresponde à possibilidade de acesso à base de recursos e aos modos como esses recursos são incorporados ao processo de trabalho.

Gostaria ainda de destacar que a busca pela liberdade na gestão de projetos de reprodução social expressos a partir da constituição de vínculos de trabalhos evidencia que tais investimentos estão relacionados à forma como esses trabalhadores obtêm recursos complementares ou mesmo prioritários à sobrevivência do grupo familiar. Esta variedade de vínculos não corresponde a processos de diluição ou fragmentação da condição de agricultor. Portanto, pensar o trabalho que realizam para além do trabalho com a terra e fora do tempo dedicado ao plantio é fundamental para compreender situações de produtores que firmaram vínculos temporais associados à realização de tarefas laborativas e profissionais, como caseiros, motoristas, jardineiros, cuidados de animais e etc.

Se o produtor se mantém ocupado, mesmo tendo finalizado as atividades exigidas pelo trabalho diário nas lavouras de hortaliças, ou ainda se a manutenção do vínculo oscila segundo a sazonalidade dos cultivos (comparativamente ao caso dos assentados rurais no PA Che Guevara,

Campos dos Goytacazes/RJ, ou mesmo em relação à possibilidade de obtenção de maiores rendimentos e de redução de prejuízos, é porque a posição que ocupam enquanto agricultores não corresponde a manifestação uníssona de sua potencialidade enquanto agente social.

PARA CONCLUIR

Pela adesão a outros projetos de reprodução sazonais, os pequenos produtores de hortaliças situados no município de Teresópolis/RJ, do mesmo modo que os assentados rurais em Campos dos Goytacazes/RJ, são compreendidos de forma enviesada e inadequada. As atitudes interpretativas de explorar, do ponto de vista desses agentes sociais, o sentido de suas práticas, têm sido pouco valorizadas pelo campo jurídico, especialmente ao propor um desfecho institucionalmente balizado. Assim, a proposta de Emenda Constitucional 06/2019, ao fixar as condições para acesso ao benefício social tomando por base padrões distanciados da realidade social que anuncia contemplar, impõe inúmeros entraves para acesso à proteção previdenciária a esses assentados rurais e pequenos produtores.

Ao vincular o direito à aposentadoria por parte desses trabalhadores a uma contribuição mínima comprovada de 20 anos (a despeito das vias de comercialização da produção possível) e de alargarem a idade mínima de 55 anos (para mulheres) e 60 anos (para homens), o legislador demonstra notório desconhecimento da compreensão antropológica da vida social, encerrando o debate em um campo de negociação que é expressão do poder estatal e de reprodução de uma estrutura de relações de força que contribui para a abstração desses grupos de trabalhadores do acesso a direitos sociais.

Refletir sobre as condições de acesso ao sistema previdenciário por trabalhadores rurais a partir desse atual sistema de categorização de beneficiários é evidenciar o interposto e imediato distanciamento entre o sistema jurídico e as formas de organização social do trabalho desse contingente de trabalhadores agrícolas no país. Esse novo sistema, como já mencionei, ao ser um modelo imposto e desconectado da realidade social na qual vivem os trabalhadores agrícolas, é imposto como mais uma prática brutal do estado negando o acesso à proteção previdenciária a esse vasto contingente de trabalhadores.

O reconhecimento de outras racionalidades que se constituem a partir de princípios de ordenação de pensamentos distintos daqueles compartilhados pelo campo do Direito é um convite a pensar o impensável. Assim, ao refletir sobre novas formas de concepção e ordenamento do mundo, para além do nosso próprio espaço privilegiado de fala, configura-se como uma perspectiva fundamental à construção de uma sociedade marcada pela justiça social.

Os processos de constituição da condição de produtor são regulados por princípios diversos e, em sendo assim, a valorização unicamente econômica das práticas desses produtores, como advertiu Bourdieu (2011) ao analisar os princípios que regem a ação que o senso prático representa, faz com que sejam secundarizadas ou mesmo despercebidas, inúmeras outras ações, coerentes ou não com as condições objetivas de sua realização.

Diante dessas considerações, cabe a questão: quais são os agentes sociais (assentados e/ou pequenos produtores) que orientam suas ações no sentido do acesso ao benefício social? As (im)possibilidades de atendimento aos quesitos ou do atendimento de novos critérios estabelecidos pela LBPS para serem “validados” como beneficiários parece ser um projeto de manutenção desses grupos de trabalhadores à margem da sociedade.

REFERÊNCIAS

ABÉLÈS, Marc. **Le lie du politique**. Paris: Societé d'ethnographie, 1983.

ABRAMO, Helena Wendel. O uso das noções de adolescência e juventude no contexto brasileiro. *In: FREITAS, Maria Virgínia de (Org.) Juventude e adolescência no Brasil: referências conceituais*. São Paulo: Ação Educativa, 2005: 19-35.

ANGELO, Jordi O. e OLIVEIRA, Luís R. Cardoso de. Entre documentos, inquirições e inspeções: a trama da produção de provas em processos de aposentadoria rural nos juizados especiais federais. **Antropolítica**, n. 51, p. 162-187, 2021. Disponível em: <https://periodicos.uff.br/antropolitica/article/view/44352>.

BERGAMASCO, Sonia M. P. P. A realidade dos assentamentos rurais por detrás dos números. **Estudos Avançados**, v. 11, n.31, p. 37-49, 1997. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ea/a/rLQDgvFPMLdgsY97bpK5n7c/abstract/?lang=pt>.

BOURDIEU, Pierre. A lógica da prática. *In: O senso prático*. 2 ed. Rio de Janeiro: Vozes, 2011: 133-163.

BRANDÃO, Carlos Rodrigues e RAMALHO, José Ricardo. **Campesinato Goiano: três estudos**. Goiânia: Editora da UFGO, 1986.

BRASIL. Emenda Constitucional nº 103, de 12 de novembro de 2019. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, ano 157, n. 220. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/emenda-constitucional-n-103-227649622>.

BRASIL. LEI 8.212 de 24/07/1991 – **Dispõe sobre a organização da Seguridade Social, institui Plano de Custeio, e dá outras providências**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br>.

CRUZ, Rodrigo Pennutt da. **Assentados em vida salobra: diferenciações sociais no processo de constituição do Assentamento Rural Che Guevara/Campos dos Goytacazes**. Monografia. Ciências Sociais, Universidade Federal Fluminense, 2010.

FORTES, M. O ciclo de desenvolvimento do grupo doméstico. Textos de aula. **Antropologia 6**. Brasília: Editora da UnB, 1974. Disponível em: <https://www.dan2.unb.br/images/pdf/serie-traducao/st%2005.pdf>.

GALESKI, Boguslaw. Problemas sociológicos de la ocupación de los agricultores. *In*: SHANIN, Teodor. **Campesinos y Sociedades Campesinas**. México: Fondo de Cultura Económica, 1979: 162-181.

GEERTZ, Clifford. **O saber local**: novos ensaios em Antropologia interpretativa. 13 ed. Petrópolis: Vozes, 2013.

GODOY, Emilia Pietrafesa de; MENEZES, Marilda Aparecida de e MARIN, Rosa Acevedo (Orgs.). **Diversidade do campesinato**: expressões e categorias. v I. São Paulo: UNESP; Brasília: NEAD, 2009.

HERÉDIA, Beatriz Maria Alásia de. **A morada da vida**: trabalho familiar de pequenos produtores no nordeste do Brasil. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1979.

MALINOWSKI, Bronislaw. **Argonautas do Pacífico Ocidental**. São Paulo: Abril Cultural, 1998.
MOURA, Margarida Maria. **Os herdeiros da terra**: parentesco e herança numa área rural. São Paulo: Hucitec, 1978.

NEVES, Delma Pessanha. **Assentamento Rural**: reforma agrária em migalhas. Niterói: Editora da UFF, 1997.

NEVES, Delma Pessanha. Construção de novas competências para o desenvolvimento rural. *In*: Mota, Dalva Maria da et al. (Orgs.). **Agricultura familiar e abordagem sistêmica**. Aracaju: SBSP, 2005: 183-198.

NEVES, Delma Pessanha. **Lavradores e Pequenos Produtores de Cana**: estudo das formas de subordinação dos pequenos produtores agrícolas ao capital. Rio de Janeiro: Zahar, 1981.

NEVES, Delma Pessanha. **Os fornecedores de cana e o Estado intervencionista**: estudo do processo de constituição social dos fornecedores de cana. Niterói: Editora da UFF, 1997.

NEVES, Delma Pessanha. **Por Trás dos Verdes Canaviais**. Niterói: Editora da UFF, 1989.

OLIVEIRA FILHO, João Pacheco de. **“O nosso governo”**. Os ticuna e o regime tutelar. São Paulo: Marco Zero, 1988.

SANTOS, Priscila Tavares. Quando aqui era lavoura: diversificação produtiva e turismo rural. **RITUR – Revista Iberoamericana de Turismo**, v. 11, p. 142-171, 2021. Disponível em: <https://www.seer.ufal.br/index.php/ritur/article/view/12564>.

