

revista interdisciplinar  
de sociologia e direito

# CONFLUÊNCIAS

issn eletrônico 2318-4558

issn impresso 1678-7145

---

vol. 26 | n. 2

agosto de 2024



Programa de  
Pós-Graduação em  
**Sociologia e Direito**



Universidade  
Federal  
Fluminense

# CONFLUÊNCIAS

Revista Interdisciplinar de Sociologia e Direito

**VOLUME 26 N° 2**

Niterói: Editora PPGSD/UFF, agosto de 2024

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>



Programa de  
Pós-Graduação em  
Sociologia e Direito



Universidade  
Federal  
Fluminense

## EQUIPE EDITORIAL

### **Editores:**

Carla Appolinário de Castro (PPGSD/UFF)  
Carolina Pereira Lins Mesquita (UFRJ e PPGSD/UFF)  
João Pedro Chaves Valladares Pádua (PPGSD/UFF)

### **Coordenadora Editorial:**

Anna Carolina Cunha Pinto (PPGSD/UFF)

### **Editores Assistentes:**

Anderson Waldemar Moreira Paula (PPGSD/UFF)  
Cora Hisae Monteiro da Silva Hagino (UFF e PPGSD/UFF)  
Evelym Pipas Morgado (PPGSD/UFF)  
Hilbert Reis Silva (PPGSD/UFF)  
Pedro Odebrecht Khauaja (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

Prof<sup>ª</sup> Dra. Ana Maria Motta Ribeiro, Universidade Federal Fluminense, Brasil

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

Prof<sup>ª</sup> Dra. Carmem Lucia Tavares Felgueiras, Universidade Federal Fluminense, Brasil

Prof<sup>ª</sup> Dra. Carla Appolinário de Castro, Universidade Federal Fluminense, Brasil

Prof<sup>ª</sup> 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

Prof<sup>ª</sup> 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

Prof<sup>ª</sup> Dra. Maria Alice Nunes Costa, Universidade Federal Fluminense, Brasil e  
Universidade de Coimbra, Portugal

Prof<sup>ª</sup> Dra. Maria Geralda de Miranda, Centro Universitário Augusto da Motta, Brasil

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

Prof<sup>ª</sup> 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

Prof<sup>ª</sup> Dra. Silvia Portugal, Universidade de Coimbra, Portugal

Prof<sup>ª</sup> 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. 26, N.2,**

**AGOSTO DE 2024**

Cleber Francisco Alves, Universidade Federal Fluminense, Brasil

Cristina Leite Lopes Cardoso, Universidade Federal de Roraima, Brasil

Daniel André dos Santos Farias, Universidade Estadual do Norte Fluminense Darcy  
Ribeiro, Brasil

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

Fabiane Machado Barbosa da Fonsêca, Universidade Federal do Oeste da Bahia, Brasil

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

Fernando Vechi, Universidade Federal de Roraima, Brasil

Israel de Jesus Rocha, Universidade Federal do Amazonas, Brasil

Janaína Helena Freitas, Faculdade Delmiro Gouveia, Brasil

José Alexandre Ricciardi Sbizera, Faculdades Londrina, Brasil

Karen de Sales Colen, Universidade Federal Fluminense, Brasil

Luiz Eduardo de Vasconcellos Figueira, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Brasil

Mylena Devezas Souza, Universidade Federal Fluminense, Brasil

Natalia Caroline Soares de Oliveira, Universidade Federal Fluminense, Brasil

Natalia Maria Ventura da Silva Alfaya, Faculdades Londrina, Brasil

Tauã Lima Verdán Rangel, Faculdade Metropolitana São Carlos, Brasil

Thaís Maria Lutterback Saporetto Azevedo, Universidade Federal Fluminense, Brasil

Vanessa de Fátima Terrade, Universidade Federal Fluminense, Brasil

\*\*\*

## SUMÁRIO

<b>EDITORIAL</b> – <i>Carolina Pereira Lins Mesquita e Equipe Editorial</i>	6
<b>ENTREVISTA</b>	-
<b>ENTREVISTA COM A PROFESSORA MÓNICA ARENAS RAMIRO, PROFESSORA DA UNIVERSIDADE DE ALCALÁ</b> – <i>Mónica Arenas Ramiro, Eder Fernandes Monica (Eder van Pelt) e Hilbert Reis</i>	8
<b>TRADUÇÃO</b>	-
<b>BUSCA ATIVA EM SERVIÇOS JURÍDICOS DIRECIONADOS A PESSOAS COM NECESSIDADES COMPLEXAS: o que funciona?</b> – <i>Cleber Francisco Alves e Roberta Pinheiro Piluso</i>	24
<b>RESENHA</b>	-
<b>O OLIGOPÓLIO DAS EMPRESAS DE DADOS NOS ESTADOS UNIDOS: resenha do livro “The companies that control and monopolize our information”</b> – <i>Leticia Cantarela Matheus</i>	83
<b>ARTIGOS DO FLUXO CONTÍNUO</b>	-
<b>A PERSPECTIVA DO DIREITO COMPARADO NO BRASIL – COLÔMBIA COMO CONTRIBUIÇÃO PARA O DEBATE SOBRE O DIREITO INDIGENISTA NO BRASIL</b> – <i>Carlos Eduardo Famadas e Fabianne Manhães</i>	90
<b>AS MIGRANTES PARAGUAÍAS MÃES DE BRASILEIROS E O ACESSO AOS DIREITOS SOCIAIS NO MUNICÍPIO DE ASSIS CHATEAUBRIAND-PR</b> – <i>Kawana Campos e Marusa Silva</i>	115
<b>O PAPEL DO ACORDO DE ESCAZÚ PARA UMA NOVA AGENDA URBANA</b> – <i>Filipe Bellicanta de Souza e Francisco Canella</i>	136
<b>O BLOQUEIO JUDICIAL DE APLICAÇÕES DE INTERNET NO BRASIL E O DIREITO À INFORMAÇÃO NA SOCIEDADE EM REDE</b> – <i>João Pedro Seefeldt, Luiz Henrique Silveira dos Santos, Otávio Augusto Milani Nunes</i>	155
<b>(IN)DEFESA: observações exploratórias sobre a atuação de defensores públicos em processos de execução penal</b> – <i>Rafael Godoi</i>	180
<b>REPRESENTATIVIDADE DE GÊNERO E RAÇA NA POLÍTICA BRASILEIRA: análise do período de 2014 a 2022</b> – <i>Cláudia Aparecida Avelar Ferreira, Alessandra Sampaio Chacham, Simone Costa Nunes e Renata Cristina Gomes Batista</i>	205
<b>CANDIDATURAS E MANDATOS COLETIVOS: práticas a partir de judicializações e de casos do Psol no Paraná entre 2018-2020</b> – <i>Daniele Prates Pereira e Diogo Felipe de Castro Rech</i>	229
<b>ESTRUTURAÇÃO DO CAMPO CIENTÍFICO BRASILEIRO, A PARTIR DA PERSPECTIVA DE PIERRE BOURDIEU</b> – <i>Arleson Eduardo Monte Palma Lopes e Oriana Trindade de Almeida</i>	258

## EDITORIAL

Com grande satisfação e alegria publicamos o volume 26, número 2, de 2024, da *Confluências: Revista Interdisciplinar em Sociologia e Direito!*

Seguindo a tradição das edições anteriores, nesta contamos com a entrevista com a Professora de Direito Constitucional Mónica Arenas Ramiro, da Universidade de Alcalá, Espanha. A entrevistada, Delegada de Proteção de Dados da Universidade de Alcalá (UAH), dialoga com Eder Fernandes Monica (Eder van Pelt) e Hilbert Reis sobre suas pesquisas e preocupações sobre a proteção de dados (e da própria dignidade humana) e os riscos dos avanços tecnológicos e científicos na sociedade digital.

Outra contribuição de destaque é a de Cleber Alves e de Roberta Piluso que traduziram para o português o *paper* “*Outreach legal services to people with complex needs: what works?*”, de Suzie Forell e Abigail Gray. Em apertada síntese, neste denso artigo é realizada uma revisão sistemática de pesquisas disponíveis sobre busca ativa, compreendida como modelo de prestação de serviços jurídicos, direcionada a pessoas hipossuficientes com necessidades complexas.

A resenha desta Edição é sobre a obra de Sarah Lamdan, “*The Companies That Control and Monopolize Our Information*” (California: Stanford University Press, 2023), elaborada pela professora de Relações Públicas da Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Letícia Cantarela Matheus.

Na sequência, a seção de artigos inéditos recebidos em fluxo contínuo conta com temáticas contemporâneas, abordadas em perspectiva crítica, inter e multidisciplinar, como própria da tônica da *Confluências*.

Neste volume, Carlos Eduardo Famadas e Fabianne Manhães discorrem, em perspectiva do direito comparado, como a Colômbia pode contribuir para o debate sobre o direito indigenista no Brasil. Kawana Campos e Marusa Silva debruçam-se sobre as migrantes paraguaias mães de brasileiros e o acesso aos direitos sociais no município de Assis Chateaubriand, no Paraná. O artigo intitulado “O papel do acordo de Escazú para uma nova agenda urbana” é de autoria de Filipe de Souza e Francisco Canella. João Pedro Seefeldt, Luiz Henrique Santos e Otávio Nunes contribuem com o *paper* “O bloqueio judicial de aplicações de internet no Brasil e o direito à informação na sociedade em rede”. Já Rafael Godoi tece observações exploratórias sobre a atuação de

defensores públicos em processos de execução penal. Por seu turno, Cláudia Ferreira, Alessandra Chacham, Simone Nunes e Renata Batista analisam a representatividade de gênero e raça na política brasileira no período de 2014 a 2022. A temática candidaturas e mandatos coletivos é abordada por Daniele Pereira e Diogo Rech, a partir de judicializações e de casos do PSOL no Paraná entre 2018 e 2020. E, por fim, fechando com chave de ouro esta edição da *Confluências*, Arleson Lopes e Oriana Almeida, a partir da perspectiva de Bourdieu, discorrem sobre a estruturação do campo científico brasileiro.

Esperamos que gostem!

*Carolina Pereira Lins Mesquita e Equipe Editorial*

## ENTREVISTA COM A PROFESSORA MÓNICA ARENAS RAMIRO, professora da Universidade de Alcalá

Mónica ARENAS RAMIRO<sup>1</sup>  
Universidade de Alcalá (UAH)

Eder Fernandes MONICA (Eder van PELT)<sup>2</sup>  
Universidade Federal Fluminense (UFF)

Hilbert REIS<sup>3</sup>  
Universidade Federal Fluminense (UFF)



Prof.ª Mónica Arenas Ramiro

Entrevista realizada por e-mail em maio de 2024.

---

<sup>1</sup> Professora de Direito Constitucional da Universidade de Alcalá (UAH) – Espanha. Doutora em Direito pela Universidade de Alcalá (UAH). Delegada de Proteção de Dados da Universidade de Alcalá (UAH). – E-mail: monica.arenas@uah.es – Orcid: <https://orcid.org/0000-0002-9329-2246>.

<sup>2</sup> Professor adjunto da Faculdade de Direito e Professor permanente do Programa de Pós-Graduação em Sociologia e Direito da Universidade Federal Fluminense. (UFF). Doutor em Ciências Jurídicas e Sociais pela Universidade Federal Fluminense (UFF). – E-mail: [ederfm@id.uff.br](mailto:ederfm@id.uff.br) – Orcid: <https://orcid.org/0009-0000-5666-6491>.

<sup>3</sup> Professor de Direito da Escola Técnica Estadual “José Martimiano da Silva” (ETEC – Ribeirão Preto). Doutorando em Sociologia e Direito pela Universidade Federal Fluminense (UFF) – E-mail: [hilberts@id.uff.br](mailto:hilberts@id.uff.br) – Orcid: <https://orcid.org/0000-0002-9539-4844>.

Estimada Professora Mónica Arenas Ramiro. Inicialmente, gostaríamos de agradecer a sua participação nesta entrevista. Muito brevemente, nesta introdução, destacaremos seus trabalhos mais importantes e recentes, especialmente aqueles sobre consentimento nas redes sociais (2010), brechas digitais de gênero (2011), transparência e partidos políticos (2017 e 2021), aplicativos de rastreamento de contatos e o passaporte COVID (2021), e partidos políticos e Internet (2022). Assim, gostaríamos de ampliar um pouco esta apresentação, perguntando sobre sua trajetória acadêmica e projetos de pesquisa.

**Eder Monica; Hilbert Reis:** O que a motivou a conciliar as aulas de Direito Constitucional com as pesquisas sobre sociedade digital e proteção de dados? Poderia nos contar sobre o início dessa experiência e os motivos que a levaram a abordar essas questões tão delicadas em nossa contemporaneidade?

**Mónica Ramiro:** Sempre me preocupei muito com a proteção da dignidade das pessoas e com os perigos dos avanços tecnológicos e científicos. No fundo, questionava-me como o uso indevido das nossas informações pessoais, que poderia aumentar exponencialmente com as técnicas informáticas, poderia condicionar a nossa forma de viver em sociedade, de nos relacionarmos, comunicarmos e participarmos. Mas também me interessava, por outro lado, o fato desses mesmos receios e temores dos avanços tecnológicos representarem um freio ao avanço digital de nossas sociedades e à pesquisa ou inovação. Desde Hipátia de Alexandria, quantos e quantas pesquisadores e cientistas não foram martirizados pelas suas ideias e quantas invenções não foram perdidas por fruto do temor ao desconhecido.

Quando o meu Diretor de Tese — há muitos, demasiados anos — disse-me para pensar em um tema de pesquisa, sabia que queria escrever sobre algo impactante na vida dos cidadãos, que tivesse a capacidade disruptiva de transformar as pessoas e o Estado. E por isso optei por analisar a regulamentação do tratamento de dados pessoais.

Não é certo que a informação seja o petróleo do século XXI. Informação sempre foi poder. Não é algo novo. Mas os avanços tecnológicos permitiram formas melhores e mais poderosas formas de coletar, armazenar e distribuir dados, entre outras coisas.

Não podemos esquecer que o controle desta informação deveria ser um poder de todos os cidadãos, de cada um de nós, porque se trata da nossa informação pessoal, o que nos identifica e nos define. É nosso direito fundamental. E por isso a importância de lhe dar uma abordagem constitucional, a partir do prisma dos direitos fundamentais. Os dados são objeto de proteção de um direito fundamental: o direito fundamental à proteção de dados. Isto pode ser encontrado no texto constitucional espanhol (no seu artigo 18.4 — embora não expressamente —) e em muitos outros textos constitucionais, esse habeas data, inclusive internacionalmente com a proteção da vida privada pelo Conselho da Europa por meio da Convenção Europeia dos Direitos Humanos de 1950, ou ao nível europeu conforme expresso pela Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia. Ocorre que perdemos isso de vista e passamos a monetizar um direito fundamental, deixando-o nas mãos de gigantes tecnológicos cuja principal função não é servir à cidadania.

Devemos encontrar um equilíbrio. Um equilíbrio entre a tecnologia e o Direito, um equilíbrio e uma colaboração necessária entre o setor público e o setor privado. Estou convencida de que só conseguiremos isso se o fizermos sob o prisma do Direito Constitucional, a partir de uma reinterpretação da Teoria dos direitos fundamentais e do Estado, por ser certo que estamos perante uma mudança de paradigma.

**Eder Monica; Hilbert Reis:** Em “*Brecha digital de género: la mujer y las nuevas tecnologías*”, de 2011, com uma dose de esperança sobre as novas tecnologias digitais desde perspectiva de género, a senhora conclui que: “se queremos uma sociedade democrática, devemos defender o reconhecimento das mulheres como sujeitos de direitos, como criadoras e não como meras destinatárias, e que isto não seja visto como mera manifestação teórica” (RAMIRO, 2011, p. 120). Treze anos depois, com o avanço contínuo das Tecnologias de Informação e Comunicação (TIC) e com o aumento de questões que envolvem a cultura tecnológica na perspectiva de género, qual o seu diagnóstico sobre os avanços e retrocessos nesta questão?

**Mónica Ramiro:** Dizem que as crianças pequenas têm pequenos problemas e as crianças grandes têm grandes problemas. Não estou dizendo que a digitalização seja um problema, mas é um grande desafio, um enorme desafio. E para grandes desafios, grandes respostas. E a

resposta não deve ter apenas um enfoque internacional, para além das fronteiras, porque a digitalização quebra barreiras, devendo ter também um enfoque de gênero.

Devemos também aplicar a perspectiva de gênero aos avanços tecnológicos. Estou convencida de que a tecnologia é neutra, mas as pessoas que a desenha e a aplica não o são. Portanto, se tivermos sociedades que discriminam, a nossa tecnologia, a nossa sociedade digital também será discriminatória. As ferramentas de IA (inteligência artificial) são alimentadas por dados e informações pessoais. Se alimentarmos “a besta” com dados ruins, com algoritmos discriminatórios, nossa IA será sexista ou xenófoba. Se tivermos sociedades que discriminam, teremos tecnologia e ferramentas tecnológicas que discriminam. Não podemos ficar surpresos que uma IA que aprende com o Twitter se torne sexista ou racista, pois não poderia ser de outra forma.