SANTOS, Priscila Tavares; CRUZ, Rodrigo Pennutt da; NEVES, Delma Pessanha. Produção de esteiras de tabua: alternativa para reprodução social dos agricultores assentados no P.A. Che Guevara/Campos dos Goytacazes, RJ. **Retratos de assentamentos**, v. 20, n. 1, p. 1-11, 2017. Disponível em: <https://retratosdeassentamentos.com/index.php/retratos/article/view/262/236>.

SEYFERTH, Giralda. **A colonização alemã no vale do Itajaí-Mirim**. Porto Alegre: Movimento, 1974.

VAN DER PLOEG, Jan Douwe. **Camponeses e impérios alimentares**. Lutas por autonomia e sustentabilidade na era da globalização. Rio Grande do Sul: EFRGS, 2008.

WOORTMANN, Ellen F. e WOORTMANN, Klaas. **O trabalho da terra**: a lógica e a simbólica da lavoura camponesa. Brasília: Editora da UnB, 1997.

AUTORA

Priscila Tavares dos Santos

Bolsista CNPq/FAPERJ – Programa de Apoio à Fixação de Jovens Doutores no Brasil no Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Veiga de Almeida (PPGD/UVA). Pesquisadora do DGP/CNPq – Núcleo de Pesquisa em Processos Institucionais de Administração de Conflitos (NUPIAC) - UVA/RJ, desde 2023. Professora Permanente do Programa de Pós-Graduação – Mestrado Profissional – em Direito e Desenvolvimento Sustentável do Centro Universitário UNIFACVEST, desde janeiro de 2022. Professora contratada do Programa de Pós-Graduação Lato Sensu em Direito Imobiliário, Notarial e Registral do CEPED/UERJ, desde abril de 2021.

E-mail: pris_tavares2000@yahoo.com.br

Orcid: <https://orcid.org/0009-0008-8920-5091>

A LEI DE REGULAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA E A ESPECULAÇÃO IMOBILIÁRIA: dificuldades frente à garantia do direito à moradia da população de baixa renda

MARCELO BRITO

Universidade Estadual de Montes Claros (UNIMONTES)

CYNTIA MIRELLA CANGUSSU FERNANDES SALES

Universidade Estadual de Montes Claros (UNIMONTES)

BRUNO LIMA MACIEL

Centro Universitário FIPMoc (UNIFIPMoc)

RESUMO

A presente pesquisa objetiva analisar se a regularização fundiária urbana, a partir da implementação da Lei nº 13.465 de 2017, é instrumento garantidor do direito à moradia para a população de baixa renda ou mecanismo que fomenta a ocorrência da especulação imobiliária. Para a elaboração deste trabalho, utilizou-se do método dedutivo, com procedimento monográfico e pesquisa bibliográfica e documental. Como resultados, tem-se que a regularização fundiária urbana, em especial a de interesse social, garante o direito à moradia à população de baixa renda. Isso ocorre porque a concessão da titularidade do imóvel ao possuidor proporciona a melhoria das novas áreas formalizadas, com a implementação de elementos necessários ao bem-estar dos moradores. Por outro lado, a regularização fundiária urbana fomenta a especulação imobiliária, pois esse instituto disponibiliza para o mercado imobiliário áreas que antes eram informais e não eram foco dos especuladores. Com isso, a população de baixa renda seria ainda mais segregada e prejudicada. Portanto, em resposta ao questionamento que norteou a pesquisa, pode-se afirmar que, apesar da regularização fundiária urbana colocar os novos imóveis regularizados no mercado imobiliário, oportunizando a especulação, ela proporciona moradia digna a famílias vulneráveis, o que favorece a manutenção do imóvel com estas pessoas, garantindo o seu bem-estar.

Palavras-chave: Regularização fundiária urbana. População de baixa renda. Direito à moradia.

URBAN LAND REGULARIZATION AND REAL ESTATE SPECULATION: difficulties in guaranteeing the right to housing for low-income population

ABSTRACT

Urban land regularization, governed by Law No. 13,465 of 2017, bestows property ownership to occupants of previously informal properties. This ensures housing rights for the low-income population in areas previously maintained in informality by the state, leading to improved living conditions. However, an ensuing concern is the rise of real estate speculation, potentially hindering effective housing rights for economically vulnerable individuals. This study aims to analyze whether urban land regularization acts as a safeguard for housing rights for the low-income populace or rather fosters real estate speculation. Employing deductive methodology, including monographic procedures and bibliographic/documentary research, findings demonstrate that urban land

regularization, especially those of social importance, do indeed secure housing rights for the low-income sector. This is due to the issuance of property titles, enhancing formalized areas with necessary elements for resident well-being. Conversely, a doctrinal stance suggests that urban land regularization fuels real estate speculation by introducing formerly informal areas into the market, potentially further segregating and disadvantaging the low-income population. In response to the research question, it can be affirmed that despite potential facilitation of speculation by introducing newly regularized properties to the real estate market, urban land regularization still provides dignified housing for vulnerable families. This aids in maintaining property within these households, ensuring their well-being.

Key words: Urban land regularization. Low-income population. Right to housing.

Recebido em: 28/08/2023

Aceito em: 03/11/2023

INTRODUÇÃO

A regularização fundiária urbana consiste em um mecanismo que visa regularizar as zonas urbanas ainda não formalizadas. Sua aplicação se dá em estatuir o imóvel e conceder a titularidade ao ocupante e por conseguinte, é acompanhada de toda infraestrutura necessária a moradia. Em contrapartida, a especulação imobiliária é compreendida como uma consequência do capitalismo, uma vez que os indivíduos com maior poder aquisitivo compram imóveis localizados nos centros urbanos, visando apenas ao lucro que a localização pode gerar. Essa prática faz com que a população de baixa renda não se instale nos centros das cidades, sendo obrigada a habitar zonas periféricas e informais, onde não há os aspectos intrínsecos ao direito à moradia.

Nesse sentido, o presente trabalho objetiva analisar a aplicação da regularização fundiária urbana como forma de garantir o direito à moradia aos mais pobres, ressaltando o empecilho, a especulação imobiliária. Assim, a pesquisa visa dar resposta ao seguinte questionamento: a regularização fundiária urbana é instrumento de garantia ou de fomento à especulação imobiliária diante do direito à moradia da população de baixa renda?

A relevância do tema abordado se define dada a intenção do instituto de regularização fundiária urbana garantir o direito à moradia para o público carente. Esse instrumento normativo é constitucional e se enquadra nos direitos fundamentais e sociais, o que leva a maior atenção do Poder Público a instrumentos de concretização do direito à moradia. Porém, a especulação imobiliária, fragiliza o direito em tela e pode levar à busca desenfreada por lucro por parte das incorporadoras de imóveis.

Assim o presente artigo visa estabelecer relação entre à regularização fundiária urbana e à especulação imobiliária frente ao direito à moradia para cidadãos de baixa renda. Para cumprir o objetivo proposto utilizou-se do método dedutivo, com procedimento monográfico e pesquisa bibliográfica e documental.

Para desenvolvimento da temática, o artigo foi dividido em três seções. A primeira aborda as questões históricas e conceituais referentes à regularização fundiária urbana. A segunda seção cuida da aplicação da regularização fundiária à concretização do direito à moradia para a população de baixa renda. A terceira seção destaca as perspectivas relacionadas à especulação imobiliária e o impedimento da garantia do direito à moradia aos mais carentes.

1. A DISTRIBUIÇÃO DESIGUAL DA PROPRIEDADE IMÓVEL NO BRASIL E A REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA

A distribuição do espaço territorial brasileiro sempre foi desigual. Desde a colonização com a cessão de terras pela coroa portuguesa até a contemporaneidade se verifica tanto no espaço rural quanto no urbano um acúmulo de terras por classes privilegiadas em detrimento da população de baixa renda.

Nessa perspectiva, Tartuce (2018) salienta que no Brasil o problema que incide sobre a distribuição das propriedades imóveis é histórico, consequência da colonização realizada pelos portugueses, refletindo o sistema das sesmarias, a partir do qual, com a finalização do período colonial, houve um caos associado ao domínio territorial.

A chegada da família real no Brasil promoveu uma rápida urbanização na colônia e com isso removeu as pessoas indesejadas para longe das vistas da nobreza fator que contribuiu para a fixação desigual das pessoas nas cidades brasileiras. Aos detentores de posses eram atribuídas as áreas com infraestrutura. Aos pobres restavam as áreas periféricas sem qualquer traço de benfeitorias públicas.

De acordo com D'Ottaviano e Silva (2009), na segunda metade do século XX, houve, no Brasil, um crescimento habitacional nas metrópoles, gerando a divisão das cidades em dois polos: as áreas formais, que eram os centros ocupados por pessoas das classes econômicas mais favorecidas; e as áreas informais, localizadas em zonas periféricas e habitadas pela população de baixa renda. Nessa senda, a situação em destaque influenciou a formação dos municípios brasileiros, nos quais as comunidades periféricas passaram a viver em situações instáveis.

Nesse período, ocorreram manifestações sociais que visavam à igualdade quanto ao domínio agrário também na zona rural como discorrem Rocha e Cabral (2016, p. 79-80):

As lutas pela terra e pela reforma agrária se intensificaram a partir da segunda metade do século XX, e em todo o Brasil os conflitos agrários se intensificaram também. Os trabalhadores ligados a terra resistem e lutam em favor de um pedaço de chão, quando conseguem resistem na terra para produzir e manter suas famílias, enfrentando muitas adversidades.

Segundo Santin e Comiran (2018), o rápido desenvolvimento das cidades brasileiras foi motivado pelo êxodo rural exercido por pessoas que procuravam uma condição de vida melhor nos centros urbanos, já que não contavam com a distribuição equitativa de terra no campo para que pudessem se estabelecer e trabalhar. Essa situação acarretou embates entre os habitantes, fazendo com que os governos da época, despreparados diante desse óbice, ficassem atentos à necessidade de regulamentação das ocupações urbanas.

Assim, percebe-se que o desenvolvimento urbano brasileiro se deu de forma desigual, estabelecendo uma segregação social com base econômica, em que as classes privilegiadas gozavam de direitos que não eram concedidos aos pobres. Por consequência, houve conflitos sociais, de modo que a parte da população lesada pela distribuição agrária desigual se manifestasse com o intento de pressionar o Estado a tomar medidas que propiciassem a solução do problema em questão.

Frente a essa realidade, foram implementados institutos jurídicos para uma possível regularização dessas zonas informais. Com base no que defende Pinto (2019), com a intenção de sanar o impasse da desigualdade regional e social nas cidades, foram criados mecanismos de políticas públicas, estando entre esses a regularização fundiária. Dessa maneira, o Poder Legislativo, com o passar do tempo, criou normas cuja matéria se enquadra no âmbito da regularização fundiária urbana (Reurb), para concretização das políticas públicas. Sobre o assunto, dissertam Malta e Correa (2019, p. 126):

[...] foi possível observar que a Lei de Uso e Ocupação do Solo, Constituição Federal de 1988 e o Estatuto da Cidade, consagram no ordenamento jurídico brasileiro aspectos da regularização fundiária, contudo as legislações específicas como a Lei Federal 11.977 de 2009 e, posteriormente, a lei Federal 13.465 de 2017 apresentaram diversos aspectos necessários para efetivação da Regularização Fundiária no país.

Como observado, desde a Lei de Uso e Ocupação do Solo até a criação da Lei Federal nº 13.465/17, as normas estabelecidas nesse período compreendem a ideia da regularização fundiária como meio de atingir efetivamente os aspectos negativos da vivência na cidade, principalmente para os desprovidos de renda. além disso, é também perceptível o aprimoramento legislativo concernente ao tema.

Nessa lógica, entra em destaque a Constituição da República Federativa do Brasil, de 1988, que, para Lima (2019), é inovadora ao assentar, de forma específica, política urbana, em trazer métodos de estabelecimento das cidades e em disponibilizar alternativas de garantia de direitos que circundam a propriedade.

Cabe destacar que a regularização fundiária urbana se volta para ações específicas como constata Oliveira (2016, p. 78):

Essa regularização se volta à individualização e titulação imobiliária a partir de área irregularmente ocupada, com a manutenção da comunidade estabelecida, de modo a dar à propriedade em uso, o mais amplamente possível, função social.

Com isso, a regularização fundiária urbana possibilita a regularização das zonas informais habitadas, de modo que o indivíduo ocupante possuirá a titularidade sobre o imóvel. Por

consequência, a população que habitava áreas irregulares poderá exercer todos os direitos decorrentes da propriedade e poderá contar, a partir de então com políticas públicas voltadas a infraestrutura que lhes propiciará a moradia com dignidade.

Para Serrano (2015), a regularização fundiária, por ter em questão a garantia de direitos sociais, é compreendida como um meio de efetivação da cidadania, com melhores condições para a população, ao promover um ambiente digno para se viver. O autor ainda dispõe que o instituto tratado deve ser aplicado de forma universal, com acesso à justiça garantido a todos que moram em imóveis não regularizados.

A regularização fundiária urbana, levando em consideração o entendimento de Ramos Júnior e Souza (2017), foi instituída com o intuito de garantir a titularidade do imóvel aos posseiros, bem como proporcionar a melhoria das condições de habitação na cidade.

Em outra análise, a Lei nº 13.465/17 dispõe conceitualmente sobre a regularização fundiária urbana, como diz Cunha (2021, p. 33):

A Lei nº 13.465/17 define a Regularização Fundiária de Imóveis Urbanos (REURB) como um conjunto de medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais destinadas à incorporação dos núcleos urbanos informais ao ordenamento territorial urbano e à titulação de seus ocupantes, conforme art. 9º da Lei nº 13.465/17.

Portanto, a Reurb é um mecanismo de garantia de direitos dos cidadãos que ocupam regiões que não são regularizadas, passando o ocupante, após aplicação da regularização fundiária, a ter a propriedade do bem em que reside ou é possuidor.

Por outro lado, Oliveira e Reis (2017) compreendem a regularização fundiária urbana como meio pacificador dos conflitos gerados por discussões referentes aos direitos atribuídos ao bem imóvel, além de ser instrumento de proteção ao meio ambiente e à igualdade social, possibilitando o desenvolvimento das cidades com maior sustentabilidade.

Demonstrando a preocupação e a intenção do Estado em abranger as situações possíveis com relação às regulamentações das áreas informais, a Lei nº 13.465/17 também instituiu dois tipos de regularização fundiária urbana, as quais foram definidas em seu art. 13:

A Reurb compreende duas modalidades: I - Reurb de Interesse Social (Reurb-S) - regularização fundiária aplicável aos núcleos urbanos informais ocupados predominantemente por população de baixa renda, assim declarados em ato do Poder Executivo municipal; e II - Reurb de Interesse Específico (Reurb-E) - regularização fundiária aplicável aos núcleos urbanos informais ocupados por população não qualificada na hipótese de que trata o inciso I deste artigo (BRASIL, 2017).

Por conseguinte, entende-se que a regularização fundiária urbana de interesse social possui um público definido, o qual habita regiões periféricas e, em sua maioria, possui renda inferior à média da população. Já a regularização fundiária urbana de interesse específico abrange todos os cidadãos que moram em áreas não regularizadas e necessitam desse instrumento para garantir a titularidade do bem imóvel em que habitam ou exerçam a posse.

Concernente à aplicação da Reurb-S e da Reurb-E, discorre Pinto (2017, s.n):

Na Reurb-E, a alienação de direitos reais será feita pelo valor de mercado, descontando-se o valor de benfeitorias promovidas pelo ocupante e da valorização delas decorrente. Na Reurb-S, a constituição de direitos reais é gratuita e promovida diretamente pelo ente público perante o registro de imóveis.

Desse modo, conforme o autor, a aplicação da regularização fundiária urbana de interesse específico exige um custo por parte do beneficiário para que ele possa gozar da titularidade do imóvel. Entretanto, na aplicação da regularização fundiária urbana de interesse social, o beneficiário será isento de gastos, além de ter atuação majoritária do ente federado nos tramites procedimentais.

Tartuce (2018) destaca que a Lei nº 13.465/17, ao instituir a modalidade da regularização fundiária urbana de interesse social e isentar o pagamento das custas procedimentais às pessoas que se enquadram nos requisitos estabelecidos nessa norma, abrange as comunidades que se localizam em favelas e os indivíduos de classe econômica baixa quem detêm a posse de algum imóvel.

De acordo com Costa e Seganfredo (2018), as atualizações procedimentais, que ajudam no desenvolvimento célere do instituto da regularização fundiária de interesse social, foram estabelecidas pela Lei nº 13.465/17. Assim, para a comprovação da existência de interesse social, requisito estabelecido na norma, é necessária apenas a manifestação formal do Poder Público Municipal e a comprovação de que a área é habitada por uma parte da população desprovida de recursos econômicos.

Cabe ainda salientar o entendimento de Santos *et al.* (2019), para quem a Lei da Reurb (Lei nº 13.465/17) expõe a preocupação do Estado frente à constituição expressiva dos núcleos urbanos informais, criando métodos de regulamentação que proporcionam aos municípios a oportunidade de regularizarem as áreas já consolidadas, garantindo a prioridade na organização do solo urbano com a implementação de políticas públicas habitacionais.

Dessa forma, a regularização fundiária proposta pela legislação em análise, tem, ainda que de forma não expressa, a missão de corrigir uma distorção histórica na distribuição da propriedade imóvel no país. Visto que atribui também à população de baixa renda a possibilidade de titularidade

de bens imóveis, anteriormente inexistente para quem não possuía renda suficiente para sua aquisição e regularização.