Em questão de gênero, no caso das mulheres, o problema ocorre porque o acesso, utilização, concepção e controle das novas ferramentas tecnológicas e da Internet é marcado por fortes estereótipos sociais. É ilusório e irrealista afirmar que atualmente não existem diferenças injustificadas de tratamento e que estas não são perpetuadas mediante estereótipos de ódio reproduzidos na Internet e pelos algoritmos e inteligências artificiais que estão programados para tomar decisões que afetam os cidadãos.

Por esta razão, estou convencida de que estamos em um ponto, em um momento da história no qual podemos reverter a ordem estabelecida e aproveitar esta mudança de paradigma para quebrar os odiosos estereótipos que permanecem ancorados nas nossas sociedades. A tecnologia permite isso: sermos mais participativos independentemente do gênero, mas, ao mesmo tempo, permite-nos utilizar informações pessoais para ter em conta as necessidades específicas de um determinado gênero.

As possibilidades que se abrem para criar sociedades mais justas e igualitárias são inquestionáveis, da mesma forma que é inegável que o ambiente digital não fará outra coisa senão reproduzir os odiosos estereótipos discriminatórios, não apenas de gênero, que existem na nossa atual sociedade, se não o evitarmos.

Devemos partir do fato de que a tecnologia é mais um instrumento nas mãos das pessoas, uma ferramenta neutra que favorece a integração das pessoas na sociedade e que terá os efeitos

positivos ou negativos que nós próprios lhes proporcionamos, embora carregados, pois não pode ser diferente com a nossa bagagem social. O problema, portanto, não serão os instrumentos ou a tecnologia utilizada, mas o tipo de sociedade que construímos, onde se gere a referida informação e ao serviço da qual se colocam esses instrumentos.

Daí a importância, como acabamos de sinalizar, de que a concepção e utilização de algoritmos ou ferramentas como a Inteligência Artificial respeite os direitos fundamentais desde uma perspectiva de gênero, tendo em conta os papéis que tradicionalmente são atribuídos às mulheres e que condicionam o seu acesso e uso da tecnologia, a fim de erradicar as diferenças existentes, adaptando-as a um ambiente digital. Tudo isto, ao mesmo tempo que os poderes públicos e o setor tecnológico tomem as medidas necessárias para reconhecer as mulheres como sujeitos de direitos com oportunidades iguais aos homens. Por esse mesmo motivo, devemos eliminar não só as barreiras de acesso, mas também as barreiras que nos excluem da tomada de decisões e da concepção no domínio das TIC.

**Eder Monica; Hilbert Reis:** Nos últimos anos, muitos países, entidades e pessoas foram vítimas de espionagem por meio de programas de computador. Em 2021, com o apoio da Anistia Internacional e da ONG francesa *Forbidden Stories*, estimou-se que mais de 50 mil jornalistas, empresários, defensores dos direitos humanos, líderes religiosos e chefes de estado de diversos países podem ter sido vítimas de espionagem através do programa de computador de espionagem chamado 'Pegasus', desenvolvido pela empresa israelense *NSO Group*. No ano seguinte, um comunicado do Governo de Espanha, de 2 de maio de 2022 (MENÉNDEZ, 2022), informava sobre a utilização do Pegasus para espionar o Presidente do Governo e o Ministro da Defesa. Em 2024, a Polícia Federal brasileira iniciou a Operação “Vigilância Aproximada” para investigar o uso indevido do programa *FirstMile*, da empresa israelense *Cognyte* (anteriormente chamada de *Verint*) (CNN, 2024).

Neste caso, estão sendo investigadas situações de espionagem ilegal de algumas autoridades importantes do Brasil. Diante desses casos de espionagem por intermédio de programas informáticos, que envolvem Estados democráticos, quais os reais riscos da utilização destes programas para as democracias, especialmente em relação aos Estados democráticos?

**Mónica Ramiro:** É evidente que se os cidadãos souberem que são vigiados ou, mesmo que não estejam a ser vigiados, suspeitarem dessa vigilância, não agirão com a mesma liberdade como se controlassem o que se sabe ou o que se conhece sobre eles.

O filósofo inglês Jeremy Bentham já nos alertava para isso no final do século XVIII com a ideia do panóptico (modelo de estrutura prisional que consiste na existência de uma torre de vigilância central rodeada de celas, da qual os presos não sabiam se havia ou não alguém vigiando na torre). Assim, se os cidadãos não controlarem o que se sabe sobre eles, não participarão livremente na sociedade da qual fazem parte, afetando diretamente o princípio democrático.

Mas a questão não é só esta; o verdadeiro problema é o uso ilícito que está a ser feito deste tipo de ferramentas, ou seja, a finalidade para a qual estes programas são utilizados: essencialmente, controlar os cidadãos e, mais especificamente, os cidadãos que têm representação ou poder de decisão estatalmente e, assim, desestabilizar os Estados; ou monitorar potenciais elementos subversivos contra o poder estabelecido, embora sem as garantias de um Estado de direito.

Neste sentido, tenta-se justificar a utilização ilícita destes programas sob o pretexto da segurança nacional. O eterno e falso debate: proteger direitos ou garantir a segurança nacional. Contudo, em um Estado de direito, o fim não justifica os meios.

A ideia de democracia não implica exclusivamente a ideia de participação, que só pode ocorrer em condições de liberdade, mas também de responsabilização, e isso só pode ocorrer à luz do sol, ou seja, à luz da transparência e responsabilidade dos poderes públicos. A democracia só pode ser exercida em condições de transparência, implicando a responsabilização dos poderes públicos. Assim, a utilização deste tipo de sistema deve ser transparente quanto à sua existência, condições de uso e garantias.

Estamos configurando os parâmetros da privacidade em um mundo digitalizado e aberto a novas ameaças que abalam a estabilidade dos nossos Estados, mas devemos evitar transformar os nossos Estados democráticos em Estados policiais. Caso contrário, como o TEDH já decidiu no caso Klass, corremos o risco de “destruir a democracia para defendê-la” (§ 49).

**Eder Monica; Hilbert Reis:** Diante do problema jurídico consistente em saber se os Estados podem ou não monitorizar os seus cidadãos de uma forma tão sensível, sob o pretexto da segurança nacional, poderia partilhar a sua impressão sobre as atuais soluções jurídicas disponíveis em Espanha e na Europa para casos desta natureza?

**Mónica Ramiro:** O lado negativo, ou mais negativo, da tecnologia nos revela casos de espionagem massiva de cidadãos estrangeiros ou nacionais por meio de serviços de inteligência não sujeitos ao princípio do Estado de Direito, o controle total da população através do reconhecimento facial, à alteração da vontade democrática por meio de técnicas de manipulação neuro-emocional nas redes, da falsificação da realidade mediante de estratégias de desinformação e notícias falsas, ou do efeito discriminatório através da utilização de algoritmos baseados na caracterização dos sujeitos através do conhecimento dos seus dados pessoais. Estes são bons exemplos de riscos, embora não sejam os únicos.

Estas ameaças afetam, de uma forma ou de outra, em maior ou menor grau, todos os direitos e liberdades que conhecemos, desde a liberdade de informação, expressão e informação, até aos direitos de participação, privacidade e igualdade, entre outros, e, em última análise, à dignidade e ao livre desenvolvimento pessoal.

Assim, é necessário adaptar as garantias existentes para isto não acontecer. A tecnologia deve estar a serviço da humanidade. E daí a sua configuração conforme a lei e, fundamentalmente, de acordo com princípios e valores éticos.

Embora a segurança nacional seja um objetivo legítimo que permite a utilização de programas de espionagem e limitação dos nossos direitos fundamentais, em um Estado democrático e de Direito toda limitação de direitos deve estar contida numa regra clara e previsível e deve, também, ser necessária numa sociedade democrática, o que implica passar num rigoroso teste de proporcionalidade, para que, quando confrontados com mecanismos menos prejudiciais para atingir um objetivo legítimo, sejam estes aqueles que deverão ser utilizados. Esta é a indicação não só dos Tribunais, mas também das autoridades de proteção de dados, como o Comitê Europeu para a Proteção de Dados (CEPD).

Já em 1978, o Tribunal Europeu dos Direitos Humanos (TEDH) decidiu sobre a questão no caso *Klass* e, quarenta anos depois, em 2021, no caso *Big Brother Watch*, o TEDH concluiu

que embora estes sistemas em si não contrariem o Convenção Europeia dos Direitos Humanos (CEDH), é necessário que “sejam limitados aos casos estritamente necessários para salvaguardar as instituições democráticas” e que tenham “garantias adequadas e eficazes contra abusos”. Igualmente, o Tribunal de Justiça da União Europeia (TJUE), em 2020, no caso *Quadrature Du Net*, observou que as restrições à proteção dos dados pessoais devem ser estabelecidas sem ultrapassar os limites do estritamente necessário, de modo que será essencial a realização da ponderação correspondente.

Mais contundente foi o CEPD que, nas observações publicadas em fevereiro de 2022, com referência expressa ao Pegasus, reconheceu o seu potencial e a dificuldade do seu controle e — duvidando que a sua utilização possa ser considerada proporcional mesmo com o objetivo legítimo de prevenir a criminalidade ou manter a segurança nacional segurança, devido ao elevado nível de interferência na vida privada — recomendou a sua proibição. Isto é, como já dissemos, o fim não justifica os meios. E o Parlamento Europeu se pronunciou na mesma linha em uma Recomendação, de junho de 2023, sobre a utilização deste tipo de programas de espionagem de vigilância. Sua aquisição e utilização deverão ser excepcionais e legalmente previstas.

**Eder Monica; Hilbert Reis:** Como professora de Direito Constitucional na Universidade de Alcalá desde 1999, acredita ser possível harmonizar, do ponto de vista jurídico, a garantia dos direitos fundamentais e a utilização de sistemas de vigilância pelos Estados?

**Mónica Ramiro:** Dado que parece inegável que os sistemas de vigilância são necessários para garantir a estabilidade dos Estados, e que não podemos tapar o sol com um dedo, se finalmente decidirem utilizá-los, só nos restam as garantias.

Entre as garantias a reforçar, citadas nas Observações do CEPD de 2022 e na Recomendação do Parlamento Europeu de junho de 2023, destacamos: reforçar sua supervisão eficaz através de autoridades de proteção de dados e de controles judiciais antes e depois da sua utilização; aplicar rigorosamente os regulamentos de proteção de dados; reduzir o risco de os dados obtidos com estes programas cheguem a bases de dados localizadas na União Europeia; e, finalmente, capacitar a sociedade civil para aprender sobre a utilização destes sistemas.

A ideia de sigilo e confidencialidade que deveria envolver estes sistemas de vigilância é muitas vezes confundida com a necessidade da não aplicação dos princípios da transparência e da responsabilização. Obviamente, os sujeitos investigados não devem ser informados de que estão sendo investigados para poderem se evadir de suas responsabilidades, mas os cidadãos, inclusive os investigados, devem estar cientes da existência dessas ferramentas e das garantias que envolvem o seu uso, bem como as responsabilidades derivadas de sua utilização ilícita.

Estou convencida da possibilidade e, sobretudo, da necessidade de utilizar este tipo de instrumentos de vigilância e de poder respeitar, ao mesmo tempo, os direitos fundamentais dos cidadãos. A criminalidade utiliza cada vez mais formas sofisticadas de cometer crimes e aproveita as vantagens oferecidas pelas ferramentas tecnológicas e pela Internet para evitar a aplicação da lei.

Contudo, é verdade, que para alcançar este equilíbrio é necessário criar uma cultura e uma vontade não só nos cidadãos — mediante a criação de confiança nos poderes públicos — mas também nos poderes públicos, que utilizarão destas ferramentas. Os funcionários públicos devem ser capacitados, formados em uma cultura de privacidade, para compreenderem a necessidade de respeitar e garantir direitos mesmo em situações complexas onde a segurança nacional está em jogo.

**Eder Monica; Hilbert Reis:** Professora, esqueçamos um pouco a perspectiva da vigilância por parte do Estado e passar para a questão da proteção dos dados pessoais e da privacidade dos cidadãos. Sabemos que muitos aeroportos, shopping centers e até hospitais utilizam tecnologia de rastreamento *Wi-Fi*. Você poderia comentar brevemente sobre os riscos desta tecnologia para nós, usuários comuns da Internet?

**Mônica Ramiro:** Hoje em dia vivemos conectados à tecnologia, aos nossos dispositivos móveis e estes estão configurados, erroneamente, para nos localizarem.

Como temos comentado, o objetivo deve ser o uso da tecnologia a serviço da humanidade. O objetivo deve ser utilizar ferramentas e tecnologias que nos levem a localizar pessoas em situações de vulnerabilidade ou perigo e que garantam a segurança e integridade dos cidadãos. Esse deveria ser o propósito dessas tecnologias de rastreamento *WI-FI*. E tudo o que exceda esse propósito legítimo e que não tenha garantias adequadas deve ser proibido.

As vantagens que estas tecnologias oferecem são muitas, mas também os perigos ou riscos que acarretam, uma vez que o rastreamento *WI-FI* envolve o tratamento de dados pessoais, oferecendo informações não só de presença em determinado local, mas também de localização ou rastreabilidade da mobilidade de uma pessoa. E quando isso é feito sem o controle do titular dos referidos dados, sem o seu conhecimento, essa perda de controle já é um problema para a nossa privacidade.

**Eder Monica; Hilbert Reis:** Recentemente, a Agência Espanhola de Proteção de Dados, o Conselho Andaluz de Proteção e Transparência de Dados, a Autoridade Basca de Proteção de Dados e a Autoridade Catalã de Proteção de Dados desenvolveram diretrizes para o uso de tecnologias de rastreamento *Wi-Fi* (AEPD *et al.*, 2024). Como a senhora avalia a implementação de diretrizes e orientações de órgãos e autoridades sobre transparência e proteção de dados para uso de rastreamento de *Wi-Fi*? Isso está previsto no RGPD?

**Mónica Ramiro:** As autoridades de proteção de dados, sejam estatais, regionais e, da mesma forma, ao nível europeu, estão realizando um importante trabalho, apesar de realizarem o seu trabalho de “pregar no deserto”, numa sociedade onde os paradigmas mudaram e os cidadãos, apesar de valorizarem a sua privacidade, decidem compartilhar suas informações pessoais nas redes sociais por um minuto de glória ou fama. A isto soma-se um elevado grau de desconfiança dos cidadãos e uma escassez de recursos, tornando o trabalho que realizam ainda mais louvável. Neste universo das tecnologias de rastreamento *WI-FI*, as próprias Autoridades de Controle indicam expressamente nas referidas Diretrizes: “todas as pessoas devem ter o direito de circular livremente sem “se sentirem espionadas”. Esta ideia se conecta com a nossa resposta aos programas espões. É verdade que o propósito inicial é diferente, mas a percepção cidadã de se sentir observado é a mesma. É essa expectativa de privacidade do ser humano que necessita ser respeitada, que deve ser garantida porque é, nesse contexto, que nos desenvolveremos, participaremos e tomaremos decisões livremente.

Veja, uma coisa é o trabalho das Autoridades de Controle e outra, muito diferente, é o cumprimento e implementação das suas Diretrizes e Orientações, pois estas dependem, como também foi dito, da vontade do setor público e privado. De serem convencidos da necessidade de garantir os direitos dos cidadãos, de garantir a sua privacidade enquanto são tomadas

medidas que possam limitar essa privacidade. Devemos recordar que os direitos não são ilimitados. Não existem direitos ilimitados. O que acontece é que estas limitações, num Estado de direito, devem estar sujeitas a restrições e à existência de garantias necessárias previstas em lei.

O RGPD foi qualificado como um mecanismo normativo neutro, tecnologicamente neutro, que não faz referência a uma ferramenta ou tecnologia específica e, portanto, não se refere a ferramentas de rastreamento *WI-FI* nem se refere explicitamente a sistemas biométricos ou reconhecimento facial.

O RGPD refere-se apenas ao fato de que determinados tratamentos de dados pessoais, que podem incluir dados especialmente protegidos ou categorias especiais de dados, devem ser garantidos e adotados sob a proteção de uma previsão legal, quer esteja prevista na legislação da União Europeia ou nas normativas estatais correspondentes.

**Eder Monica; Hilbert Reis:** Recentemente, numa consulta que fizemos a um site espanhol, foi exigida uma contraprestação [econômica] para exercer o direito ao anonimato (caso quiséssemos o acesso gratuito, deveríamos aceitar *cookies*; caso contrário, deveríamos pagar pelo acesso). O que a senhora pensa desse tipo de cobrança por sites e redes sociais? A luz do RGPD, seria possível esse tipo de contraprestação para garantir o direito anonimato na internet?