2. REURB E A CONCRETIZAÇÃO DO DIREITO À MORADIA PARA A POPULAÇÃO DE BAIXA RENDA

Como consequência da distribuição desigual dos espaços urbanos e rurais no Brasil se tem a desigualdade na moradia da população brasileira. Elevado a Direito fundamental na CRFB/88, o direito a moradia ainda na contemporaneidade não se mostra efetivado para a maior parte da população no país, notadamente aquela com renda inferior à média nacional.

O direito à moradia, segundo Stefaniak (2010), não se direciona apenas ao bem material, ao bem imóvel onde a pessoa poderá habitar e estabelecer relações, mas também a elementos que são intrínsecos ao bem-estar do indivíduo, pois esse direito integra o rol dos direitos humanos e fundamentais e se correlaciona ao princípio constitucional da dignidade da pessoa humana.

À vista disso, segundo Oliveira (2020), o direito à moradia possui dois aspectos a serem observados. O primeiro diz respeito à necessidade do indivíduo em ter um ambiente físico para fixação e proteção. O segundo trata das condições do local a ser habitado, ressaltando os aspectos básicos a uma vivência digna que considera o bem-estar da pessoa.

Nesse ínterim, Lopes (2014) fundamenta que o indivíduo precisa se desenvolver e se integrar aos polos sociais, sendo a moradia um dos elementos que proporciona esses benefícios. Dessa forma, por envolver uma questão de qualidade de vida, o direito à moradia é matéria essencial para viver bem.

Torna-se necessário destacar que o direito à moradia é garantido pela CRFB/88, em seu art. 6º, introduzido no ordenamento jurídico brasileiro, mediante a redação dada pela Emenda Constitucional nº 90, de 2015, que discorre:

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) (grifa-se).

Nesse sentido, o direito à moradia é um direito constitucional e se enquadra nas garantias fundamentais e sociais. Essa caracterização demonstra a importância do assunto em análise, o qual deve ser destacado com relevância pelos entes federados.

Tendo por base a compreensão de Teshima e Pona (2011), a inclusão do direito à moradia no rol dos direitos fundamentais previstos na CRFB/88 é a forma legislativa de garantir aos mais necessitados as condições essenciais de uma vida digna que eles não são capazes de conseguir por esforço próprio. Por conseguinte, transfere ao Estado o dever de adotar medidas para assegurar a todos os cidadãos brasileiros o direito à moradia, de forma que seja efetivamente respeitado o princípio constitucional da dignidade da pessoa humana.

De acordo com o que dispõe Frota (2008), a inobservância desse direito tem por consequência o surgimento de núcleos urbanos econômicos que evidenciam a segregação e a desigualdade social. A escassez dos elementos fundamentais que são inerentes à moradia incide com maior expressão sobre a população de baixa renda, especialmente as famílias que possuem renda fixa de até três salários-mínimos.

Dessa forma, como entendem Gomes e Oliveira (2020), compete aos entes federativos a obrigação de assegurar e garantir o direito à moradia para a população, devendo elaborar medidas para implementar políticas públicas, leis e outros meios concretizadores do que se almeja, como forma de garantir o exercício da cidadania inclusive por aqueles que não possuem renda suficiente para aquisição de imóvel destinado à sua moradia.

Ainda tratando da responsabilidade dos entes federados no que concerne à garantia do direito à moradia para a população de baixa renda, compreende Lima et al. (2019, p. 6-7):

Estas disposições constitucionais, com efeito, atribuem deveres de proteção aos entes federativos, nos seus respectivos âmbitos, de promoção da moradia, seja pela construção, seja pela qualificação das edificações existentes. É justamente nesta seara que se insere o instituto jurídico da regularização fundiária urbana, em especial a de interesse social (Reurb-S).

Então, os entes federados possuem responsabilidade de proteger e efetivar o direito à moradia, devendo, portanto, legislar sobre as questões que envolvem as habitações de áreas informais. Diante disso, o Estado instituiu a Lei nº 13.465/17, que institui a regularização fundiária urbana e cria a regularização fundiária de interesse social, que visa, de forma específica, à realização de benfeitorias e à garantia de direitos à população menos favorecida economicamente.

Confirmando a ideia apresentada e especificando a motivação que proporciona a responsabilidade pública sobre o tema em pauta, compreende Rangel (2020, p. 321):

Sobre a regularização fundiária, moradia é direito social, logo, o Poder Público tem o dever de proporcioná-la à população carente adotando todas as medidas para a melhor funcionalidade, fruição e segurança dos beneficiários, não se restringindo a somente conferir o título legitimador da ocupação, mas também adotando medidas

outras de regularização, especialmente de cunho urbanístico e ambiental, para segurança da infraestrutura do assentamento.

Como observado, um dos embasamentos da regularização fundiária é o direito à moradia, o que maximiza a responsabilidade do Poder Público na aplicação desse instituto. A atuação estatal tem como ponto principal a regularização das áreas informais ocupadas pela população carente, com enfoque nas várias condições que precisam ser adequadas para uma estrutura segura, efetivando a garantia dos direitos sociais com moradias dignas à população.

Com destaque à relação da função social da propriedade com a regularização fundiária urbana Muniz e Silva (2017, p. 142) demonstram a influência desses aspectos no desenvolvimento do direito à moradia. Ressaltam que:

(...) pode-se afirmar que a função social deve servir como fundamento para a regularização fundiária de interesse social, especialmente para a implementação de políticas públicas voltadas à população de baixa renda, de modo a contribuir para a redução das desigualdades sociais e a efetivação do direito à moradia.

Assim, a regularização fundiária de interesse social, impulsionada pela motivação estabelecida pela função social, caracteriza instrumento para a realização de melhorias nas condições de habitação da população de baixa renda. Em decorrência disso, é promovida a maior equidade entre os habitantes e o melhor desenvolvimento dos elementos que envolvem a concretização do direito fundamental à moradia.

Como observado, a regularização fundiária urbana é um instituto que possui relevância por não só promover a titularidade dos ocupantes dos imóveis não regularizados, mas também por proporcionar a garantia de direitos sociais das comunidades que necessitam de maior atenção. Desse modo, discorrem Gonçalves e Rizek (2020, p. 2):

(...) a regularização fundiária é um ponto chave para tratar de questões ligadas à informalidade urbana - uma das principais matérias a serem trabalhadas pelo Poder Público -, uma vez que é por meio da regularização das terras que é garantida a permanência e urbanização de favelas e ocupações de terras e edifícios, importante para assegurar o direito à moradia da população de baixa renda, sendo uma das mais relevantes ferramentas com potencial para equacionar a questão da informalidade no Brasil.

Em vista disso, é confirmado o entendimento que o instituto da regularização fundiária em geral incide em situações que são prioridades diante das atuações do Poder Público. As autoras ainda destacam a relevância dessa pauta no combate à desigualdade e à segregação sociais, pois esse mecanismo defende e prioriza os direitos fundamentais dos indivíduos que não possuem meios

financeiros para obter uma propriedade imóvel de forma regulamentada e que, conseqüentemente, passam a ocupar zonas informais.

Rangel (2020) dispõe que a criação da Lei nº 13.465/17 acarretou várias atualizações e melhorias para a consolidação dos direitos sociais relacionados ao direito de propriedade. Porém, a efetivação da aplicação dos institutos estabelecidos por essa lei e a garantia de direitos nela previstos só será possível com a eficiente atuação do Poder Público Municipal, pois sem a atuação efetiva desse ente federado, os elementos de garantia de direitos envolvidos na matéria em destaque não serão implementados.

Em suma, para Malheiros (2019), a regularização fundiária urbana atua com intenção de resguardar o direito à moradia não somente nas questões legais e jurídicas, mas também nas concepções sociais brasileiras no atendimento aos mais vulneráveis. A sociedade, por ter um entendimento concretizado no senso comum de que a posse só é assegurada após a aquisição da propriedade do imóvel, faz com que a titularidade concedida aos ocupantes das zonas informais se configure como meio de respeito e efetiva proteção à moradia. Além disso, é uma forma de diminuição dos conflitos populares no que concerne às áreas habitadas.

Assim, a legislação visa a efetivação do direito à moradia na sua inteireza, notadamente a regularização de interesse social, quando garante o direito de propriedade a quem ocupa zona não formalizada e não tem condições econômicas para titularizar o imóvel que ocupa. Ao mesmo tempo em que se preocupa com políticas públicas que venham a viabilizar a infraestrutura necessária à fixação da pessoa de forma a atender suas necessidades sociais, ambientais e de mobilidade e por conseguinte, garantir uma moradia digna até mesmo a quem não possui renda suficiente para a promoção do direito fundamental instituído na norma constitucional.