**Mónica Ramiro:** Não, isso não é normal. Devemos estar cientes de que foram feitos muitos progressos, especialmente nos últimos anos, no que diz respeito à implementação de normativas de proteção de dados, mas ainda há caminhos a percorrer.

No que diz respeito à utilização de *cookies*, as instruções ou diretrizes das Autoridades de Controle têm sido um pouco díspares (de fato, a nossa Agência Espanhola de Proteção de Dados teve que adaptar, em julho de 2023, o seu Guia sobre a utilização de *cookies*). Mas o Comitê Europeu dos Direitos Humanos o deixou claro em fevereiro de 2023, nas suas Diretrizes 03/2022 sobre padrões enganosos nas redes sociais: os internautas deverão aceitar ou rejeitar expressamente a utilização de *cookies*, os quais devem ser apresentados em local e formato de destaque. O objetivo do RGPD e das próprias Autoridades de Controle, encarregadas de o fazer cumprir e fiscalizar o seu cumprimento, não é outro senão capacitar os cidadãos. Daí a exigência

de aceitar ou rejeitar expressamente os cookies, sem que a não aceitação implique a falta de prestação do serviço solicitado.

Além disso, este critério já era evidente para o TJUE (Tribunal de Justiça da União Europeia). E o TJUE deixou isso ainda mais explícito ao condenar o tipo de ações como as descritas na pergunta. Assim, a utilização de cookies nos obriga a abrir telas que nos perguntam que tipo de cookies queremos que sejam instalados em nosso dispositivo. Mas em nenhum caso e em nenhuma circunstância será permitido, e isso consta na condenação do TJUE, ter que aceitar cookies para que um determinado serviço nos seja prestado. Isto tem-se repetido desde o conhecido caso Planet49 (caso C-673/17), de outubro de 2019.

**Eder Monica; Hilbert Reis:** Professora, sobre IA: para finalizar, quais medidas devem ser adotadas pelo Estado para proteger os direitos fundamentais e a privacidade das pessoas, especialmente no que diz respeito à IA?

**Mónica Ramiro:** Tanto o setor público como o privado — especialmente desde a declaração global de pandemia de coronavírus em 2020 — aceleraram o seu processo de transformação digital e desencadearam o surgimento, desenvolvimento e evolução de todo um conjunto de tecnologias disruptivas que trouxeram vantagens, mas também causaram novas ameaças aos direitos e liberdades das pessoas. Estamos perante um conjunto de desafios aos quais devemos responder a partir do mundo do Direito.

Da mesma forma, não podemos perder de vista que o que está em jogo são direitos, e isso é essencial para focar nosso objetivo e legislar num sentido correto, pois o que protegemos são pessoas e não outros interesses geopolíticos, sociais ou econômicos. Isto implica adotar uma visão “antropocêntrica” e “antropogênica”, onde “a dignidade pessoal é a força motriz das obrigações legais”, e onde todos os atores envolvidos na transformação estejam sujeitos às mesmas regras de forma proativa, transparente e auditável e com uma série de valores éticos.

Além de normas claras e precisas — e éticas — e do estrito cumprimento do teste de proporcionalidade, antes da implementação de qualquer nova invenção, é necessária uma avaliação do impacto na vida dos sujeitos, considerando valores éticos e não discriminatórios. Os esforços europeus são direcionados nesta linha e não apenas o Regulamento sobre

Inteligência Artificial recentemente aprovado, mas também com as conhecidas “Diretrizes éticas para uma IA confiável”, do Grupo de Peritos de Alto Nível da UE para IA, publicadas já em abril 2019, e que se centram em três componentes: a Inteligência Artificial deve ser lícita, ética e robusta do ponto de vista técnico e social. Estas orientações orbitam em torno da transparência com as exigências de facilitar a rastreabilidade e auditabilidade dos sistemas de Inteligência Artificial, ou a promoção, formação e educação, a fim de aprender sobre como estabelecer uma Inteligência Artificial confiável. Estou convencida de que tudo isto pode ser transferido para qualquer novo desenvolvimento ou avanço tecnológico.

**Eder Monica; Hilbert Reis:** Por fim, gostaríamos de encerrar a entrevista falando um pouco sobre a importância da troca de conhecimento entre pesquisadores do Brasil e da Espanha. Em 2021, a Revista Confluências, vinculada ao Programa de Pós-Graduação em Sociologia e Direito (PPGSD), organizou um dossiê intitulado “Diálogos entre a União Europeia e a América Latina: desafios e perspectivas para a sociedade internacional no século XXI”. Foi o resultado de um intercâmbio científico entre as Universidades Complutense de Madrid (Espanha) e a Universidade Federal Fluminense (Brasil). Seus 16 (dezesesseis) artigos envolveram temas sobre trabalho; comunicação e tecnologia digital; movimentos migratórios; meio ambiente; Comércio internacional; e, direitos humanos, numa perspectiva interdisciplinar entre sociologia e direito. Neste dossiê tivemos a agradável oportunidade de ter um artigo da sua autoria: “*Nuevas tecnologías y objetivos para la protección de datos personales en Europa: rastreo de contactos durante la pandemia de COVID-19*”.

Além disso, o PPGSD organizou, em conjunto com a Universidade Complutense de Madrid, em 2021, o “IV Congresso Internacional sobre Globalização, Ética e Direito”, no qual tivemos a sua participação como uma das coordenadoras de um grupo de trabalho. Em 2023, num acordo entre o PPGSD e a Universidade de Vigo, na Galiza, a Senhora foi a oradora inaugural do Congresso. O que pensa das nossas alianças interinstitucionais e dos diálogos acadêmicos internacionais que temos produzido entre Brasil e Espanha? Que impacto isso tem no debate sobre uma sociedade digital globalizada? Como a universidade pode colaborar neste processo de estabelecimento de uma sociedade efetivamente democrática e plural do século XXI?

**Mónica Ramiro:** O Brasil é um Estado líder no reconhecimento dos direitos da Internet e dos direitos digitais. Na verdade, foi um dos primeiros Estados do mundo a ter uma “Constituição da Internet”. Temos muito que aprender com isso. Mas a Espanha também tem muito a oferecer. Temos grandes especialistas em proteção de dados pessoais e tecnologia e somos também um dos primeiros Estados do mundo a reconhecer, de forma vinculativa, a existência, na Lei Orgânica 3/2018, de direitos digitais (também reconhecidos, embora sem efeito vinculativo, na Carta dos Direitos Digitais aprovada pelo Governo em julho de 2021).

As sinergias entre Brasil e Espanha são muitas e a tecnologia é imparável; por isso, há um longo caminho a percorrer e é melhor fazê-lo em boa companhia.

Não podemos falar de uma sociedade digital globalizada se não fizermos um estudo comparativo, se não olharmos à nossa volta e aprendermos com o que se faz em outros Estados. A Europa deve olhar para os Estados Unidos, para a América Latina e até, embora possa parecer curioso em razão dos sistemas de respeito de direitos fundamentais serem questionáveis, para a China. A regulamentação da tecnologia deve ter um carácter universal e internacional. Daí a importância do Tratado Internacional sobre IA aprovado pelo Conselho da Europa em junho de 2024.

E é neste processo de aprendizagem e disseminação de ideias e conhecimentos onde as Universidades são um elemento central. As universidades sempre foram fonte de geração e transmissão de conhecimento. O nosso futuro dependerá da formação das pessoas que hoje frequentam as nossas Universidades. Os estudantes devem ser formados e capacitados para um mundo digital; entretanto, não devemos apenas torná-los alfabetizados digitalmente, mas também dotá-los dos valores éticos necessários para criar sociedades mais igualitárias e justas. É obrigação de todos nós que fazemos parte de Universidades, públicas ou privadas, contribuir para a formação dos nossos alunos, transmitindo-lhes valores e conhecimentos para saírem preparados para a sociedade da qual farão parte e em que poderão ocupar posições de tomada de decisão, que afetarão a vida de muitas outras pessoas. Se dizíamos que informação é poder, muito mais é a educação.

Os professores têm a sorte de poder fazer parte do processo formativo do nosso futuro, sendo fundamental que nos formemos e tenhamos consciência do que significa o processo de

transformação digital e da necessidade de transmitir não só conhecimentos, mas também valores. Só assim garantiremos um futuro mais justo para todos.

---

## Referências

Agência Espanhola de Proteção de Dados; Autoridade Catalã de Proteção de Dados; Autoridade Basca de Proteção de dados; Conselho de Transparência e Proteção de Dados da Andaluzia. **Tecnologias de rastreamento de Wi-Fi: Orientações para controladores de dados**. Maio de 2024. Disponível em: [https://www.avpd.euskadi.eus/contenidos/informacion/publicaciones\\_avpd/es\\_def/adjuntos/guia\\_wifi\\_tracking-es.pdf](https://www.avpd.euskadi.eus/contenidos/informacion/publicaciones_avpd/es_def/adjuntos/guia_wifi_tracking-es.pdf). Acesso em: 08/05/2024.

ARENAS RAMIRO, Mónica. Brecha digital de género: la mujer y las nuevas tecnologías. **Anuario de la Facultad de Derecho**, v. 4, 2011, p. 97-125.

\_\_\_\_\_. El consentimiento en las redes sociales on line. **Derecho y redes sociales, Civitas**, 2010, p. 117-44.

\_\_\_\_\_. Nuevas Tecnologías y retos para la protección de datos personales en Europa: El rastreo de contactos durante la pandemia por covid-19. **Confluências - Revista Interdisciplinar de Sociologia e Direito**, v. 23, n. 2, p. 99-17. Disponível em: <https://doi.org/10.22409/conflu.v23i2.50519>. Acesso em: 07/05/2024.

\_\_\_\_\_. Pasaporte COVID, ¿libertad de circulación de forma segura o discriminación y privacidad en juego? **La Ley privacidad**, v. 8, 2021.

\_\_\_\_\_. Transparencia y partidos políticos: Las insuficiencias de la Ley 19/2013. Estudios sobre la función y el estatuto constitucional de los partidos políticos. **Marcial Pons**, 2022, pp. 361-89.

CNN Brasil. **FirstMile: como funciona ou o software espião que vinha sendo utilizado pela Abin de Ramagem**. 25 de janeiro de 2024. Disponível em: <https://www.cnnbrasil.com.br/politica/firstmile-como-funciona-o-software-espiao-que-teria-sido-usado-pela-abin-de-ramagem/>. Acesso em: 07/05/2024.

MENÉNDEZ, María. Espionaje Pegasus. El Gobierno denuncia que Sánchez y Robles fueron espiados por Pegasus: "Son escuchas ilícitas y externas". **RTVE**, 2 de maio de 2022. Disponível em: <https://www.rtve.es/noticias/20220502/gobierno-anuncia-sanchez-robles-espiados-pegasus/2345960.shtml>. Acesso em: 07/05/2024.



Esta é uma ENTREVISTA 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.

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

Sección Entrevistas

Volumen 26, Número 2, agosto de 2024

Enviado el: 21/08/2024

Aprobado el: 03/10/2024

## ENTREVISTA CON LA PROFESORA MÓNICA ARENAS RAMIRO, profesora de la Universidad de Alcalá

Mónica ARENAS RAMIRO<sup>1</sup>  
Universidad de Alcalá (UAH)

Eder Fernandes MONICA (Eder van PELT)<sup>2</sup>  
Universidade Federal Fluminense (UFF)

Hilbert REIS<sup>3</sup>  
Universidade Federal Fluminense (UFF)



Prof.ª Mónica Arenas Ramiro

Entrevista hecha por correo electrónico en mayo de 2024.

---

<sup>1</sup> Profesora de Derecho Constitucional de la Universidad de Alcalá (UAH) – España. Doctora en Derecho por la Universidad de Alcalá (UAH). Delegada de Protección de Datos de la Universidad de Alcalá (UAH). – E-mail: monica.arenas@uah.es – Orcid: <https://orcid.org/0000-0002-9329-2246>.

<sup>2</sup> Profesor adjunto da la Facultad de Derecho e Profesor permanente del Programa de Posgrado en Sociología y Derecho de la Universidade Federal Fluminense. (UFF). Doctor en Ciencias Jurídicas y Sociales por la Universidade Federal Fluminense (UFF). – E-mail: ederfm@id.uff.br – Orcid: <https://orcid.org/0009-0000-5666-6491>.

<sup>3</sup> Profesor de Derecho de la Escuela Técnica Estadual “José Martimiano da Silva” (ETEC – Ribeirão Preto). Cursa doctorado en Sociología y Derecho pela Universidade Federal Fluminense (UFF) – E-mail: hilberts@id.uff.br – Orcid: <https://orcid.org/0000-0002-9539-4844>.

Estimada Profesora Mónica Arenas Ramiro. Inicialmente, nos gustaría agradecerle su participación en esta entrevista. Hacemos mención muy brevemente de sus trabajos más destacados y los más recientes, especialmente los relacionados con el consentimiento en las redes sociales (2010), las brechas digitales de género (2021), la transparencia y los partidos políticos (2017 y 2021), aplicaciones de rastreo de contactos y el pasaporte COVID (2021), y partidos políticos e Internet (2019). Así, nos gustaría ampliar un poco esta presentación, preguntando sobre su jornada académica y sus proyectos de investigación.

**Eder Monica; Hilbert Reis:** ¿Qué le motivó a combinar las clases de Derecho Constitucional con la investigación sobre sociedad digital y protección de datos? ¿Podría contarnos sobre el inicio de esta experiencia y los motivos que la llevaron a abordar estos temas tan sensibles en nuestra contemporaneidad?

**Mónica Ramiro:** Siempre me han preocupado mucho la protección de la dignidad de las personas y los peligros de los avances tecnológicos y científicos. En el fondo, me planteaba cómo un mal uso de nuestra información personal, que se podía ver incrementado exponencialmente con técnicas informáticas, podía condicionar nuestra forma de vivir en sociedad, de relacionarnos, de comunicarnos y de participar. Pero también me obsesionaba, por otro lado, que estos mismos miedos o temores a los avances tecnológicos supusieran un freno al avance digital de nuestras sociedades y a la investigación o a la innovación. Desde Hipatia de Alejandría, cuántos y cuántas investigadores y científicos no habrán sido martirizados por sus ideas y cuántas invenciones no se habrán perdido fruto del temor a lo desconocido.

Cuando mi Director de Tesis -hace ya muchos, demasiados, años- me dijo que pensara en un tema de investigación, lo tuve claro, quería escribir sobre algo que impactara en la vida de los ciudadanos, que tuviera la capacidad disruptiva de transformar personas y Estados. Y por eso elegí analizar la regulación del tratamiento de datos personales.

No es cierto que la información es el petróleo del Siglo XXI. La información siempre ha sido poder. No es algo nuevo. Pero los avances tecnológicos han posibilitado mejores y más potentes formas de recopilarla, almacenarla y distribuirla, entre otras cosas.

No hay que olvidar que el control de esa información debería ser un poder que tenemos los ciudadanos, cada uno de nosotros porque es nuestra información personal, lo que nos identifica y nos define. Es nuestro derecho fundamental. Y por eso la importancia de darle un enfoque constitucional, desde el prisma de los derechos fundamentales. Los datos son el objeto de protección de un derecho fundamental, del derecho fundamental a la protección de datos. Así lo recoge en España nuestro texto constitucional (en su artículo 18.4 -aunque no de forma expresa-) y así se recoge en muchos textos constitucionales, ese habeas data, incluso a nivel internacional con la protección de la vida privada por el Consejo de Europa mediante el Convenio Europeo de Derechos Humanos de 1950, o a nivel europeo de forma expresa en la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea. Pero esto lo hemos perdido de vista, hemos monetizado un derecho fundamental y lo hemos dejado en manos de gigantes tecnológicos cuya función principal no es servir a la ciudadanía.

Debemos encontrar un equilibrio. Un equilibrio entre tecnología y Derecho, un equilibrio y una necesaria colaboración entre sector público y sector privado, y estoy convencida de que eso sólo lo lograremos si lo hacemos desde el prisma del Derecho constitucional, desde una reinterpretación de la Teoría de los derechos fundamentales y del Estado porque es cierto que estamos ante un cambio de paradigma.

**Eder Monica; Hilbert Reis:** En “Brecha digital de género: la mujer y las nuevas tecnologías”, de 2011, con una dosis de esperanza sobre las nuevas tecnologías digitales desde una perspectiva de género, concluye que: “Si queremos una sociedad democrática, debemos defender el reconocimiento de las mujeres como sujetos de derechos, como creadores y no meros receptores, y que no sean vistos como una mera manifestación teórica”. (Ramiro, 2011, p. 120). Trece años después, con el continuo avance de las Tecnologías de la Información y Comunicación (TIC) y con el aumento de los temas que involucran la cultura tecnológica desde una perspectiva de género, ¿cuál es su diagnóstico sobre los avances y retrocesos en este tema?