3. ESPECULAÇÃO IMOBILIÁRIA COMO IMPEDIMENTO À CONSOLIDAÇÃO DO DIREITO À MORADIA PARA A POPULAÇÃO DE BAIXA RENDA

Esta seção cuida da definição da especulação imobiliária e de sua relação negativa com a garantia do direito à moradia para as pessoas desprovidas de renda significativa para manutenção da vida com dignidade, em contrariedade à previsão trazida pela lei que instituiu a regularização fundiária, ora em análise, a qual objetiva a concretização desse direito como anteriormente demonstrado.

De acordo com o entendimento de Amaral (2009), a especulação imobiliária é o ato de estocar bens imóveis com o intuito de gerar renda, de modo que seja uma reserva de valor e incentivo

ao capital. Além disso, o autor destaca que a prática dessa ação ocasionou maior povoação nas áreas litorâneas das cidades brasileiras, ocasionando um crescimento horizontal desnecessário nessas áreas.

Em contrapartida, a especulação imobiliária para Weise et al (2013) é um fenômeno que sobrepõe etapas do desenvolvimento de uma cidade. Para eles, a especulação imobiliária ocorre quando indivíduos compram os imóveis visando a lucros em curto prazo, auferidos pelo rápido crescimento e pela valorização da zona urbana onde o imóvel se encontra.

Nesse viés, Pagani *et al* (2015) destacam que a especulação imobiliária ocorre quando os proprietários dos imóveis os deixam abandonados sem destinação específica, à espera de sua valorização, seja pela efetivação pelo poder público de infraestrutura que garanta uma atração para o local, seja pelo incentivo ao crescimento do município voltado para a área de localização do imóvel de sua propriedade. Alcançada essa apreciação, será realizada a venda ou a locação do imóvel em valor superior ao de sua aquisição originária.

Tendo em vista as condições da especulação imobiliária, na tentativa de entender esse fenômeno, Oliveira (2013, p. 130) esclarece que:

Dentre os muitos desafios que as cidades nos colocam, a especulação imobiliária é um fenômeno que se desenvolve de modo silencioso, de difícil enfrentamento, ainda mais por ser respaldado por grupos dotados de poder e influência política, o que faz com que sejamos prisioneiros desse processo no espaço urbano.

Portanto, entende-se que a especulação imobiliária proporciona benefícios apenas para quem a exerce, sendo prejudicada a estrutura da cidade e principalmente, a população de baixa renda. Outrossim, é perceptível que a parcela de indivíduos que fomenta a especulação imobiliária possui maior poder aquisitivo, com influência nas decisões do poder público para que as ações estatais sejam a eles favoráveis.

Analisando esse fenômeno, Resende (2013) destaca que o crescimento das cidades reflete a especulação imobiliária. Nesse caso, ocorre uma diferença significativa entre o número de imóveis disponíveis e a necessidade de moradia, fazendo com que as terras das áreas centrais fiquem superfaturadas e inacessíveis a pessoas pobres.

Do mesmo modo, as áreas ocupadas por pessoas de baixa renda, quando são percebidas e geram interesse por parte dos grupos que se beneficiam da especulação, dificultam a efetivação do direito à moradia dessas pessoas, visto que até mesmo as áreas marginais onde essas pessoas se fixam, estarão valorizadas acima da condição das pessoas pobres já extirpadas das áreas centrais.

No Brasil, segundo Tramontano (2003), as políticas públicas para o condicionamento de uma habitação de qualidade não foram voltadas para os grupos de menor poder aquisitivo. Dessa

forma, a especulação imobiliária, juntamente às ações urbanísticas do governo, causou a segregação social na estrutura urbana, com os centros com melhor infraestrutura ocupados por pessoas da classe alta da sociedade.

Fernandes *et al.* (2019, p. 474) aponta os pontos negativos da especulação imobiliária diante da estrutura urbana:

A especulação imobiliária, além de não atender à função social da propriedade, estimula a expansão urbana, de modo a deixar a cidade provida de vazios urbanos em áreas dotadas de infraestrutura, e criando novos loteamentos em áreas afastadas que necessitam de instalação de todos os equipamentos urbanos.

Diante disso, nota-se que a segregação social no corpo das cidades é consequência do exercício da especulação imobiliária. Além disso, essa prática faz com que as pessoas carentes não possuam aparelhamento urbano suficiente para garantir uma condição digna de habitação, restando violado o seu direito à moradia.

Tratando-se da regularização fundiária urbana, Santos e Cilento (2021) entendem que o referido instituto não contribui para a efetiva garantia e segurança de habitação para as pessoas que moram em zonas informais, mas, ao contrário, eleva o valor do imóvel de modo que entre em destaque no mercado, o que contribui para fomentar a especulação imobiliária e garantir lucros para os grupos que se beneficiam dessa prática. Nesse sentido, restaria desconsiderada a intenção teórica da lei em garantir o direito à moradia a pessoas a quem por muito tempo foi negado esse direito.

Nessa perspectiva, Alkimim (2021) salienta que a aplicação da regularização fundiária urbana pode fugir da sua função, podendo ser utilizada para estender ao mercado imobiliário imóveis que antes eram informais e estavam em áreas periféricas não visadas pelos especuladores. Assim, essa situação propicia a especulação imobiliária, segregando socialmente a população de baixa renda, que ocupará as zonas urbanas ainda mais marginais e com menor possibilidade de infraestrutura que os beneficiem.

Portanto, firmando o entendimento apresentado nesse tópico, acerca da regularização fundiária urbana nas áreas informais ocupadas pela população de baixa renda, Machado *et al.* (2022, p. 11) destacam:

Entrementes, a regularização formal de propriedades repercute em substancial aumento dos emolumentos ou taxas de cartórios de registro imobiliário e de notas, bem como em nova periferação da população (expansão territorial irregular), uma vez que parte dos terrenos regularizados são alienados a pessoas ou empresas com melhor poder aquisitivo. Um verdadeiro processo de gentrificação ou “expulsão econômica” da população para áreas cada vez mais periféricas.

Nessa senda, a regularização das áreas informais habitadas pela população pobre pode acarretar a constituição de nova área periférica, nas quais os cidadãos economicamente vulneráveis passarão a ocupar e onde não terão condições dignas de moradia, mantendo ou potencializando a segregação social. Isso poderá ocorrer com a regularização fundiária urbana, pois concede a titularidade do imóvel ao ocupante, podendo esse dispor do bem para grupos que exercem a especulação e estão interessados nas novas zonas regularizadas.

Assim, a legislação que viria para corrigir uma distorção histórica na distribuição fundiária no país, pode inclusive acentuar as desigualdades sociais neste contexto. Quando a população carente se vê proprietária de seu imóvel destinado à sua moradia e de sua família poderá despertar o interesse de grupos econômicos que se apropriaram desses espaços e lucrarão sobremaneira ante a regularização e infraestrutura efetivadas. Enquanto isso, a população segregada será relegada a novas áreas informais e cada vez mais distantes das áreas centrais.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O crescimento do número de habitantes nas metrópoles brasileiras, já iniciadas em períodos remotos, o qual encontrou relevo no século XX, culminou na segregação socioespacial nas zonas urbanas, de modo que as pessoas de baixa renda passaram a morar em áreas periféricas desprovidas de elementos estruturais básicos para uma vivência digna. Com isso, ocorreram manifestações que salientavam a responsabilidade do Poder Público em elaborar ações para solucionar o problema da distribuição espacial no país.

Logo, uma das medidas adotadas foi a criação de normas que regulavam o direito agrário, sendo adaptadas com o passar do tempo. Em meio a essas adaptações, foi criada a Lei nº 13.465 de 2017, denominada Lei da regularização fundiária urbana. A regularização fundiária urbana consiste em um instituto de garantia do direito de propriedade, sendo consequência da sua aplicação a concessão da titularidade do imóvel para o ocupante o que necessariamente conduz a melhoria das áreas formalizadas, as quais passam a contar com a infraestrutura mínima exigida para habitação.

Entende-se que a regularização fundiária urbana, em especial a de interesse social, garante o direito à moradia digna à população de baixa renda. Isso ocorre também porque a concessão da titularidade do imóvel ao possuidor proporciona a melhoria das novas áreas formais, ante a exigência de implementação de elementos básicos que garantam o bem-estar dos moradores.

Por outro lado, há um entendimento de que a regularização fundiária urbana fomenta a especulação imobiliária, pois esse instituto disponibiliza para o mercado imobiliário áreas que antes

eram informais e não eram foco dos especuladores. Com isso, a população de baixa renda seria ainda mais segregada e prejudicada.

Ante a essa possibilidade de contrariedade do espírito da norma que estabeleceu a regularização fundiária de áreas de interesse social, a qual poderá a continuar a trazer benefícios a grupos econômicos já tão privilegiados em detrimento da população que precisa ver seu direito à moradia efetivado, resta ao poder público pensar em balizas que venham a conter a especulação imobiliária com vistas a proteger a população de baixa renda.

Diante disso, até que se tenha uma regra limitadora da prática especulativa, restará a limitação imposta pela população beneficiária do estabelecido na lei de regularização fundiária. Estando satisfeita com as novas condições de moradia, a população de baixa renda, proprietária do imóvel em que se fixam, poderá se recusar a vender o bem regularizado. Assim, a regularização fundiária urbana se mostrará como medida efetiva para a garantia do direito à moradia aos cidadãos de baixa renda e para a promoção da vida digna, que é o objetivo de todos.

REFERÊNCIAS

ALKIMIM, Priscila Dias. **Regularização fundiária urbana nas favelas na cidade de Montes Claros/MG**. Dissertação. Montes Claros, 2021. Disponível em:

<https://www.posgraduacao.unimontes.br/uploads/sites/20/2022/05/RDISSERTA%C3%87%C3%83O-FINAL-COM-FICHA-Priscila-Dias-Alkimim.pdf>. Acesso em: 09 mar. 2023.

AMARAL, Francisco Otaviano Merli do. **Especulação imobiliária e segregação social em Palmas do Tocantins: uma análise a partir dos programas habitacionais no período de 2000 a 2008**. Dissertação. Universidade de Brasília, 2009. Disponível em:

<https://repositorio.unb.br/handle/10482/4114>. Acesso em: 08 mar. 2023.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil**: promulgada em 5 de outubro de 1988. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 1990.

BRASIL. **Lei nº 13.465**, de 11 de julho de 2017. Dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/113465.htm. Acesso em: 07 out. 2022.

COSTA, Rafael Cabral da; SEGANFREDO, Ricardo Fabrício. Considerações acerca do direito constitucional à moradia e do direito de propriedade frente à Regularização Fundiária Urbana.

Revista Pensamento Jurídico, v. 12, n. 1, p. 312-334, 2018. Disponível em:

<https://fadisp.com.br/revista/ojs/index.php/pensamentojuridico/article/view/132>. Acesso em: 27 out. 2022.

CUNHA, Michely Freire Fonseca. **Manual de regularização fundiária urbana – REURB**. 2ª edição. São Paulo: Editora JusPodivm, 2021.

D'OTTAVIANO, Maria Camila Loffredo; SILVA, Sérgio Luís Quaglia. Regularização fundiária no Brasil: velhas e novas questões. **Planejamento e Políticas Públicas**, n. 32, 2009.

FERNANDES, Júlia Marques *et. al.* Especulação imobiliária e auto segregação em Montes Claros/MG. **Revista Espaço & Geografia**, v. 22, n. 2, p. 463-476, 2019. Disponível em: <https://periodicos.unb.br/index.php/espacoegeografia/article/view/40208/31252>. Acesso em: 09 mar. 2023.

FROTA, Henrique Botelho. **Regularização fundiária e direito à moradia em Fortaleza/CE**. volume 9, p. 05-11, 2008. Disponível em: http://www.publicadireito.com.br/conpedi/manaus/arquivos/anais/bh/henrique_botelho_frota.pdf. Acesso em: 12 out. 2022.

GOMES, Júlia Rafaela Almeida; OLIVEIRA, David Borges Isaac Marques de. Políticas públicas de moradia e os limites da atuação do poder judiciário na garantia desse direito social. **Anais do Congresso Brasileiro de Processo Coletivo e Cidadania**, n. 8, p. 551-570, 2020. Disponível em: <https://revistas.unaerp.br/cbpcc/article/view/2133>. Acesso em: 12 out. 2022.

GONÇALVES, Ana Luiza Vieira; RIZEK, Cibele Saliba. Lei nº 13.465: regularização fundiária no Brasil - novas injunções. Risco. **Revista de Pesquisa em Arquitetura e Urbanismo**, v. 18, p. 01-16, 2020. Disponível em: <https://www.revistas.usp.br/risco/article/view/162970/166851>. Acesso em: 13 set. 2022.

LIMA, Adriana Nogueira Vieira. **Do Direito Autoconstruído ao Direito à Cidade: porosidades, conflitos e insurgências em Saramandaia**. 1ª ed. Salvador: Editora EDUFBA, 2019. Disponível em: <https://repositorio.ufba.br/handle/ri/32076>. Acesso em: 13 set. 2022.

LIMA, Rafael Negreiros Dantas de *et. al.* **A regularização fundiária urbana de interesse social (REURB-S) como solução jurisdicional prioritária: uma diretriz para a atuação da defensoria pública na figura de custos vulnerabilis nos litígios coletivos possessórios urbanos**. XIV CONADEP, Rio de Janeiro, 2019. Disponível em: <https://www.anadep.org.br/wtk/pagina/materia?id=42526>. Acesso em: 12 out. 2022.

LOPES, Roberta Castilho Andrade. **A construção do direito à moradia no Brasil: da formação da norma à judicialização no Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo**. Tese de Doutorado. Universidade de São Paulo, 2014. Disponível em: <https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/16/16137/tde-08072014-095442/en.php>. Acesso em: 26 out. 2022.

MACHADO, Silvestre Sales *et. al.* Planejamento urbano e política habitacional: analisando a relação entre regularização fundiária, especulação imobiliária e problemas socioambientais nas cidades brasileiras. **Research, Society and Development**, v. 11, n. 16, p. 1-16, 2022. Disponível em: <https://rsdjournal.org/index.php/rsd/article/view/38080>. Acesso em: 09 mar. 2023.

MALHEIROS, Rafael Taranto. **O procedimento administrativo de regularização fundiária urbana de interesse social como garantia do direito à moradia**. Dissertação. Universidade Presbiteriana Mackenzie, São Paulo, 2019. Disponível em: <https://dspace.mackenzie.br/handle/10899/24099>. Acesso em: 27 out. 2022.

MALTA, Gabrielle Sperandio; CORREA, Marina Aparecida Pimenta da Cruz. Aspectos da nova lei de regularização fundiária urbana no Brasil e a contextualização do histórico urbano brasileiro. **Perspectivas em Políticas Públicas**, v. 11, n. 22, p. 117-146, 2019. Disponível em: <https://revista.uemg.br/index.php/revistapp/article/view/3465>. Acesso em: 13 set. 2022.

MUNIZ, Maria Águeda Pontes Caminha; SILVA, Márcia Maria Pinheiro da. Regularização fundiária e direito à moradia. **Revista PGM-Procuradoria Geral do Município de Fortaleza**, v. 25, n. 1, p. 139-161, 2017. Disponível em: <https://revista.pgm.fortaleza.ce.gov.br/revista1/article/view/306>. Acesso em: 13 out. 2022.

OLIVEIRA, Ana Carolina Rodrigues de. Agentes e efeitos da especulação imobiliária em Ponta Grossa – PR. **RA’EGA**, v. 28, p. 106-133, 2013. Disponível em: <https://revistas.ufpr.br/raega/article/view/32303/20514>. Acesso em: 08 mar. 2023.

OLIVEIRA, Flávia Bernardes de. **Direito fundamental à moradia constitucionalizado e sua efetivação patrimonialista sobre áreas ocupadas**. Tese de Doutorado. Universidade Fumec, 2016. Disponível em: <https://repositorio.fumec.br/handle/123456789/766>. Acesso em: 26 out. 2022.

OLIVEIRA, Laiane Pietro de. **A locação social como uma possibilidade de efetivação do direito à moradia**: população de baixa renda e a experiência da cidade de São Paulo. 2020. Disponível em: <https://dspace.mackenzie.br/handle/10899/29706>. Acesso em: 12 out. 2022.

OLIVEIRA, Márcio Luís de; REIS, Émilien Vilas Boas. A regularização fundiária urbana e rural: necessidade de marcos teóricos e de políticas públicas distintos. **Revista Brasileira de Políticas Públicas**, v. 7, n. 2, ago. 2017. Disponível em: <https://repositorio.ufmg.br/handle/1843/40428>. Acesso em: 12 out. 2022.

PAGANI, Eliane Barbosa Santos; et. al. Segregação socioespacial e especulação imobiliária no espaço urbano. **Argumentum**, v. 7, n. 1, p. 167-183, 2015. Disponível em: <https://periodicos.ufes.br/argumentum/article/view/8637>. Acesso em: 08 mar. 2023.

PINTO, Lúcio Milhomem Cavalcante. **Política de regularização fundiária urbana em Palmas/TO**. 21º Congresso Brasileiro de Arquitetos. Porto Alegre, out. 2019. Disponível em: https://www.academia.edu/44375347/POL%C3%8DTICA_DE_REGULARIZA%C3%87%C3%83O_FUNDI%C3%81RIA_URBANA_EM_PALMAS_TO. Acesso em: 10 set. 2022.

PINTO, Victor Carvalho. **A regularização fundiária urbana na Lei 13.465/2017**. LinkedIn. Publicado em: 03, jun. 2017. Disponível em: <https://www.linkedin.com/pulse/regulariza%C3%A7%C3%A3o-fundi%C3%A1ria-urbana-plv-122017-decorrente-carvalho-pinto?trk=mp-reader-card>. Acesso em: 10 out. 2022.