**Mónica Ramiro:** Dicen que niños pequeños problemas pequeños y niños grandes problemas grandes. No digo que la digitalización sea un problema, pero sí un gran reto, un enorme reto. Y a grandes retos, grandes respuestas. Y la respuesta no sólo debe tener un enfoque internacional,

más allá de fronteras porque la digitalización rompe barreras, sino que debe tener un enfoque de género.

Debemos aplicar la perspectiva de género también a los avances tecnológicos. Estoy convencida de que la tecnología es neutra, pero no así las personas que las diseñan ni las que las aplican. Por eso, si tenemos sociedades que discriminan, nuestra tecnología, nuestra sociedad digital discriminará. Las herramientas de IA se nutren de datos, de información personal. Si alimentamos a “la bestia” con datos en mal estado, con algoritmos discriminatorios, nuestra IA será machista o xenófoba. Si tenemos sociedades que discriminan, tendremos tecnología y herramientas tecnológicas que discriminen. No nos puede sorprender que una IA que aprende de Twitter se vuelva machista o racista porque no podría ser de otra forma.

En cuestión de género el problema se produce en el caso de las mujeres porque el acceso, uso, diseño y control de las nuevas herramientas tecnológicas e Internet viene marcado por unos fuertes estereotipos sociales. Es ilusorio e irreal mantener que en la actualidad no existen diferencias de trato injustificadas y que éstas no se perpetúan a través de odiosos estereotipos reproducidos en la Red y por los algoritmos e inteligencias artificiales que se programan para tomar decisiones que afectan a la ciudadanía.

Por eso, estoy convencida de que estamos en un punto, en un momento de la historia que podemos revertir el orden establecido y aprovechar ese cambio de paradigma para romper los odiosos estereotipos que siguen anclados en nuestras sociedades. La tecnología lo permite, nos permite ser más participativos sin importar el género, pero, a la vez, permite emplear la información personal para tener en cuenta las necesidades específicas de un género en concreto.

Las posibilidades que se abren para crear sociedades más justas e igualitarias son incuestionables, de la misma forma que es innegable que el entorno digital no va a hacer otra cosa que reproducir los odiosos estereotipos discriminatorios, no sólo de género, que existen en nuestras sociedades actuales si no lo evitamos.

Debemos partir del hecho de que la tecnología es un instrumento más en manos de las personas, una herramienta neutra que favorece la integración de las personas en la sociedad y que la misma tendrá los efectos positivos o negativos que nosotros mismos les demos, aunque cargado, como no puede ser de otra forma con nuestro equipaje social. El problema, por lo tanto, no lo

serán los instrumentos o tecnología utilizados, sino el tipo de sociedad que hemos construido, donde se maneja la citada información y al servicio de la cual se ponen dichos instrumentos.

De ahí la importancia, como acabamos de señalar, de que un diseño y uso de algoritmos o herramientas como la Inteligencia artificial sea respetuoso con los derechos fundamentales y desde una perspectiva de género, teniendo en cuenta los roles que tradicionalmente se han venido asignando a las mujeres y han condicionado su acceso y uso a la tecnología, con el fin de erradicar las diferencias existentes, adaptándolos a un entorno digital. Todo ello, al mismo tiempo que los poderes públicos y el sector tecnológico toman las medidas necesarias para reconocer a las mujeres como sujetos de derechos en igualdad de oportunidades que los hombres. Por ese mismo motivo, hay que eliminar no sólo las barreras de acceso, sino la exclusión de la toma de decisiones y de diseño en el terreno de las TICs.

**Eder Monica; Hilbert Reis:** En los últimos años, muchos países, entidades y personas pueden haber sido víctimas de espionaje a través de programas informáticos. En 2021, con el apoyo de Amnistía Internacional y la ONG francesa *Forbidden Stories*, se estimó que más de 50.000 periodistas, empresarios, defensores de derechos humanos, líderes religiosos y jefes de Estado de diferentes países pudieron haber sido víctimas de espionaje mediante el programa informático de espionaje llamado 'Pegasus', desarrollado por la empresa israelí *NSO Group*. Al año siguiente, un comunicado del Gobierno de España, de 2 de mayo de 2022 (MENÉNDEZ, 2022), informó sobre el uso de Pegasus para espiar al presidente del Gobierno y la ministra de Defensa. En 2024, la policía federal brasileña inició la Operación “*Vigilância Aproximada*” para investigar el uso indebido del programa *FirstMile*, de la empresa israelí, *Cognyte* (antes llamada *Verint*) (CNN, 2024).

En este caso se investiga situaciones de espionaje ilegal a algunas importantes autoridades de Brasil. Ante estos casos de espionaje a través de programas informáticos, que involucran a Estados democráticos, ¿cuáles son los reales riesgos del uso de estos programas para las democracias, especialmente en relación con los Estados democráticos?

**Mónica Ramiro:** Es evidente que, si los ciudadanos se saben observados o, incluso, aunque no lo estén siendo, pero existe una sospecha, no actuarán con la misma libertad que si controlaran qué es lo que se sabe o conoce de ellos.

Ésto ya nos lo advirtió, a finales del siglo XVIII, el filósofo inglés Jeremy Bentham con la idea del panóptico (modelo de estructura carcelaria consistente en la existencia de una torre de vigilancia central rodeada de celdas, pero desde las cuales los reclusos no pudieran saber nunca si en la torre existía o no alguien vigilando). Así las cosas, si los ciudadanos no controlan lo que se sabe o conoce de ellos, no participarán libremente en la sociedad de la que forman parte, afectando ésto, directamente, al principio democrático.

Pero la cuestión no sólo es ésta, sino que el verdadero problema es el uso ilícito que se está haciendo de este tipo de herramientas, esto es, la finalidad para la que se utilizan estos programas, que es, esencialmente, controlar a los ciudadanos y, más concretamente, a los ciudadanos que tienen poder de representación o de decisión a nivel estatal y desestabilizar así los Estados; o vigilar a potenciales elementos subversivos contra el poder establecido, aunque sin las garantías propias de un Estado de Derecho.

En este sentido, se intenta justificar el uso ilícito de estos programas bajo el pretexto de la seguridad nacional. El eterno y falso debate: proteger derechos o garantizar la seguridad nacional. Pero en un Estado de Derecho, el fin no justifica los medios.

La idea de la democracia no implica exclusivamente la idea de la participación, que sólo puede darse en condiciones de libertad, sino también la rendición de cuentas, y ésto solo se puede producir a la luz del sol, esto es, a la luz de la transparencia y de la responsabilidad de los poderes públicos. La democracia sólo puede ejercerse en condiciones de transparencia, que conlleva la rendición de cuentas de los poderes públicos. De ahí que el uso de este tipo de sistemas debe ser transparente en lo que, a su existencia, condiciones de uso y garantías se refiere.

Estamos configurando los parámetros de la privacidad en un mundo digitalizado y abierto a nuevas amenazas que hacen tambalear la estabilidad de nuestros Estados, pero debemos evitar convertir nuestros Estados democráticos en Estados policiales. De lo contrario, como ya sentenció el TEDH en el asunto Klass, corremos el riesgo de “destruir la democracia con el motivo de defenderla” (§ 49).

**Eder Monica; Hilbert Reis:** Ante el problema jurídico de si los Estados pueden o no vigilar de forma tan sensible a sus ciudadanos bajo el pretexto de la seguridad nacional, ¿podría

compartir su impresión sobre las actuales soluciones jurídicas disponibles en España y Europa para casos de esta naturaleza?

**Mónica Ramiro:** El lado negativo, o más negativo, de la tecnología nos va a enseñar casos de espionaje masivo de personas extranjeras o nacionales por servicios de inteligencia no sometidos al principio del Estado de Derecho, el control total de la población mediante reconocimiento facial, la alteración de la voluntad democrática mediante técnicas de manipulación neuroemocional en las redes, la falsificación de la realidad mediante estrategias de desinformación y noticias falsas, o el efecto discriminador mediante el uso de algoritmos basados en el perfilado de sujetos a través del conocimiento de sus datos personales. Todo ello son buenos ejemplos de los riesgos, aunque no los únicos.

Todas estas amenazas afectan, de una u otra forma, en mayor o menor intensidad, a todos los derechos y libertades que conocemos, desde las libertades informativas, expresión e información, a los derechos de participación, a la privacidad y a la igualdad, entre otros, y, en último término, a la dignidad y al libre desarrollo personal.

De ahí que se hace necesario adaptar las garantías existentes para que esto no suceda. La tecnología debe estar al servicio de la humanidad. Y de ahí su configuración conforme a Derecho y, de forma imprescindible, conforme a unos principios y valores éticos.

Si bien la seguridad nacional es un objetivo legítimo que permite utilizar programas espía y limitar nuestros derechos fundamentales, en un Estado democrático y de Derecho toda limitación de derechos debe estar contenida en una norma clara y previsible y debe ser, además, necesaria en una sociedad democrática, lo que implica superar un estricto test de proporcionalidad, por lo que, ante mecanismos menos lesivos para conseguir un fin legítimo, son éstos los que deben ser empleados. Así nos lo vienen indicando no sólo los Tribunales, sino las Autoridades de protección de datos, como el Supervisor Europeo de Protección de Datos (SEPD).

Ya en 1978, el Tribunal Europeo de Derechos Humanos (TEDH) se pronunció sobre el tema en el caso *Klass* y, cuarenta años más tarde, en 2021, en el asunto *Big Brother Watch*, el TEDH concluyó que, aunque estos sistemas en sí mismos no contravienen el Convenio Europeo de Derechos Humanos (CEDH), es necesario que “se limiten a casos estrictamente necesarios para

salvaguardar las instituciones democráticas” y que cuenten con las “garantías adecuadas y afectivas contra el abuso”.

Igualmente, el Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE), en 2020, en el asunto *Quadrature Du Net*, señaló que las restricciones a la protección de datos personales se deben establecer sin sobrepasar los límites de lo estrictamente necesario, para lo que será esencial realizar la correspondiente ponderación.

Más contundente fue el SEPD quien, en unas Observaciones publicadas en febrero de 2022, con referencia expresa a Pegasus, reconoce su potencial y la dificultad de su control y -dudando de que su uso pudiera considerarse proporcionado incluso con la finalidad legítima de prevenir la delincuencia o mantener la seguridad nacional, por el elevado nivel de injerencia en la vida privada- recomienda su prohibición. Esto es, como ya hemos dicho, que el fin no justifica los medios. Y en esta misma línea se pronunció el Parlamento europeo en una Recomendación, de junio de 2023, sobre el uso de este tipo de programas espía de vigilancia. Su adquisición y uso debería ser algo excepcional y previsto legalmente.

**Eder Monica; Hilbert Reis:** Como Profesora de Derecho Constitucional de la Universidad de Alcalá desde 1999, ¿cree que es posible armonizar, desde una perspectiva jurídica, la garantía de los derechos fundamentales y el uso de sistemas de vigilancia por parte de los Estados?

**Mónica Ramiro:** Dado que parece innegable que los sistemas de vigilancia son necesarios para garantizar la estabilidad de los Estados, y que no podemos tapar el sol con un dedo, si finalmente deciden emplearse, sólo nos quedan las garantías.

Entre las garantías a reforzar, citadas en las Observaciones del SEPD de 2022 y en la Recomendación de junio de 2023 del Parlamento Europeo, destacamos: fortalecer su supervisión eficaz a través de las autoridades de protección de datos y de controles judiciales antes y después de su uso; aplicar de forma estricta la normativa de protección de datos; reducir el riesgo de que los datos obtenidos con estos programas lleguen a bases de datos ubicadas en la Unión Europea; y, por último, empoderar a la sociedad civil para que conozca del uso de estos sistemas.

Se confunde muchas veces la idea del secreto y la reserva que deben rodear a estos sistemas de vigilancia con la necesidad de que no se rijan por los principios de transparencia y rendición de cuentas. Evidentemente, no se va a comunicar a los sujetos investigados que lo están siendo para que puedan evadir cualquier tipo de responsabilidad, pero los ciudadanos, incluso los investigados, sí que deben conocer la existencia de estas herramientas y de las garantías que van a rodear su uso, así como de las responsabilidades derivadas de un uso ilícito de las mismas.

Estoy convencida de la posibilidad y, sobre todo, de la necesidad de emplear este tipo de herramientas de vigilancia y poder respetar, a la vez, los derechos fundamentales de los ciudadanos. La delincuencia emplea cada vez formas más perfeccionadas para delinquir y hace uso de las ventajas que le ofrecen las herramientas tecnológicas e Internet para evitar el cumplimiento de las normas.

Pero, es cierto, que para conseguir dicho equilibrio hace falta crear una cultura y una voluntad no sólo en la ciudadanía -generando confianza en los poderes públicos-, sino en los poderes públicos, que son los que deben emplearlos. Se debe capacitar a los empleados públicos, formándoles en una cultura de la privacidad, que entiendan la necesidad de respetar y garantizar derechos incluso en situaciones complejas donde la seguridad nacional está en juego.

**Eder Monica; Hilbert Reis:** Profesora, olvidemos un poco de la perspectiva de la vigilancia por parte del Estado y avancemos hacia la temática de la protección de los datos personales y de la privacidad de los ciudadanos. Sabemos que muchos aeropuertos, centros comerciales e incluso hospitales utilizan tecnología de *Wi-Fi tracking*. ¿Podría comentarnos brevemente sobre los riesgos de esta tecnología para nosotros, los usuarios habituales de la Internet?

**Mónica Ramiro:** Hoy en día vivimos apegados a la tecnología, a nuestros dispositivos móviles y éstos están configurados, por defecto, para poder localizarnos.

Como venimos comentando, el uso de la tecnología al servicio de la humanidad debería ser el objetivo. El objetivo debería poder ser utilizar herramientas y tecnologías que nos llevaran a localizar a personas en situaciones de vulnerabilidad o peligro y que garantizaran la seguridad y la integridad de los ciudadanos. Esa debería ser la finalidad de estas tecnologías *WI-FI*

*tracking*. Y todo aquello que excediera de esa finalidad legítima y que no contara con las garantías adecuadas, debería estar prohibido.

Las ventajas que ofrecen estas tecnologías son muchas, pero los peligros o riesgos que llevan aparejados también, pues el *WI-FI tracking* implica el tratamiento de datos personales, ofreciendo información no sólo de presencia en un determinado lugar, sino de localización o de trazabilidad de la movilidad de una persona. Y cuando esto se hace sin el control del titular de dichos datos, sin su conocimiento, esa pérdida de control ya es en sí un problema para nuestra privacidad.

**Eder Monica; Hilbert Reis:** Recientemente, la Agencia Española de Protección de Datos, el Consejo de Protección de Datos y Transparencia de Andalucía, la Autoridad Vasca de Protección de Datos y la Autoridad Catalana de Protección de Datos desarrollaron unas directrices para el uso de tecnologías de *Wi-Fi tracking* (AEPD *et al.*, 2024). ¿Cómo evalúa la implementación de directrices y orientaciones de agencias y autoridades sobre transparencia y protección de datos para el uso de seguimiento Wi-Fi (*Wi-fi tracking*)? ¿Está esto previsto en el RGPD?

**Mónica Ramiro:** Las Autoridades de protección de datos, ya sea la estatal, las autonómicas y, de la misma forma, a nivel europeo, están llevando a cabo una gran labor a pesar de estar realizando su trabajo “predicando en el desierto”, en una sociedad donde han cambiado los paradigmas y los ciudadanos, a pesar de valorar su privacidad, deciden compartir su información personal a través de las redes sociales por un minuto de gloria o fama. A ello se suma un alto grado de desconfianza ciudadana y una escasez de recursos, que hace todavía más encomiable la labor que llevan a cabo.

En este terreno de las tecnologías de *WI-FI tracking*, como las propias Autoridades de control indican expresamente en las Directrices mencionadas, “todas las personas deben tener derecho a moverse libremente sin “sentirse espías”. Enlazamos esta idea con nuestra respuesta a los programas espía. Es cierto que la finalidad inicial es diferente, pero la percepción ciudadana de sentirse observados es la misma. Y es esa expectativa de privacidad que tenemos los seres humanos la que debe respetarse, la que debe garantizarse porque es, en ese contexto, en el que

nos desarrollaremos libremente, participaremos libremente y tomaremos decisiones de forma libre.

Ahora bien, una cosa es la labor de las Autoridades de control y otra, muy diferente, el cumplimiento y la implementación de sus Directrices y Orientaciones porque esto último depende, como también se ha dicho, de la voluntad del sector público y del sector privado, de convencerles de la necesidad de garantizar derechos de los ciudadanos, de garantizar su privacidad a la vez que se están llevando a cabo medidas que pueden suponer una limitación de esta privacidad. Debemos recordar que los derechos no son ilimitados. No hay derechos ilimitados. Lo que sucede es que dichas limitaciones, en un Estado de Derecho, deben estar sometidas a restricciones y a la existencia de unas necesarias garantías previstas legalmente.