RAMOS JÚNIOR, Lourival da Silva; SOUZA, Priscilla Ribeiro Moraes Rêgo de. Regularização Fundiária Urbana: uma análise comparativa legal para o nascimento da propriedade social em São Luís. **Revista de Políticas Públicas**, v. 21, n. 2, p. 1085-1102, 2017. Disponível em: <https://www.redalyc.org/journal/3211/321154298028/movil/>. Acesso em: 07 out. 2022.

RANGEL, Paula Duque. Efetivação do direito à moradia como forma de cumprimento da função social da propriedade. **Revista Brasileira de Direito Urbanística**. Palmas, edição especial, n.10, p. 317-325, jun. 2020. Disponível em:

<http://biblioteca.ibdu.org.br/index.php/direitourbanistico/article/view/2020rangel>. Acesso em: 11 out. 2022.

RESENDE, Ubiratan Pereira. Especulação imobiliária e verticalização urbana: um estudo a partir do Parque Municipal de Cascavel em Goiânia. **Geografia**, Londrina, v. 22, n. 2, p. 79-102, 2013. Disponível em: <https://ojs.uel.br/revistas/uel/index.php/geografia/article/download/12580/15176>. Acesso em: 08 mar. 2023.

ROCHA, Rosaly Justiniano de Souza; CABRAL, José Pedro Cabrera. Aspectos históricos da questão agrária no Brasil. **Revista produção acadêmica**, v. 2, n. 1, p. 75-86, jun. 2016. Disponível em: <https://betas.uft.edu.br/periodicos/index.php/producaoacademica/article/view/2963>. Acesso em: 10 out. 2022.

SANTIN, Janaína Rigo; COMIRAN, Rafaela. Direito urbanístico e regularização fundiária. **Revista de Direito da Cidade**, v. 10, n. 3, p. 1595-1621, 2018. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/rdc/article/view/32734>. Acesso em: 07 set. 2022.

SANTOS, Jean Carlo Brudna dos *et. al.* **Algumas peculiaridades sobre a lei da regularização fundiária urbana**. Salão do Conhecimento, XX Jornada de Extensão, out. 2019. Disponível em: <https://publicacoeseventos.unijui.edu.br/index.php/salaokonhecimento/article/view/11853>. Acesso em: 08 out. 2022.

SANTOS JUNIOR, Wilson R. dos; CILENTO, Bruna Pimentel. **Reurb-s e o direito à insurgência**. III SINGEORB, Maceió, 2021. Disponível em: <https://eventos.antac.org.br/index.php/singeorb/article/view/1150>. Acesso em: 09 mar. 2023.

SERRANO, Hermes Wagner Betete. **A regularização fundiária extrajudicial como meio adequado para solução de conflitos de massa**. Tese de Mestrado. Universidade de Ribeirão Preto, 2015. Disponível em: <https://tede.unaerp.br/handle/12345/248>. Acesso em: 22 out. 2022.

STEFANIAK, João Luiz. A efetividade do direito humano e fundamental à moradia. **Revista Direitos Fundamentais & Democracia**, v. 8, n. 8, p. 237-256, 2010. Disponível em: <https://revistaeletronicardfd.unibrasil.com.br/index.php/rdfd/article/view/24>. Acesso em: 11 out. 2022.

TARTUCE, Flávio. A lei da regularização fundiária (Lei 13.465/2017): análise inicial de suas principais repercussões para o direito de propriedade. **Pensar-Revista de Ciências Jurídicas**, v. 23, n. 3, p. 1-23, 2018. Disponível em: <https://ojs.unifor.br/rpen/article/view/7800>. Acesso em: 09 set. 2022.

TESHIMA, Márcia; PONA, Everton Willian. Do Direito de Laje: uma visão mitigada do direito de propriedade ao direito à moradia. **Revista de Direito Argumentum**, n. 12, p. 45-76, 2011. Disponível em: <http://201.62.80.75/index.php/revistaargumentum/article/view/1067>. Acesso em: 26 out. 2022.

TRAMONTANO, Marcelo. Alice no país da especulação imobiliária: habitação e modos de vida na cidade de São Paulo. **Revista Cidades – Comunidades e Territórios**, n. 6, p. 93-112, 2003.

WEISE, Andreas Dittmar; *et. al.* Contramedidas da especulação imobiliária no mercado residencial. **Cadernos de Arquitetura e Urbanismo**, v. 20, n. 27, p. 125-141, 2013.

AUTORES

Marcelo Brito

Professor no Curso de Direito da Universidade Estadual de Montes Claros (UNIMONTES). Mestre e doutorando no Programa de Pós-graduação em Desenvolvimento Social (PPGDS) da Universidade Estadual de Montes Claros (UNIMONTES).

E-mail: professormarcelob@gmail.com.

Orcid: 0000-0001-5692-0883

Cyntia Mirella Cangussu Fernandes Sales

Professora no Curso de Direito da Universidade Estadual de Montes Claros (UNIMONTES) e do Centro Universitário FIPMoc (UNIFIPMoc). Mestra pelo Programa de Pós-graduação em Sociedade, Ambiente e Território (PPGSAT) da Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG).

E-mail: cyntia.mirella@hotmail.com

Orcid: 0000-0002-0899-0112

Bruno Lima Maciel

Graduando do Curso de Direito do Centro Universitário FIPMoc (UNIFIPMoc).

E-mail: brunolimamaciel@yahoo.com.br

Orcid: 0009-0007-7047-2176

**PODE HAVER UM “DIREITO *QUEER*”? : resenha do livro
“Encruzilhadas *queer* no direito”**

Resenha do livro: VAN PELT, Eder. *Encruzilhadas queer no direito*. Salvador, BA: Devires, 2022.

ANDERSON WALDEMAR MOREIRA PAULA
Universidade Federal Fluminense (UFF)

PEDRO ODEBRECHT KHAUAJA
Universidade Federal Fluminense (UFF)

Recebido em: 06/11/2023
Aceito em: 15/11/2023

RESENHA

Apresentado por Renan Quinalha e com o prefácio assinado por Bruna Benevides e Sara Wagner York, “Encruzilhadas *queer* no direito” é um livro em que o professor e pesquisador Eder van Pelt busca compreender as possibilidades e os limites da relação entre as críticas *queer* e o direito. Para isso, mobiliza conceitos de Michel Foucault – como processos de sujeição, processos de subjetivação e práticas de liberdade, por exemplo – para compreender o fenômeno *queer* no direito, sobretudo suas origens e implicações no discurso jurídico brasileiro, considerando tanto as vitórias quanto o apagamento que a potência das críticas *queer* vem sofrendo. Apesar de não ser uma teorização sobre as “identidades” *queer*, a obra está inserida nos estudos sobre sexualidade desenvolvidos pelo professor da Universidade Federal Fluminense, fruto de uma grande agenda de pesquisa desenvolvida desde, pelo menos, 2014, quando fundou o Grupo de Pesquisa “Sexualidade, Direito e Democracia” (SDD). Como seu maior fruto, em 2017 o SDD lançou a obra coletiva “Qual é o futuro da sexualidade no Direito?” (MONICA; MARTINS, 2017) que é toda centrada no conceito foucaultiano de “dispositivo da sexualidade”.

A partir de uma compreensão de que as tensões entre as críticas *queer* e o direito resultaram, também, na higienização e esvaziamento de seu conteúdo originalmente crítico-subversivo, sobretudo porque “de um modo geral, *queer* passou a ser lido no direito como um conceito que abarca as

questões já tradicionalmente debatidas pelos estudos de gênero e sexualidade de maior destaque” (VAN PELT, 2022, p. 23) – ou seja, um termo guarda-chuva que abarca todas as identidades e sexualidades dissidentes –. Em “Encruzilhadas *queer* no direito”, o autor adota como seu principal objetivo compreender a gênese mais subversiva das críticas *queer* e investigar as possíveis aproximações com o direito, sem, contudo, se comprometer em elaborar mais uma crítica *queer* ao direito, o que ele deixa em aberto para uma obra futura.

Assim, buscando compreender as críticas *queer* a partir de suas origens mais fortemente crítico-subversivas e amparado nos estudos foucaultianos e pós-foucaultianos sobre a produção do sujeito, Eder van Pelt divide o livro em cinco momentos centrais: “Compreendendo o fenômeno *queer*”, “O processo de sujeição operado pelo direito moderno”, “As práticas de liberação realizadas por meio do direito”, “O modelo escalonado de práticas de liberdade” e “O presente e o futuro da crítica *queer* ao direito”.