El RGPD ha sido calificado como un mecanismo normativo neutro, tecnológicamente neutro, por lo que no hay referencia a una herramienta o tecnología específica, y por lo tanto, no se refiere a las herramientas de *WI-FI tracking* como tampoco lo hace a los sistemas de biometría o de reconocimiento facial de forma explícita.

El RGPD sólo hace referencia al hecho de que determinados tratamientos de datos personales, entre los que pueden incluirse los datos especialmente protegidos o categorías especiales de datos, deben garantizarse y adoptarse bajo una previsión legal, ya sea previsto en del Derecho de la Unión Europea o en la normativa estatal correspondiente.

**Eder Monica; Hilbert Reis:** Recientemente, en una consulta hecha por nosotros a un sitio web español, ha sido exigido una contraprestación [económica] para ejercer el derecho al anonimato (si quieres el acceso gratuito, debes aceptar los *cookies*; si no, debes pagar por el acceso). ¿Cómo piensa este tipo de cobro por parte de sitios web y redes sociales? Para el RGPD, ¿es posible este tipo de contraprestación para hacer efectivo el derecho al anonimato en internet?

**Mónica Ramiro:** No, esto no es lo normal. Debemos ser conscientes de que se ha avanzado mucho, especialmente en los últimos años, a la hora de implementar la normativa de protección de datos, pero todavía queda camino por recorrer.

Así, es cierto que en lo relativo al uso de *cookies*, las instrucciones o Directrices de las Autoridades de control han venido siendo un poco dispares (de hecho, nuestra Agencia Española de Protección de Datos, tuvo que adaptar, en julio de 2023, su Guía sobre el uso de las *cookies*). Pero el Comité Europeo de Derechos Humanos lo ha dejado claro en febrero de 2023, en sus Directrices 03/2022 sobre patrones engañosos en redes sociales. Los usuarios de Internet deben aceptar o rechazar expresamente el uso de *cookies* que, además, deben presentarse en un lugar y en un formato destacados. El objetivo del RGPD y de las propias Autoridades de control, encargadas de hacerlo cumplir y vigilar su cumplimiento, no es otro que empoderar a los ciudadanos. De ahí la exigencia de aceptar o rechazar la *cookies* de forma expresa, sin que su no aceptación implique la falta de prestación del servicio solicitado.

Más aún, este criterio ya venía siendo evidente para el TJUE. Y así el TJUE lo dejó todavía aún más claro, al condenar el tipo de actuaciones como las descritas en la pregunta. De ahí que el uso de *cookies* obligue a abrir pantallas en las que se nos pregunten qué tipo de *cookies* deseamos que se nos instalen en nuestro dispositivo. Pero en ningún caso, y bajo ningún concepto se permitirá, y esto fue lo que condenó el TJUE, el tener que aceptar las *cookies* para que se nos preste un determinado servicio. Esto se ha repetido desde el conocido asunto Planet49 (asunto C-673/17), de octubre de 2019.

**Eder Monica; Hilbert Reis:** Profesora, sobre la IA: Para concluir, ¿Qué medidas deberían ser adoptadas por el Estado para proteger los derechos fundamentales y la privacidad de las personas, especialmente en lo que respecta a la IA?

**Mónica Ramiro:** Tanto sector público como sector privado -especialmente desde la declaración mundial de pandemia por coronavirus en el 2020- aceleraron su proceso de transformación digital y desencadenaron la aparición, el desarrollo y la evolución de todo un conjunto de tecnologías disruptivas que trajeron ventajas, pero que también provocaron nuevas amenazas para los derechos y libertades de las personas. Estamos ante un conjunto de retos a los que debemos darles una respuesta desde el mundo del Derecho.

Asimismo, no podemos perder de vista que lo que está en juego son derechos, y esto es fundamental para focalizar nuestro objetivo y legislar en un sentido correcto donde lo que protejamos sean personas y no otros intereses geopolíticos, sociales o económicos. Esto implica

adoptar una visión “antropocéntrica” y “antropogénica”, donde “la dignidad personal sea el impulso de las obligaciones jurídicas”, y donde todos los actores implicados en la transformación se sometan a las mismas reglas de una forma proactiva, transparente, auditable, y con una serie de valores éticos.

Más allá de normas claras y precisas -y éticas- y un estricto cumplimiento del test de proporcionalidad, se requiere de forma previa a la puesta en marcha de cualquier nueva invención una evaluación del impacto en la vida de los sujetos atendiendo a valores éticos y no discriminatorios. En esta línea se dirigen los esfuerzos europeos y no solo el recientemente aprobado Reglamento sobre Inteligencia Artificial, sino con las conocidas “Directrices éticas para una IA fiable” (“*Ethics guidelines for trustworthy AI*”), del Grupo de Expertos de Alto nivel de la UE para IA, publicadas ya en abril de 2019, y que se centran en tres componentes: que la Inteligencia Artificial sea lícita, que sea ética y que sea robusta desde el punto de vista técnico y social. Estas orientaciones pivotan alrededor de la transparencia con las exigencias de facilitar la trazabilidad y la auditabilidad de los sistemas de Inteligencia Artificial, o la promoción y formación y la educación con el fin de conocer una Inteligencia Artificial fiable. Estoy convencida de que todo ello se puede trasladar a cualquier nuevo desarrollo o avance tecnológico.

**Eder Monica; Hilbert Reis:** Finalmente, nos gustaría finalizar la entrevista hablando un poco de la importancia del intercambio de conocimientos entre investigadores de Brasil y España. En 2021, la Revista Confluencias, vinculada al Programa de Posgrado en Sociología y Derecho (PPGSD), organizó un dossier titulado “Diálogos entre la Unión Europea y América Latina: desafíos y perspectivas para la sociedad internacional en el siglo XXI”. Fue el resultado de un intercambio científico entre las Universidades Complutense de Madrid (España) y la Universidad Federal Fluminense (Brasil). Sus 16 (dieciséis) artículos involucraron temas sobre el trabajo; comunicación y tecnología digitales; movimientos migratorios; medio ambiente; Comercio internacional; y, los derechos humanos, desde una perspectiva interdisciplinaria entre la sociología y el derecho. En este dossier tuvimos la grata oportunidad de contar con un artículo suyo: “Nuevas tecnologías y objetivos para la protección de datos personales en Europa: rastreo de contactos durante la pandemia de COVID-19”.

Además, el PPGSD organizó, junto con la Universidad Complutense de Madrid, en 2021, el “IV Congreso Internacional sobre Globalización, Ética y Derecho”, en el que tuvimos su participación como una de las coordinadoras de un grupo de trabajo. En 2023, ahora en un convenio entre el PPGSD y la Universidad de Vigo, en Galicia, usted fue la conferencista inaugural del Congreso. ¿Qué opina de nuestras alianzas interinstitucionales y los diálogos académicos internacionales que venimos produciendo entre Brasil y España? ¿Qué impacto tiene esto en un debate sobre una sociedad digital globalizada? ¿Cómo puede colaborar la universidad en este proceso de instauración de una sociedad del siglo XXI efectivamente democrática y plural?

**Mónica Ramiro:** Brasil es un Estado puntero en reconocimiento de derechos en Internet y de derechos digitales. De hecho, fue uno de los primeros Estados en el mundo en tener una “Constitución de Internet”. Tenemos mucho que aprender de esto. Pero España también tiene mucho que ofrecer. Tenemos grandes expertos en protección de datos personales y en tecnología y somos también uno de los primeros Estados a nivel mundial en reconocer, de forma vinculante, la existencia, en la Ley Orgánica 3/2018, de derecho digitales (también reconocidos, aunque sin efecto vinculante, en la Carta de Derechos Digitales aprobada por el Gobierno en julio de 2021).

Las sinergias entre Brasil y España son muchas y la tecnología imparabile, así que hay mucho camino por recorrer, y mejor hacerlo en buena compañía.

No se puede hablar de una sociedad digital globalizada si no hacemos un estudio comparado, si no miramos a nuestro alrededor y aprendemos de lo que se está haciendo en otros Estados. Europa debe mirar hacia Estados Unidos, hacia Latinoamérica e incluso, aunque parezca curioso porque los sistemas de respeto de derechos fundamentales pueden ser cuestionables, hacia China. La regulación de la tecnología debería tener un carácter universal, internacional. De ahí la importancia del Tratado Internacional sobre IA aprobado por el Consejo de Europa en junio de 2024.

Y es en este proceso de aprendizaje y de difusión de ideas y de conocimiento, donde las Universidades son un elemento central. Las Universidades siempre han sido fuente de generación y de transmisión de conocimiento. Nuestro futuro dependerá de la formación de las

personas que ahora mismo están en nuestras Universidades. Los y las estudiantes deben ser formados y capacitados para un mundo digital, pero no sólo les debemos alfabetizar digitalmente, sino dotarles de los valores éticos necesarios para crear sociedades más igualitarias y justas.

Es obligación de todos los que formamos partes de Universidades, públicas o privadas, contribuir a la formación de nuestros y nuestras estudiantes, transmitirles valores y conocimientos para que salgan preparados para la sociedad de la que formarán parte y de la que, pueden, llegar a tener puestos de toma de decisiones en la misma, afectando a la vida de muchas otras personas. Si decíamos que la información es poder, mucho más la educación. Los docentes somos afortunados de poder formar parte del proceso de formación de nuestro futuro, por lo que es indispensable que nosotros mismos nos formemos y seamos conscientes de lo que el proceso de transformación digital significa y de la necesidad de transmitir no solo conocimientos, sino también valores. Sólo así aseguraremos un futuro más justo para todos.

---

## Referencias

Agência Espanhola de Proteção de Dados; Autoridade Catalã de Proteção de Dados; Autoridade Basca de Proteção de dados; Conselho de Transparência e Proteção de Dados da Andaluzia. **Tecnologias de rastreamento de Wi-Fi: Orientações para controladores de dados**. Maio de 2024. Disponível em: [https://www.avpd.euskadi.eus/contenidos/informacion/publicaciones\\_avpd/es\\_def/adjuntos/guia\\_wifi\\_tracking-es.pdf](https://www.avpd.euskadi.eus/contenidos/informacion/publicaciones_avpd/es_def/adjuntos/guia_wifi_tracking-es.pdf). Acesso em: 08/05/2024.

ARENAS RAMIRO, Mónica. Brecha digital de género: la mujer y las nuevas tecnologías. **Anuario de la Facultad de Derecho**, v. 4, 2011, p. 97-125.

\_\_\_\_\_. El consentimiento en las redes sociales on line. **Derecho y redes sociales, Civitas**, 2010, p. 117-44.

\_\_\_\_\_. Nuevas Tecnologías y retos para la protección de datos personales en Europa: El rastreo de contactos durante la pandemia por covid-19. **Confluências - Revista Interdisciplinar de Sociologia e Direito**, v. 23, n. 2, p. 99-17. Disponível em: <https://doi.org/10.22409/conflu.v23i2.50519>. Acesso em: 07/05/2024.

\_\_\_\_\_. Pasaporte COVID, ¿libertad de circulación de forma segura o discriminación y privacidad en juego? **La Ley privacidad**, v. 8, 2021.

\_\_\_\_\_. Transparencia y partidos políticos: Las insuficiencias de la Ley 19/2013. Estudios sobre la función y el estatuto constitucional de los partidos políticos. **Marcial Pons**, 2022, pp. 361-89.

CNN Brasil. **FirstMile**: como funciona ou o software espião que vinha sendo utilizado pela Abin de Ramagem. 25 de janeiro de 2024. Disponível em: <https://www.cnnbrasil.com.br/politica/firstmile-como-funciona-o-software-espiao-que-teria-sido-usado-pela-abin-de-ramagem/>. Acesso em: 07/05/2024.

MENÉNDEZ, María. Espionaje Pegasus. El Gobierno denuncia que Sánchez y Robles fueron espiados por Pegasus: "Son escuchas ilícitas y externas". **RTVE**, 2 de mayo de 2022. Disponible en: <https://www.rtve.es/noticias/20220502/gobierno-anuncia-sanchez-robles-espiados-pegasus/2345960.shtml>. Acceso el: 07/05/2024.



Esta es una ENTREVISTA publicada en acceso abierto (Open Access) bajo la licencia *Creative Commons Attribution*, que permite el uso, distribución y reproducción en cualquier medio, sin restricciones, siempre que se cite correctamente el trabajo original.

# BUSCA ATIVA EM SERVIÇOS JURÍDICOS DIRECIONADOS A PESSOAS COM NECESSIDADES COMPLEXAS: o que funciona?<sup>1</sup>

## *OUTREACH LEGAL SERVICES TO PEOPLE WITH COMPLEX NEEDS: what works?*

Suzie FORELL<sup>2</sup>  
University College London (UCL)

Abigail GRAY<sup>3</sup>  
Macquarie University (MQ)

Cleber Francisco ALVES<sup>4</sup> (TRAD.)  
Universidade Federal Fluminense (UFF)

Roberta Pinheiro PILUSO<sup>5</sup> (TRAD.)  
Universidade Federal Fluminense (UFF)

---

<sup>1</sup> Texto publicado originalmente em inglês pela *Law and Justice Foundation of New South Wales* por Suzie Forell e Abigail Gray em outubro de 2009, p. 1-24. Disponível em: [https://lawfoundation.net.au/wp-content/uploads/2023/11/24JI\\_Outreach-legal-services-to-people-with-complex-needs.-what-works.-Justice-issues-paper-12\\_2009.pdf](https://lawfoundation.net.au/wp-content/uploads/2023/11/24JI_Outreach-legal-services-to-people-with-complex-needs.-what-works.-Justice-issues-paper-12_2009.pdf). ISSN 1834-7266. Acesso em: 25 nov. 2024.

<sup>2</sup> Diretora de Pesquisa da “Health Justice – Austrália”. Professora Associada Adjunta da Faculdade de Direito da Universidade de Nova Gales do Sul, na Austrália. Professora honorária da Faculdade de Direito da *University College London*, na Inglaterra.

<sup>3</sup> Pesquisadora na “National and Justice Foundation” de Nova Gales do Sul, na Austrália. Graduada em Artes, com especialização em Ciências Sociais. Curso em Direito (Juris Doctor) na *Macquarie University*, Sidney, Austrália.

<sup>4</sup> Mestre e Doutor em Direito pela PUC-Rio, com estágio pós-doutoral no IALS – *Institute of Advanced Legal Studies*, da Universidade de Londres. Professor Associado III do Departamento de Direito Processual da Universidade Federal Fluminense e integrante do Corpo de Professores Permanentes do Programa de Pós-Graduação em Sociologia e Direito da mesma Universidade (PPGSD-UFF). Professor Titular da Faculdade de Direito da Universidade Católica de Petrópolis. Defensor Público de Classe Especial, no Estado do Rio de Janeiro – E-mail: [profcalvesdp@gmail.com](mailto:profcalvesdp@gmail.com) – Orcid: <https://orcid.org/0000-0003-4544-1005>.

<sup>5</sup> Doutoranda em Ciências Jurídicas e Sociais pela Universidade Federal Fluminense (UFF). Professora Auxiliar do curso de Direito da Unigranrio/Afya. Editora Assistente da Revista Confluências do Programa de Pós-graduação em Sociologia e Direito da UFF (PPGSD/UFF). Pesquisadora do Grupo de Pesquisa Empresa, Estado e Compliance (na linha de pesquisa Empresa, Estado e Direitos Humanos). Professora Orientadora da Liga Acadêmica de Direitos Humanos do curso de Direito da Unigranrio/Afya. Pesquisadora bolsista da CAPES – E-mail: [robertapiluso@gmail.com](mailto:robertapiluso@gmail.com) – Orcid: <https://orcid.org/0000-0002-3758-3663>.

## Resumo

Este artigo traz uma revisão sistemática das melhores pesquisas disponíveis<sup>6</sup> sobre busca ativa em serviços jurídicos para pessoas hipossuficientes<sup>7</sup> com necessidades complexas. A nossa análise indica que para alcançar e ajudar de forma eficaz esse grupo peculiar de destinatários dos serviços jurídicos “difíceis de serem alcançados”, as ações de busca ativa precisam – desde o início – da formação e manutenção de laços e conexões fortes com as comunidades-alvo e com as agências/organizações que as apoiam. Embora as ações de busca ativa em serviços jurídicos possam ser mais bem efetivadas em espaços frequentados e de confiança dos grupos-alvo, o alcance do serviço é amplificado por meio de iniciativas de divulgação adequada junto ao grupo-alvo e junto às respectivas agências/organizações de apoio, assim como aos próprios indivíduos além de mecanismos de referenciamento eficazes para as referidas agências e para outros intermediários confiáveis. Este estudo também destacou as características da prestação de serviços adequada para estes grupos-alvo através da busca ativa e as implicações associadas no que se refere a recursos e equipe de trabalho.

---

## Introdução

O presente artigo analisa a busca ativa como um modelo de prestação de serviços jurídicos direcionado a pessoas hipossuficientes com necessidades complexas. Definimos “busca ativa de serviços jurídicos” como serviços de assistência e aconselhamento/orientação jurídica presenciais, prestados fora das instalações/prédios físicos onde funcionam ordinariamente tais serviços, ou seja, em locais diferenciados mais acessíveis/próximos ao grupo-alvo. O oferecimento desse tipo de serviço de busca ativa por telefone está excluído do âmbito de análise neste estudo. Nós nos concentramos no alcance de pessoas que são marginalizadas ou socialmente excluídas como resultado de questões como falta de moradia, deficiência, problemas de saúde mental, pessoas indígenas, com graves dificuldades financeiras, situação de desemprego ou que moram em áreas remotas. Estas necessidades complexas podem estar para além das necessidades jurídicas.

Os prestadores de serviços aqui mencionados enfrentam desafios significativos na prestação de assistência jurídica a pessoas hipossuficientes com necessidades complexas. As

---

<sup>6</sup> Nota dos tradutores (doravante NT): cabe ressaltar que o artigo ora traduzido foi publicado no ano de 2009, de modo que é possível que existam pesquisas disponíveis posteriores a tal data.

<sup>7</sup> NT: optamos por usar a expressão em português “hipossuficientes”, que é frequentemente empregada no campo da assistência jurídica gratuita, embora mais recentemente seja cada vez mais frequente o uso de uma expressão talvez mais significativa que seria “pessoas em situação de vulnerabilidade”.

peessoas que enfrentam situações de vulnerabilidades significativas têm muitas vezes problemas múltiplos e inter-relacionados, incluindo questões jurídicas, tendem a não recorrer aos serviços jurídicos (tradicionais) para obter assistência e enfrentam dificuldades específicas em interagir com advogados para direcionar e resolver os seus problemas jurídicos (GRUNSEIT *et al.*, 2008; COUMARELOS *et al.*, 2006; FORELL *et al.*, 2005). Os problemas enfrentados podem estar em uma situação crítica antes dessas pessoas procurarem a assistência jurídica e, devido às suas vidas por vezes caóticas, eles podem não ter os documentos adequados ou a capacidade necessária para trabalhar juntamente com o consultor jurídico para o fim de resolver o problema em questão (GRUNSEIT *et al.*, 2008; FORELL *et al.*, 2005). Assim, ações de busca ativa são uma estratégia normalmente utilizada pelos serviços jurídicos públicos para alcançar e ajudar pessoas hipossuficientes com problemas jurídicos (ver LEGAL AID, 2008).

Em Nova Gales do Sul (New South Wales – Austrália) uma ampla variedade de serviços jurídicos é prestada sob a bandeira de “busca ativa”. Por exemplo, utiliza-se de busca ativa para serviços de assistência jurídica em agências de assistência social, clínicas de assistência jurídica pro bono para pessoas em situação de rua, sessões regulares de aconselhamento geridas por centros jurídicos comunitários em locais remotos e aconselhamento em direito civil e das famílias fornecido pelo Serviço Estatal de Assistência Jurídica direcionado a integrantes de comunidades autóctones destinatários dos serviços da *Aboriginal Legal Services*.

A nossa análise inicial da literatura indicou que foram avaliados vários serviços e programas jurídicos direcionados a atendimentos individuais, incluindo serviços de aconselhamento sobre dívidas (NT: parece implícito aqui que as autoras se referem a situações de “superendividamento” e não simples dívidas ordinárias) que prestam assistência jurídica. O objetivo do presente trabalho é reunir as melhores evidências disponíveis sobre esses estudos, a fim de fornecer informações práticas para aqueles que atualmente já realizam ações de busca ativa em serviços jurídicos ou que possam estar considerando esta modalidade de serviço como uma opção a ser implementada.

## Objetivos deste trabalho

Os objetivos deste estudo foram avaliar e sintetizar as melhores evidências em pesquisas sobre:

1. A eficácia das ações de busca ativa em serviços jurídicos para chegar às pessoas hipossuficientes com necessidades complexas e em prover uma gama de serviços jurídicos necessários de uma forma sustentável.
2. As características das ações de busca ativa em serviços jurídicos.

Essas informações são coletadas para subsidiar a atuação prática baseada em evidências.

## Metodologia

As conclusões aqui relatadas baseiam-se numa revisão abrangente e sistemática de relatórios de investigação e avaliação sobre ações de busca ativa em serviços jurídicos a pessoas hipossuficientes na Austrália e em outros países. A revisão sistemática é uma metodologia para selecionar e sintetizar os resultados de pesquisas e estudos de avaliação relevantes com a finalidade de fornecer aos profissionais informações práticas baseadas nas melhores pesquisas disponíveis sobre uma questão específica. Esta metodologia

usa procedimentos transparentes para encontrar, avaliar e sintetizar os resultados de pesquisas relevantes. Os procedimentos são explicitamente definidos com antecedência, a fim de garantir que o exercício seja transparente e possa ser replicado. Essa prática também visa minimizar distorções (CAMPBELL COLLABORATION, 2009)

O resultado do processo é um conjunto de descobertas sintetizadas de estudos investigativos sobre o tema que podem constituir a base das melhores práticas. As revisões sistemáticas são cada vez mais utilizadas pelos formuladores/gestores de políticas governamentais para embasar a tomada de decisões (GOVERNMENT SOCIAL RESEARCH UNIT, 2007).

As revisões sistemáticas têm sido tradicionalmente realizadas no setor da saúde e centradas na meta-análise de estudos experimentais, tais como ensaios clínicos randomizados. No entanto, mais recentemente tem havido trabalho no setor da saúde para desenvolver

metodologias para a revisão sistemática de dados recolhidos utilizando outros métodos de investigação. Em contraste, as metodologias e softwares para revisão e síntese de dados de investigação no domínio da investigação social ainda são menos desenvolvidos.

Por esta razão, baseamos a nossa metodologia num sistema de avaliação desenvolvido pelo Instituto Johanna Briggs (JBI) para rever dados de investigação relacionados com a saúde. Além de realizar revisões sistemáticas quantitativas como parte da *Campbell Collaboration*, a JBI desenvolveu metodologias rigorosas de revisão sistemática para dados qualitativos, dados económicos (custo-benefício) e textos narrativos (opinião de especialistas). A justificativa para o desenvolvimento desses métodos é a que se segue. Com efeito, os ensaios clínicos randomizados eram tradicionalmente a forma predominante de pesquisa realizada por pesquisadores médicos e eram geralmente vistos como o “padrão ouro” para evidências médicas de “eficácia”. Contudo, tal como argumentado pelo JBI e outros, são necessários diferentes métodos de investigação para responder a diferentes questões de investigação (GOVERNMENT SOCIAL RESEARCH UNIT, 2007). Por exemplo, pesquisa qualitativa é a metodologia mais adequada para explorar as experiências de um participante numa intervenção, enquanto um estudo económico abordaria melhor o custo da intervenção. Uma abordagem de método misto pode ser usada para explorar porque uma intervenção funcionou ou não. O JBI afirma ainda que “os resultados de estudos de investigação bem concebidos e baseados em qualquer posição metodológica [fornecem] provas mais vigorosas do que anedotas ou opiniões pessoais” (JBI, 2008 p. 9).

Nossa metodologia baseia-se no processo de revisão do JBI para análise de dados qualitativos. Adotamos essa abordagem por vários motivos. Em primeiro lugar porque quase toda a investigação disponível sobre busca ativa em serviços jurídicos tinha um componente qualitativo. Em segundo lugar, o JBI não oferece uma metodologia específica de revisão e avaliação para metodologias quantitativas (por exemplo, pesquisa sob o formato de *surveys*) que não sejam projetos experimentais. Por último, como o processo de revisão qualitativa foi concebido para ser utilizado com uma série de metodologias (qualitativas), consideramos que era suficientemente amplo fornecer um checklist rigoroso para investigação de métodos mistos de alta qualidade e uma metodologia adequada para rever e sintetizar os resultados desses estudos.

Sendo uma metodologia em evolução, permanece algum debate sobre a potência e os melhores métodos para sintetizar dados qualitativos (JBI, 2008, p. 29). Questões semelhantes surgem quando se considera a síntese dos resultados da investigação de métodos mistos. No entanto, na nossa opinião, a abordagem JBI proporcionou-nos um método robusto, transparente e replicável para testar a revisão e síntese de dados de métodos mistos. Tal como discutimos no Apêndice 1, aprenderemos com esta revisão à medida que refinamos uma metodologia para avaliar e sintetizar evidências de investigação sociojurídica de métodos mistos.

### O processo de revisão sistemática

Em termos gerais, nossa metodologia envolveu quatro etapas:

1. desenvolver um protocolo de pesquisa que articule claramente as questões de pesquisa, critérios de inclusão e estratégia de pesquisa (**Protocolo de pesquisa**)
2. usar termos de pesquisa extraídos desses critérios de inclusão predefinidos para orientar a pesquisa na literatura e selecionar estudos relevantes (**Pesquisa na literatura**)
3. ter dois pesquisadores para avaliar de forma independente a qualidade de todos os estudos recuperados com base em critérios definidos e consistentes (ver Tabela 2). Somente os estudos que passam por um padrão de qualidade acordado são incluídos na revisão (**Avaliação**)
4. fazer com que dois pesquisadores identifiquem, de forma independente, as principais descobertas com provas de apoio em cada relatório, categorizando essas conclusões e, em seguida, transformando estas categorias em conclusões “sintetizadas” mais amplas que podem ser aplicadas na prática (**Extração e síntese de dados**).

Como controle de qualidade adicional, este relatório foi revisado por pares antes da publicação.

A metodologia é descrita abaixo e detalhes adicionais são fornecidos no Apêndice 1. Os leitores devem observar ainda que revisamos relatórios de avaliação ou de pesquisa sobre os programas de busca ativa, e não os programas em si.

## 1. Protocolo de pesquisa

Antes de iniciar o estudo, desenvolvemos um protocolo de pesquisa que definiu os parâmetros da revisão sistemática, delineando as questões de pesquisa, os critérios de inclusão e nossa estratégia de investigação. Os critérios de inclusão identificados são os seguintes.

### ***Grupo-alvo — pessoas hipossuficientes com necessidades complexas***

A análise limitou-se a estudos sobre serviços de busca ativa dirigidos a pessoas hipossuficientes e com necessidades complexas. ‘Pessoas hipossuficientes com necessidades complexas’ foram definidas nesta pesquisa como “pessoas que têm múltiplos problemas, incluindo problemas jurídico-legais, mas que por qualquer razão, não são capazes de acessar a gama de serviços/instituições sociais que podem ser acessados pela maioria da população” (SCHETZER *et al.*, 2002, p. 15, com base em uma definição do ABS de 1996). Estas pessoas hipossuficientes também podem ser descritas na literatura como “socialmente excluídas” ou “difíceis de alcançar”. Esses grupos incluem frequentemente pessoas indígenas, comunidades CALD, pessoas com deficiência, pessoas em abrigos ou em situação de rua, prisioneiros e pessoas que habitam locais muito remotos.

### ***Intervenção — serviços jurídicos prestados presencialmente (face a face) em regime de busca ativa***

Apenas estudos sobre busca ativa em serviços jurídicos foram incluídos nesta análise. Os “serviços jurídicos” incluem serviços de aconselhamento e assistência jurídico-legal, que podem ou não incluir representação em juízo. Incluímos na nossa definição serviços de aconselhamento relacionados com dívidas monetárias, em que o aconselhamento prestado não era apenas “planejamento financeiro”, mas aconselhamento e assistência jurídica na gestão de dívidas existentes.

Definimos “busca ativa” como “assistência presencial (principalmente aconselhamento, mas também assistência mais simples) prestada fora do recinto onde funciona usualmente o serviço/escritório jurídico”, em locais utilizados/requentados por integrantes dos grupos-alvo (por exemplo, residências, centros comunitários (de saúde), unidades de assistência social,

comunidades rurais). A prestação de serviços por videoconferência foi incluída nos critérios de busca, mas a prestação de serviços por telefone foi excluída. Não foram encontrados estudos independentes sobre a eficácia dos serviços de busca ativa prestados por videoconferência, embora tais serviços tenham sido incluídos em um estudo.

### *Tipos de estudos*

Inicialmente, nosso levantamento bibliográfico não se limitou ao desenho do estudo. No entanto, não foram encontrados ensaios clínicos randomizados ou estudos de caso controlados que examinassem os resultados jurídicos dos serviços de proximidade. Como resultado, a nossa pesquisa centrou-se em estudos de avaliação, incluindo estudos de métodos mistos que utilizaram entrevistas qualitativas aprofundadas, métodos observacionais e inquéritos.

Alguns estudos também se basearam em dados de serviços para determinar os seus resultados. Um estudo de custo-benefício, utilizou apenas dados econômicos e administrativos. As fontes foram restritas a relatórios escritos em inglês e publicados após 1998. Esta data foi selecionada para concentrar o levantamento aos estudos mais recentes e relevantes. Estudos ou documentos que não atendiam aos critérios para serem incluídos como “pesquisa” (por exemplo, documentos que simplesmente descreviam programas ou eram “opiniões de especialistas”) foram excluídos desta revisão.

### *Resultados de interesse*

Foram investigadas evidências sobre a “eficácia” dos modelos de busca ativa e sobre os elementos destes programas que contribuíram para o sucesso (ou não). Definimos “eficácia” em termos de se os serviços de busca ativa:

- alcançaram pessoas hipossuficientes com necessidades complexas;
- propiciaram uma gama de serviços de assistência jurídica necessários a esses destinatários;
- melhoraram a situação dessas pessoas ou resolveram seus problemas jurídico-legais;
- se revelaram sustentáveis. A questão dos custos e recursos dispendidos foi aqui considerada.

## 2. Pesquisa bibliográfica

A estratégia de investigação utilizada, incluindo termos de busca extraídos de nossos critérios de inclusão, está no Apêndice 1.

As bases de dados e páginas eletrônicas examinadas estão listados no Apêndice 2.

Nossa busca inicial de bancos de dados relevantes e páginas eletrônicas resultaram em centenas de informações/documentos potencialmente relevantes. Por meio de um processo escalonado rigoroso de avaliação em relação aos critérios de inclusão descritos acima, estes foram reduzidos a 16 estudos. Estas foram os únicos relatórios de pesquisas ou avaliações originais em que localizamos busca ativa em serviços jurídicos para pessoas hipossuficientes com necessidades complexas.

Acreditamos que nossa estratégia de busca foi ampla e profunda o suficiente para ter localizado a maioria dos materiais publicados que atendas aos nossos critérios. No entanto, enquanto alguns estudos não publicados foram incluídos nesta revisão, pode haver outros relatórios não publicados que não foram identificados. A Tabela 1 abaixo ilustra como selecionamos (ou como filtramos) estudos através dos processos de pesquisa e avaliação.

Tabela 1: Resumo do Processo de Seleção dos Estudos

<p><b>Pesquisa Inicial</b> Ampla levantamento em relação aos critérios de pesquisa</p>	<p>Centenas de estudos identificados na primeira pesquisa, utilizando os termos de pesquisa listados ↓ 98 estudos que pareciam ser relevantes para alcançar serviços de aconselhamento jurídico ou similares inseridos numa base de dados Endnote</p>
<p><b>Pesquisa e seleção direcionada</b> Pesquisa direcionada e revisão de estudos recuperados em relação aos critérios de inclusão</p>	<p>98 estudos revisados de acordo com os critérios de inclusão, 39 recuperados em texto completo ↓ 39 estudos revisados novamente com mais detalhes. 16 preencheram todos os critérios de inclusão.</p>

<p><b>Avaliação</b> Revisão de estudos em relação aos critérios de avaliação</p>	<p>Nós “avaliamos” a metodologia dos 16 estudos que atenderam a todos os critérios de inclusão, para verificar se eles se qualificavam como pesquisa ou avaliação rigorosa (ver Tabela 2 abaixo) e, no caso de Smith e Patel (2008), pesquisa “econômica” de qualidade</p> <p style="text-align: center;">↓</p> <p>11 estudos que atenderam aos critérios de pesquisa de qualidade foram selecionados para inclusão na revisão.</p>
--	---

### 3. Avaliação

Os 16 estudos que atenderam a todos os critérios de inclusão (ou seja, foram identificados como relevantes para o tema) foram então avaliados separadamente por dois pesquisadores quanto à qualidade metodológica, utilizando o padrão JBI de critérios críticos de avaliação descritos na Tabela 2 abaixo.