No Capítulo 1, a obra busca apresentar o fenômeno *queer*. Por meio de uma genealogia do termo, o autor busca as raízes de sua aplicação para se referir às pessoas dissidentes sexuais, no final do século XX, indicando mais especificamente àqueles dissidentes sexuais que não exerciam sua sexualidade de um modo próximo ao padrão cisheteronormativo, os que não eram tidos como aceitáveis. São os dissidentes sexuais que não se adequaram ao processo de reconhecimento operado pelo Estado moderno e capitalista. Depois, o termo passaria aos debates do meio acadêmico, na tentativa de gerar uma certa inquietação em relação aos sujeitos apagados ou esquecidos nos estudos de sexualidade até então. Portanto, o autor argumenta que “assumir-se como *queer* é se colocar na posição do ‘não-ser’, é não se identificar dentro do modo como as políticas de reconhecimento estão se desenvolvendo, é uma revolta contra o alargamento do *status quo*, que vem se expandindo sem conseguir abarcar todos os marginalizados do sistema” (VAN PELT, 2022, p. 62).

No segundo Capítulo, o autor retoma suas bases epistemológicas em Foucault para apresentar o processo de sujeição operado pelo direito moderno, entendendo a subjetividade moderna como forjada a partir de caracteres liberais, como os ideais de igualdade e liberdade. O autor, todavia, argumenta que a crítica a esta subjetividade padronizada da modernidade é um dos grandes pontos da crítica *queer*, que busca denunciar como as ideias de um sujeito universal favorecem certos modos de vida em detrimento de outros. Mas o modo moderno de constituição do sujeito está tão arraigado na nossa cultura jurídica que mesmo as críticas feitas pelos sujeitos dissidentes se sustentam nas promessas modernas. Assim, quando vai ao encontro do direito, a crítica *queer* assume esse papel provocativo, funcionando para denunciar insuficiências do próprio modelo existencial jurídico, de modo que a inclusão das críticas *queer* ao direito importa na sua normalização e, portanto, no seu apagamento. Segundo o autor:

É na gramática genérica e abstrata de constituição do sujeito de direito pelos procedimentos jurídicos que encontramos o padrão formal e universal de sujeito usado para garantir a coesão do sistema e a compatibilização das subjetividades. Esses procedimentos servem para a superação das divergências e das diferenças entre os sujeitos, operando como um conector abstrato que os equipara nesse “jogo entre iguais” (VAN PELT, 2022, p. 93).

Se no Capítulo 2 o autor trabalha o conceito de “processos de sujeição”, no terceiro capítulo ele mobiliza os processos de subjetivação que, nos estudos foucaultianos, são uma espécie de contraponto conceitual. Operando de fora do sistema de sujeição moderno, a crítica *queer* vem como uma postura existencial constante de deslocamento do sentido ético contra o modo de formação das subjetividades modernas e, portanto, pode ser entendida como um processo de subjetivação ou como um modo de exercer “práticas de liberdade/si”. Ciente dos riscos de se abandonar a categoria “sujeito de direito” – dada a ausência de propostas de solução dos problemas apontados pelas críticas *queer* – e a partir de uma perspectiva foucaultiana de que é impossível viver fora das relações de poder, o autor pondera que há necessidade de encontrarmos um caminho emancipatório a partir das condições materiais existencialmente localizadas (VAN PELT, 2022, p. 105-131).

O autor está, então, sugerindo que nós não podemos nos perder na formulação de uma utopia *queer* de absoluta liberdade, mas que devemos buscar o exercício de práticas de liberdade dentro das relações de poder que nos conformam. Essa postura se aproxima da defendida por Butler (2022, p. 29–32) de que não é possível, em Foucault, que as práticas de si sejam isoladas do contexto em que o sujeito está inserido, uma vez que a construção individual de si está vinculada ao contexto normativo que delimita essa criação, considerando assim que somos sujeitos em relação de interdependência.

No quarto Capítulo, Eder van Pelt desenvolve o que chama de “modelo escalonado de práticas de liberdade”, a partir das noções foucaultianas de liberdade, sujeito, identidade e governamentalidade. A ideia deste capítulo é elaborar as implicações práticas da crítica *queer* ao direito, com base na ideia de que elas funcionam a partir de uma perspectiva de serem acontecimentos flexíveis e contingenciais, e a resposta oferecida pelas estruturas hegemônicas é sempre uma de absorção via consolidação e rigidez. Assim, para o autor, ser *queer* é ser um fluxo identitário, o que resulta da tese de Foucault de que toda relação é necessariamente poder e que a liberdade só ocorre em oposição a esse poder, mas nunca o encerrando por completo. Desse modo, só é possível exercer uma prática de liberdade, e não a liberdade em si. O direito, por outro lado, trabalha com uma perspectiva de rigidez identitária, fruto das próprias demandas de estruturação social, o que resulta na passagem das existências contra-hegemônicas para dentro do direito ser sempre um processo de fixação e apagamento parciais.

O modelo escalonado das práticas de liberdade é o processo de complementação entre as perspectivas *queer* e identitárias, que assumem posições tensionadas em torno do estabelecimento das possibilidades de práticas de liberdade num determinado contexto social. Dialogando com o conceito de governamentalidade de si, o autor argumenta que, no direito, esse modelo escalonado encontra uma relação de proximidade com as ideias pós-positivistas, que tensionam direito e justiça, ao passo que as críticas *queer*, de modo análogo, tensionam direito e liberdade (VAN PELT, 2022, p. 168).

No Capítulo 5, por fim, o autor propõe pensar possíveis caminhos futuros para o diálogo entre a crítica *queer* e o direito, a partir da sua análise do presente dessa imbricação. Ao trabalhar com uma espécie de análise de tendências de um lado, e proposições de caminhos políticos e teóricos de outro, Eder van Pelt encerra seu livro oferecendo perspectivas do futuro da relação, mas também uma série de “críticas à crítica”. Aqui, o autor tenta apontar abordagens atuais que mostram limites e problemas das críticas *queer*, especialmente em função das dinâmicas contemporâneas de racialidades, cosmologias e cosmoexistências não-ocidentais, e relações coloniais e neocoloniais. Nesse ponto, a obra tenta mostrar que a crítica *queer* está, também, inserida em contextos de questionamentos e tensões próprias, que podem dar o tom de seu futuro, e da sua relação com o direito.

A obra resenhada é coesa em sua integralidade, uma vez que, como anunciado na introdução do livro, além de compreender profundamente o fenômeno *queer*, se preocupa em formular uma leitura foucaultiana do fenômeno com base no conceito de “processos de sujeição” e “processos de subjetivação”. “Encruzilhadas *queer* no direito” merece elogios metodológicos, dada a consistência da revisão de literatura empregada e a clareza quanto à abordagem descritiva na escrita, visto que, desde o início, a obra se limita a apresentar profundamente o fenômeno *queer* e levantar questões sobre sua relação com o direito, mais do que propor soluções ou “uma nova crítica *queer* ao direito”.

Esse rigor metodológico criou um livro que pode ser muito útil aos juristas e estudiosos do direito, ao trazer uma série de implicações teóricas em função dessa crítica *queer*. Mas também serve aos que estudam temas tangenciais ao direito, já que mostra com muita clareza o atual cenário do campo de teoria do direito em suas tensões e perspectivas internas. De modo geral, é uma obra que se vincula ao grande campo de pensamento foucaultiano, buscando desenvolver essa linha em direção à uma crítica mais atualizada do direito, oferecendo uma perspectiva verdadeiramente crítica, mas fora do escopo de um materialismo histórico dialético, por exemplo, e se aproximando da tradição de pensamento discursivo e performático.

REFERÊNCIAS

BUTLER, Judith. **Relatar a si mesmo**: Crítica da violência ética. Traduzido por Rogério Bettoni. 1. ed. Belo Horizonte: Autêntica, 2022.

MONICA, Eder Fernandes; MARTINS, Ana Paula Antunes (Orgs.). **Qual o futuro da sexualidade no Direito?**. Rio de Janeiro: Bonecker, PPGSD/UFF, 2017.

VAN PELT, Eder. **Encruzilhadas queer no direito**. Salvador, BA: Devires, 2022.

AUTORES

Anderson Waldemar Moreira Paula

Mestrando em Sociologia e Direito (PPGSD) pela Universidade Federal Fluminense - UFF e graduado em Direito pelas Faculdades Integradas Vianna Júnior - FIVJ, pesquisa processos de constituição do sujeito de direito, especialmente os processos de subjetivação de pessoas trans e os mecanismos de registro civil.

E-mail: andersonw@id.uff.br

Orcid: <https://orcid.org/0000-0003-1046-2914>

Pedro Odebrecht Khauaja

Doutorando e Mestre no Programa de Pós-Graduação em Sociologia e Direito da Universidade Federal Fluminense (PPGSD-UFF), advogado especialista em Direito Digital, Bolsista CAPES de Produção Acadêmica, e membro do grupo de pesquisa "Sujeições e Subjetividades no Direito" e "ÍMÃ: Laboratório de Pesquisa e Experimentação em Direito, Estética e Linguagem".

E-mail: pedrokhauaja@gmail.com

Orcid: <https://orcid.org/0000-0002-8038-3616>