Tabela 2: Critérios sobre os quais os estudos qualitativos foram analisados

Critérios	Sim/ Não/ Não claro		
1. Existe congruência entre a perspectiva filosófica declarada e a metodologia de investigação.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
2. Existe congruência entre a metodologia da investigação e a questão ou objetivos da pesquisa.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
3. Existe congruência entre a metodologia de investigação e os métodos utilizados para recolher dados.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
4. Existe congruência entre a metodologia da investigação e a representação e análise dos dados.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
5. Existe congruência entre a metodologia da investigação e a interpretação dos resultados.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
6. Há uma afirmação que indica a situação do pesquisador. cultural ou teoricamente.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
7. É abordada a influência do pesquisador na pesquisa e vice-versa.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
8. Os participantes, e as suas vozes, estão adequadamente representados.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
9. A pesquisa é ética de acordo com os critérios atuais ou, para estudos recentes, há evidência de aprovação ética por órgão apropriado.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
10. As conclusões apontadas no relatório de investigação parecem decorrer da análise ou interpretação dos dados.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

Fonte: <http://www.joannabriggs.edu.au/services/sumari.php>

Com base nesta avaliação, eles foram então incluídos na revisão ou excluídos.

Idealmente, os estudos selecionados atenderiam a todos esses critérios. No entanto, como é discutido mais adiante no Apêndice 1, se tivéssemos aplicado todos estes critérios, teríamos excluído todos os estudos. Em vez disso, identificamos o que acreditávamos ser os critérios-chave para a qualidade metodológica e incluímos apenas estudos que atendiam a esse padrão. Para ser incluído na revisão final, cada estudo teve que pontuar “sim”, pelo menos, nos critérios dois a cinco bem como o critério número dez. Embora nenhum estudo tenha atendido todos os dez critérios, seis preencheram 8 ou 9 critérios.

Dos 16 estudos avaliados criticamente em relação a estes critérios, onze foram incluídos nesta revisão. Eles estão listados na Tabela 3.

O fato de os estudos apenas terem de cumprir pelo menos metade dos critérios acima para serem incluídos na nossa revisão reflete uma série de questões. Primeiro, esses critérios foram definidos para avaliar estudos qualitativos relatados na literatura acadêmica na área da saúde. Quase todos os relatórios de avaliação e estudos que localizamos eram estudos de métodos mistos escritos para agentes responsáveis pela formulação/efetivação de políticas públicas do setor jurídico, e não para um público acadêmico. Assim, por exemplo, ao avaliar se existe congruência entre a perspectiva filosófica declarada e a metodologia de investigação (critério número um, acima), não houve qualquer perspectiva filosófica declarada em alguns artigos e, portanto, não pudemos fazer juízo a este respeito. Contudo, o número de critérios para inclusão também reflete a escassez de investigação rigorosa sobre ações de busca ativa em serviços jurídicos, particularmente na Austrália. Embora tenhamos confiança de que os estudos incluídos na revisão representam a melhor evidência disponível sobre ações de busca ativa em serviços jurídicos a pessoas hipossuficientes, a escala e a qualidade dos estudos que incluímos variaram.

Alguns dos estudos incluídos na revisão eram relatórios de avaliação sobre serviços individuais/singulares, enquanto outros estudos revisavam programas de busca ativa em vários locais, com uma variedade de grupos de clientes/assistidos. Deve-se notar que quatro estudos (BUCK *et al.*, 2007, DAY, COLLARD & HAY, 2008, DAY, COLLARD & DAVIES, 2008, SMITH & PATEL, 2008) foram parte de uma extensa bem financiada série de projetos de pesquisa de avaliação que avaliaram separadamente diferentes aspectos do mesmo programa

de grande escala de serviços de busca ativa em todo o Reino Unido. Tomamos a decisão de incluir todos os quatro, pois os estudos eram distintos e examinavam aspectos bastante diferentes deste programa de serviços.

Smith e Patel (2008) é um estudo de custo-benefício, baseado em dados econômicos e administrativos. Também avaliamos, assim, a qualidade deste estudo em relação aos critérios do JBI para dados econômicos (ver <http://www.joannabriggs.edu.au/services/sumari.php>). Nesse sentido, Smith e Patel (2008) atenderam aos critérios-chave para ambos os conjuntos de critérios.

Tabela 3: Resumo dos estudos incluídos na revisão

Autor	Título	País(es)	Local(is) das ações de busca ativa	Questões legais	Avaliação
Buck e outros, 2007	Putting money advice where the need is: evaluating the potential for advice provision in different outreach locations	Inglaterra e País de Gales]	Mais de 100 locais - Agências de bem-estar, sindicatos, agências sociais de habitação popular, escolas, centros comunitários, centros de convívio familiar e infantil, gabinetes de aconselhamento ao cidadão (CABs) e prisões	Crédito e endividamento	Fase 1 da avaliação - para avaliar diferentes locais de divulgação. No início dos 3 anos de vida de projetos. Entrevistas selecionadas aleatoriamente em 25 locais de divulgação (5 de cada tipo de local). 563 entrevistados. Estatísticas de frequência a partir de questionários fechados. Análise temática de questões abertas.
Day, Collard & Hay, 2008	Money advice outreach evaluation: qualitative outcomes for clients	Inglaterra e País de Gales	Como acima	Crédito e endividamento	Avaliação de impacto quase dois anos após o início projeto. Inclui entrevistas semiestruturadas com 41 clientes e 8 pessoas do público-alvo (pessoas elegíveis, mas que não utilizaram o serviço).
Day, Collard & Hay, 2008	Money advice outreach evaluation: the provider and	Inglaterra e País de Gales	Como acima	Crédito e endividamento	Avaliação do processo ao longo de 18 meses, 3-9 meses após o início da prestação do serviço. Entrevistas

	partner perspectives				semiestruturadas com 5 usuários do serviço especialmente selecionados, pesquisa por telefone com os 22 agentes condutores das ações de busca ativa, entrevistas de acompanhamento com 30 coordenadores de projeto e parceiros, estudo de caso aprofundado de 8 projetos piloto e um seminário de divulgação (das conclusões do relatório de avaliação provisória) e de troca de informações. Análise temática de dados. Coleta e análise de informações de monitoramento estatístico e de dados demográficos.
Dimos, 2008	Civil law ALS Outreach review	Nova Gales do Sul, Austrália	7 Escritórios de Atendimento Jurídico em Comunidades Aborígenes	Questões de direito civil	Após 12 meses de operação. Entrevistas semiestruturadas com funcionários e outras partes interessadas (não usuários do serviço), dados do serviço e revisão da literatura.
Gillespie e outros., 2007	Money advice for vulnerable groups: final evaluation report	Escócia	11 projetos de busca ativa – dispensários (NT: no original está a palavra “surgeries”, que além de “cirurgias” significa também dispensário em português, o que parece ser o caso, no sentido de “local onde se faz atendimentos de necessidades diversas, especialmente de	Crédito e endividamento	Uma síntese dos relatórios de avaliação dos 11 projetos de busca ativa. Avaliação ao longo dos 2 anos e 5 meses de desenvolvimento e existência dos projetos. O método incluiu 111 entrevistas com usuários do serviço e 55 com funcionários, grupos focais e análise de dados do projeto. Entrevistas de acompanhamento incluídas. Consulta

## BUSCA ATIVA EM SERVIÇOS JURÍDICOS DIRECIONADOS A PESSOAS COM NECESSIDADES COMPLEXAS

			saúde”), visitas domiciliares e hospitalares, escritórios do “Job Center Plus”, apartamento comunitário na localidade, escritórios do “Citizen Advice Bureau”, centros de apoio para pessoas com dificuldades de aprendizagem, de apoio para benefícios assistenciais, e de serviços de apoio para juventude.		aos usuários e funcionários dos serviços.
Goldie, 2003	PILCH Homeless Persons’ Legal Clinic: evaluation report	Victoria, Austrália	6 serviços de atendimento a pessoas em situação de rua	Questões de direito civil	Avaliação após 18 meses de operação. Entrevistas semiestruturadas com 10 clientes e com 40 funcionários e representantes de agências anfitriãs, análise de documentos/arquivos, estudos de caso e custos.
Hartlepool New Deals for Communities, 2004	Evaluation report on the Money Advice and Debt Counselling Service Project	Inglaterra	Baseado em um escritório do “Citizens Advice Bureau”, mas inclui visitas domiciliares e serviços de busca ativa em outros locais	Crédito e endividamento	Entrevistas semiestruturadas com 7 stakeholders e 6 clientes, observações, grupo focal, levantamento de usuários do serviço e análise de arquivos/processos, monitoramento de informações e outros dados.
Kilner, 2007	Housing Legal Clinic final evaluation report	Sul da Austrália	4 serviços de atendimento a pessoas em situação de rua	Questões de direito civil	Avaliação no início do projeto e durante os primeiros 18 meses, em relação aos resultados e a KPI (NT: expressão australiana: “key performance

## BUSCA ATIVA EM SERVIÇOS JURÍDICOS DIRECIONADOS A PESSOAS COM NECESSIDADES COMPLEXAS

					indicator” que corresponde a “indicador chave de desempenho”) e contrato de serviço. Entrevistas com coordenador do projeto, gestores e parceiros pro bono, pesquisa postal a 80 clientes, estudos de caso aprofundados de 20 clientes, workshops com clientes de duas clínicas/centros de atendimento, pesquisa e realização de workshops com advogados voluntários, pesquisa postal a outras partes interessadas e análise de dados do programa e estatísticas.
Sherr, 2002	A stitch in time: accessing and funding welfare rights through Health Service Primary Care. An evaluation of primary care based specialist welfare rights advice provision in Lambeth, Southwark and Lewisham	Inglaterra. <sup>3</sup> bairros de Londres	Aproximadamente 80 consultórios médicos, dispensários (NT: no original está a palavra “surgeries”, que além de “cirurgias” significa também dispensário em português, o que parece ser o caso, no sentido de “local onde se faz atendimentos de necessidades diversas, especialmente de saúde”), serviços de saúde	Questões de benefícios previdenciários e assistenciais, crédito e endividamento	Questionários preenchidos por 79 funcionários da agência anfitriã e 153 profissionais. Grupos focais de clientes (1 grupo) e outros usuários “alvo” do serviço de saúde (2 grupos). Dispensários comparados com aconselhamento clínico e alguns sem.
Smith & Patel, 2008	Money advice outreach: cost evaluation: cost and effectiveness of the outreach pilots	Inglaterra e País de Gales	Mais de 100 locais de busca ativa - Agências de assistência social, cooperativas de crédito, escritórios de habitação	Crédito e endividamento	Análise de dados de 12 meses, iniciada após a maioria dos projetos estar em execução há pelo menos 6 meses. Os dados incluíram:

			popular, escolas, centros comunitários, centros de atendimento familiar e infantil, Gabinetes de Aconselhamento ao Cidadão (CABs) e prisões		dados de monitoramento mensal das agências participantes; dados de casos encerrados de 17 das 22 agências, incluindo 4.885 registros de clientes; registros de 90.560 clientes que prestaram aconselhamento com base nos principais contratos da Legal Service Commission (grupo de comparação).
Westwood Spice, 2005	Evaluation report: Homeless Persons' Legal Service	Nova Gales do Sul, Austrália	6 serviços de atendimento a pessoas em situação de rua	Questões de direito civil	Avaliação após pouco mais de um ano de operação. Método de avaliação: avaliação do programa, entrevistas presenciais, entrevistas telefônicas, inquéritos escritos, grupos focais, análise documental, incluindo relatórios estatísticos. Foram consultados clientes, advogados, funcionários de agências de assistência social e outros prestadores de serviços.

Nota: Todos estes estudos analisaram ações de busca ativa em serviços jurídicos. Veja a lista de referências para a citação completa de cada estudo.

#### 4. Extração e síntese de dados

Uma vez selecionados os onze estudos para inclusão em nossa revisão sistemática, realizamos a seguinte análise de dados para produzir os resultados apresentados neste relatório. Para começar, cada pesquisador identificou e extraiu as principais conclusões indicadas pelos autores dos estudos, e evidências que apoiaram essas descobertas. As principais descobertas são conclusões alcançadas e relatadas pelos autores derivadas de uma análise temática dos

dados. Evidências são os dados a partir dos quais as descobertas são derivadas. Uma citação do relatório ou dos dados relatados foi registrada em relação a cada descoberta para ilustrar a melhor evidência dos dados apresentados para respaldar a descoberta. A evidência para cada descoberta foi classificada de acordo com três categorias:

- ‘inequívocas’ para descobertas que são claras e diretamente respaldadas pelos dados no corpo do relatório
- ‘verossímeis’ para descobertas que podem ser logicamente inferidas dos dados
- ‘não respaldadas’ para conclusões que não se acham apoiadas pelos dados relatados.

Quaisquer conclusões que não foram corroboradas foram excluídas da revisão. Descobertas que foram verossímeis só foram utilizadas em colaboração com outras conclusões inequívocas.

Nós agrupamos, depois, as descobertas de todos os estudos em categorias tematicamente semelhantes. O passo seguinte foi sintetizar essas categorias em descobertas chamadas “descobertas sintetizadas”, que poderiam então ser usadas para derivar princípios de melhores práticas. A extração e síntese de dados foi realizada usando o Instrumento de Avaliação e Revisão Qualitativa (QARI), uma ferramenta de software padronizada para extração de dados qualitativos do JBI (ver <http://www.joannabriggs.edu.au/services/sumari.php>).

Um total de 226 resultados foram extraídos desses onze estudos, e depois agrupados em 53 categorias. Uma metassíntese “temática”, baseada na amálgama de categorias relacionadas, foi então usada para produzir 19 conclusões sintetizadas (ver Tabela A.1 em Apêndice 1 para uma lista).

Deve-se notar que apenas um estudo especificamente examinou a relação custo-benefício dos serviços de busca ativa de aconselhamento/orientação (jurídica) em comparação com outros modelos de prestação de serviços. Embora tenhamos incluído resultados deste estudo nesta revisão, também destacamos a relação custo-benefício como lacuna na pesquisa, especialmente na Austrália.

## 5. Resultados

Os resultados sintetizados dos onze estudos incluídos na revisão estão organizados em torno de nossas duas questões de pesquisa:

- A eficácia de ações de busca ativa em serviços jurídicos.
- As características das ações de busca ativa em serviços jurídicos eficazes.

Nestas duas seções, as principais descobertas sintetizadas (temas) são indicadas por títulos em negrito (alguns grafados em itálico e outros não). Situações exemplificativas são extraídos dos estudos individuais para ilustrar os pontos suscitados.

### **A eficácia dos serviços de busca ativa de aconselhamento/orientação (NT: jurídica)**

#### ***As ações de busca ativa em serviços jurídicos podem alcançar o público-alvo***

O estudo identificou que ações qualificadas de busca ativa em serviços jurídicos podem alcançar usuários/destinatários com necessidades complexas e que não tenham procurado anteriormente assistência jurídica junto aos principais prestadores desses serviços, ou que se fosse de outra forma, não teriam recebido tal assistência. No entanto, para alcançar esses resultados, os serviços de busca ativa precisam estar adequadamente localizados e conectados com grupos-alvo e suas agências de apoio. As características adicionais de serviços de busca ativa que, com êxito, alcançaram e ajudaram dos usuários/destinatários com problemas complexos são detalhadas abaixo como *características de eficácia serviços de busca ativa*.

Análise dos dados de monitoramento e de registros de casos de usuários do serviço já concluídos mostram que os projetos tiveram muito êxito em alcançar clientes que se encontravam em situação de exclusão financeira e que não tinham previamente tomado a iniciativa de buscar serviços de orientação/aconselhamento (SMITH & PATEL, 2008, pág. 4).

#### ***Ações de busca ativa em serviços jurídicos podem propiciar resultados positivos para os respectivos usuários/destinatários***

O presente estudo indicou que efetivas ações de busca ativa em serviços jurídicos podem melhorar a situação dos usuários/destinatários de tais serviços que apresentem necessidades complexas. Isso pode acontecer das mais variadas maneiras.

Os serviços de orientação/aconselhamento prestados conduziram a toda uma gama de resultados positivos para os clientes, incluindo planos de pagamento de dívidas de modo a evitar eventual perda da própria casa ou a interrupção da prestação de serviços

públicos essenciais. Em termos de efeitos pecuniários mensuráveis, os projetos-piloto conseguiram gerar £ 1,875 milhões a título de ganhos/resultados financeiros em prol seus clientes no período de referência de um ano (SMITH & PATEL, 2008, p. 8).

Em primeiro lugar, há evidências substanciais nos estudos revisados indicando que a assistência jurídica por meio de ações de busca ativa a pessoas com necessidades complexas pode propiciar resultados jurídicos positivos e melhorar a situação dos usuários/destinatários, nos assuntos jurídico-legais que estejam dentro do escopo de tais serviços. Estes assuntos incluíam questões habitacionais e de aluguel/locação, a gestão e redução de dívidas, gestão de multas relacionadas a débitos/dívidas e multas decorrentes na condução de veículos, questões de acesso (NT: tutela/guarda/visitação) a crianças e outros problemas de família, acesso a benefícios previdenciários/assistenciais, e outras questões do âmbito do *Centrelink* (NT: serviço público federal australiano mais ou menos equivalente ao INSS brasileiro). Porém muitas pessoas também tinham questões jurídicas que estavam além do âmbito e/ou especialização do serviço de busca ativa oferecido (por exemplo, direito penal, direito de família). Nestes casos, os serviços tendiam a fornecer informações jurídicas ou teriam que encaminhar as questões para outros órgãos/entidades.

Os resultados também sugerem que o aconselhamento por meio de busca ativa pode impedir que as questões jurídicas se agravem mais seriamente o que ocorre quando os problemas permanecem sem resposta. Contudo, há necessidade de mais pesquisas na Austrália para realmente quantificar os benefícios (por exemplo, em termos de redução da dívida, ganhos/resultados financeiros obtidos e moradias não perdidas) de propiciar assistência jurídica a usuários/destinatários desfavorecidos, que de outra forma não teriam acesso a ajuda jurídico-legal.

Mesmo quando a assistência jurídica não propiciou os resultados desejados, alguns estudos descobriram que a assistência fornecida a clientes marginalizados aumentou a autoestima dos usuários/destinatários e sua capacidade de arcar com a responsabilidade de seus próprios problemas. Os usuários/destinatários falaram a respeito da assistência que lhes foi prestada comparando-a com um “*circuit breaker*” (NT: na tradução literal seria “disjuntor elétrico”, dando a ideia de um mecanismo capaz de interromper um ciclo de problemas), permitindo-lhes ‘seguir em frente’ nas outras áreas de suas vidas. Foram dados exemplos de usuários que se tornaram mais capazes e preparados para procurar assistência adicional para

questões jurídicas subsequentes após a assistência no âmbito das ações de busca ativa em serviços jurídicos.

O HLC (*Housing Legal Clinic*) acalmou a mente, acalmou-os, reduziu o estresse, rompeu impasses e proporcionou um novo começo em muitos casos... Outros afirmaram que a assistência prestada os motivou a ajudar mais e lhes deram um ponto de partida (KILNER, 2007, p. 9).

Numerosos estudos observaram o impacto do aconselhamento nos níveis de estresse e na saúde geral dos clientes/usuários. Esses estudos indicaram que o aconselhamento sobre dívidas, em particular, poderia reduzir a ansiedade dessas pessoas. Isto acontecia principalmente nos casos em que iniciativas poderiam ser tomadas para gerenciar situações que estavam “fora de controle” (por exemplo, chamadas telefônicas ameaçadoras dos credores, ameaça imediata de despejo) e em casos em que os clientes/usuários têm problemas de saúde a longo prazo, os quais tenham sido agravados pelo estresse. Um estudo realizou pesquisa com médicos em cujos locais de atendimento onde havia também serviços de busca ativa para acesso a direitos previdenciários/assistências e concluíram que os médicos com serviços de assistência social eram significativamente mais propensos a concordar que “a provisão de direitos assistenciais/previdenciários melhora a saúde e o bem-estar de seus pacientes” (SHERR, 2002 p. 68). Smith e Patel (2008) afirmam que os melhores resultados de saúde para clientes/usuários que recebem aconselhamentos sobre dívidas geram economia de dinheiro gasto no sistema de saúde público.

A pesquisa também mostrou que as pessoas que recebem aconselhamento têm mais benefícios em termos de menor ansiedade, melhor saúde geral, estabilidade nos relacionamentos assim como habitacional. Portanto, além do impacto imediato do dinheiro, pode-se esperar que os projetos de busca ativa gerem ainda uma série de benefícios adicionais importantes para os usuários/destinatários e, por sua vez, economizaram despesas públicas associadas, por exemplo, as exigências ao serviço público de saúde causadas por doenças físicas ou relacionadas com o stress (SMITH & PATEL, 2008, p. 47).

### ***Impacto no grupo-alvo através da advocacy (NT: ações estratégicas de defesa de direitos) e reforma legislativa***

Algumas das ações de busca ativa em serviços jurídicos incluídas em nosso estudo usaram um modelo que combinou análises de casos, *advocacy* (NT: ações estratégicas de defesa de direitos) e reforma legislativa para atendimento de necessidades de usuários/destinatários marginalizados. A justificativa para incluir advocacia estratégica e reforma legislativa no trabalho foi que, com base no que é aprendido através do serviço de busca ativa, a ação estratégica pode ser tomada para melhorar a maneira como as leis afetam todas as pessoas no grupo-alvo - incluindo aqueles que são tão marginalizados por nem mesmo serem alcançados por ações de busca ativa em serviços jurídicos. Os modelos revisados indicam que, se tiver recursos adequados para fazer este trabalho, ações de busca ativa em serviços jurídicos poderiam trazer as experiências vivenciais de seus participantes para a advocacia e a reforma legislativa.

### ***Impacto na agência anfitriã (NT: ou de acolhimento)<sup>8</sup>***

Nossa pesquisa indica a realização de ações de busca ativa em serviços jurídicos nos locais onde funcionam agências de acolhimento poderiam ser mutuamente benéficos para cada serviço. As agências anfitriãs ficaram felizes de servir de base para ações de busca ativa em serviços jurídicos descobrindo que sua própria prestação de serviços a essas pessoas “difíceis de alcançar” foi simplificada e a eficácia dos encaminhamentos/encaminhamentos. Os serviços de busca ativa em questões jurídicas financiados com recursos externos (NT: ou seja, externos aos da própria agência) ajudaram os assistentes sociais a progredirem nos assuntos/problemas dos seus clientes/usuários sem gastar recursos financeiros das agências anfitriãs.

---

<sup>8</sup> NT: a expressão no texto original é “host agency”; optamos por usar a tradução literal (agência anfitriã, que também poderia ser “agência de acolhimento”), porém explicando ao leitor qual a ideia subjacente nesta expressão, que é muito frequentemente usada em trabalhos sobre essa temática de “outreach legal services” na língua inglesa. A ideia consiste em prestar o serviço, sempre que possível, em colaboração – inclusive usando instalações físicas – com uma “agência anfitriã”, que seria por exemplo alguma associação comunitária ou mesmo repartição pública que preste serviços assistenciais não jurídicos variados (atendimento médico e ou psicossocial, benefícios previdenciários/assistenciais, assistência à moradia etc.) e que sejam normalmente acessíveis geográfica e estruturalmente ao público-alvo, e que suscitem confiança dos usuários/destinatários do serviço com especial dificuldade de serem alcançados pelos canais tradicionais de prestação de serviços jurídicos.

A clínica alivia o fardo da agência, ao invés de ser um fardo (GOLDIE, 2003, p. 67).

A colocação das ações de busca ativa em serviços jurídicos e as relações construídas entre os serviços propiciaram oportunidades para aumentar o conhecimento, as habilidades e redes das equipes que atuam na agência anfitriã, e dos advogados (NT: profissionais que prestam os serviços jurídicos) igualmente.

## **Características de serviços de busca ativa eficazes<sup>9</sup>**

### ***Pré-planejamento e análise de necessidades***

Uma característica das ações de busca ativa em serviços jurídicos eficazes é que elas alcançam usuários/destinatários que de outra forma não teriam recebido assistência jurídica. No entanto, o presente estudo asseverou a importância de que os serviços tenham realizado apropriada análise de necessidades jurídicas e de lacunas de serviço antes de serem implementadas as ações de busca ativa. Isso incluiu envolvimento com outras organizações e serviços desde a fase de planejamento para garantir que os serviços jurídicos de divulgação não estariam duplicando serviços jurídicos já existentes na área. Prévia interação com outras organizações tiveram o benefício adicional de simplificar os processos de encaminhamento dos usuários/destinatários, tanto para aceder às ações de busca ativa em serviços jurídicos quanto para eventual redirecionamento partindo destas para outros prestadores de serviços. Isto foi identificado como importante nos estudos, pois usuários/destinatários com problemas complexos podem precisar do apoio de uma série de agências distintas (por exemplo, habitação, assistência social, outras questões jurídicas ou serviços especializados), a fim de abordar a gama de questões que podem estar afetando-os.

---

<sup>9</sup> NT: para o leitor interessado na temática que é objeto deste artigo, recomendamos uma fonte complementar de consulta, disponível para acesso pela internet, que consiste numa parte de um “Guia Prático” (capítulo 21, da Parte 4), lançado pela organização “Australian Pro Bono Centre”, acessível em: <https://www.probonocentre.org.au/whatworks/part-4/chap-21/>. Nesse material estão bem sistematizados vários aspectos das ações de busca ativa em serviços jurídicos: visão panorâmica, benefícios, desafios e limitações e características que asseguram efetividade que em grande medida está em sintonia com o que consta do presente tópico.

### *Estabelecimento de vínculos com os usuários/destinatários*

Um tema abrangente – e três descobertas principais desta revisão – se relaciona com a forma *como* ações de busca ativa em serviços realmente se conectam com “clientes/usuários difíceis de alcançar”. Tais ações de busca ativa precisam levar em conta a questão de como os clientes/usuários irão ter conhecimento acerca do serviço e como serão encorajados a usá-lo, tendo em mente que é improvável que este grupo de clientes/usuários tome a iniciativa de procurar assistência, especialmente em se tratando de um serviço com o qual não está familiarizado. Nos estudos revisados, três principais estratégias foram usadas com sucesso para ‘alcançar’ clientes/usuários: funcionamento em localização apropriada, encaminhamento efetivo para o serviço e propaganda/divulgação específica direcionada ao grupo de usuários/destinatários.

### *Localização*

Nossa revisão indica que uma característica definidora das ações de busca ativa em serviços jurídicos eficazes é que elas sejam realizadas em locais de fácil acesso (por exemplo, por transporte público) e que sejam já regularmente utilizados pelos grupos de usuários/destinatários a serem alcançados. Ações de busca ativa em serviços jurídicos incluídas em nossa revisão foram efetivadas em agências de assistência social e serviços para moradores de rua, centros comunitários, dispensários médicos e unidades de saúde, serviços jurídicos para os aborígenes<sup>10</sup>, serviços de atenção à saúde mental, cooperativas de crédito comunitárias, centros de atendimento a famílias e crianças e em prisões. A adequação de diferentes locais variava de acordo com o tipo de usuários/destinatários que o serviço almejava atingir e o tipo de serviço que estava sendo prestado. Globalmente, no entanto, a nossa análise indica que locais apropriados para busca ativa são lugares:

- onde exista atualmente uma lacuna na prestação de serviço jurídico direcionado ao grupo-alvo
- com o qual o grupo-alvo esteja familiarizado e possua confiança, como se dá em lugares que eles já acessam

---

<sup>10</sup> Tratava-se de clínicas de aconselhamento e orientação em direito civil atuando numa agência anfitriã que prestava predominantemente serviços na área do direito penal.

- onde (para garantir números de usuários/destinatários potenciais) há um fluxo de clientes/usuários do grupo-alvo através o serviço. Por exemplo, mais usuários/destinatários acessam um centro comunitário ou agência de assistência social em um determinado dia do que um albergue que tem um pequeno número de residentes que ali permanecem por vários meses
- que sejam fisicamente acessíveis aos usuários/destinatários-alvo, incluindo clientes/usuários com deficiência e clientes/usuários vivendo em áreas remotas ou regionais
- que tenham espaços privados nos quais usuários/destinatários e os consultores podem se reunir e discutir questões confidenciais.

O colocalização<sup>11</sup> com serviços médicos destinados aos aborígenes é uma opção que deve ser considerada no desenvolvimento de novos serviços de busca ativa. No entanto, é muito simplista esperar que, simplesmente colocalizando ações de busca ativa em serviços jurídicos com serviços de saúde, que isso por si só propicie serviços jurídicos eficazes para pessoas indígenas em condições desfavorecidas (DIMOS, 2008, p. 64).

No entanto, como será ilustrado abaixo, embora a realização do serviço de busca ativa em local apropriado seja importante, isso por si só não garantirá que os clientes/usuários acessarão o serviço.

### **Caminhos eficazes para gerar referenciamentos/encaminhamentos**

Construir relações com os principais “observadores de problemas”<sup>12</sup>, muitas vezes na agência anfitriã onde o serviço estava sendo prestado, foi uma estratégia fundamental utilizada para conectar potenciais clientes/usuários ao serviço de busca ativa. “Observadores de problemas foi um termo aplicado em alguns estudos relativamente a funcionários da agência anfitriã, funcionários de outras agências e a membros da comunidade que podem vir a perceber que um usuário do serviço tem um problema de natureza jurídica e então referenciá-lo para ser

---

<sup>11</sup> NT: seria a tradução literal de “co-location” do idioma inglês. Essa tradução, seria um neologismo, na medida em que parece não haver registro dicionarizado na língua portuguesa da referida expressão. A ideia aqui subjacente é de partilha de locais de funcionamento, ou seja, de que a atividade de busca ativa em serviços jurídicos ocorra, sempre que possível, em algum local onde já exista instalado algum tipo de entidade ou prestador de serviço usualmente procurado pelo público-alvo.

<sup>12</sup> NT: optou-se pela tradução praticamente literal, ressaltando que no próprio original a expressão foi colocada entre aspas para denotar que se trata de uma expressão provavelmente não usual, sendo que os autores prosseguem no texto explicando de onde partiram para usar tal termo.

destinatário das ações de busca ativa em serviços jurídicos. Ficou claro com os estudos analisados que simplesmente instalar o serviço em uma agência anfitriã, em geral, não era suficiente para gerar referenciamentos/encaminhamentos apropriados para o serviço.

Para usar de forma mais eficaz a agência ou comunidade anfitriã como fonte de referência, a nossa análise indica que:

- relacionamentos iniciais e contínuos precisam ser firmados entre a agência anfitriã (e/ou outras agências de referenciamento/encaminhamento) e o serviço de busca ativa em questões jurídicas.
- os “observadores de problemas” se beneficiam de formação ministrada pelo serviço de busca ativa sobre como identificar se clientes/usuários têm questões jurídicas relevantes e sobre o que as ações de busca ativa em serviços jurídicos podem fazer pelos usuários/destinatários dos serviços (NT: prestados pela agência anfitriã onde atuam).
- as melhores fontes de referenciamento são aquelas que já sejam confiáveis para o grupo de usuários/destinatários, como caso de trabalhadores, membros da comunidade ou amigos.

Um projeto-piloto relatou ter ministrado capacitação para assistentes sociais que atuam com questões de família sobre como identificar clientes/usuários em dificuldades financeiras e fazer o referenciamento deles (NT: está implícito que seria o referenciamento para serviços que lhes possam ajudar). Pesquisa anterior sobre a prestação de orientação/aconselhamento em estabelecimentos de cuidados de saúde destacou a importância de oferecer capacitação formal para a equipe nesse papel de “observadores de problemas” (DAY, COLLARD & DAVIES, 2008, p. 31).

### **Divulgação do serviço**

O estudo também identificou a importância de divulgação do serviço diretamente para o público-alvo e para comunidades, e para as agências e indivíduos que os apoiam. Esta estratégia foi particularmente útil quando os referenciamentos da agência-anfitriã não foram suficientes para atrair os usuários/destinatários-alvo do serviço de busca ativa. Os estudos indicaram que não é importante apenas divulgar a existência de um serviço, mas também explicitar o que o serviço pode fazer pelos usuários/destinatários e como eles podem entrar em contato com o serviço.

Como os usuários/destinatários “difíceis de alcançar” tendem a não se aproximar de serviços com os quais não estão familiarizados ou não confiam, a comunicação e a divulgação através de serviços ou pessoas confiáveis pareceram ser mais eficazes. Na realidade, os serviços

normalmente relataram que alcançaram novos clientes/usuários por meio de referências “boca a boca” de clientes/usuários existentes, uma vez estabelecido o serviço. Os estudos sugerem que alguns esforços de divulgação (NT: no original, usam a palavra *marketing*) contínuos através de agências anfitriãs e outros serviços locais podem também ser necessários, e que estratégias de divulgação precisam ser adequadas ao público-alvo, por exemplo, culturalmente adequado e com uso de linguagem simples/coloquial. Isto pode envolver, por exemplo, explicar ou usar exemplos para descrever conceitos mais abstratos como o “direito civil”.

### **Colaboração com a agência anfitriã**

Outra conclusão importante desta revisão diz respeito à importância de usar, tanto formal quanto informalmente, mecanismos para sustentar um relacionamento contínuo entre a agência anfitriã e as atividades de busca ativa em serviços jurídicos. Em termos ideais, a relação entre as atividades de busca ativa e as agências anfitriãs começa na fase de planejamento e envolve questões estratégicas e operacionais. A comunicação é vital para dar respaldo à construção contínua de relacionamentos, para manter o fluxo de encaminhamentos apropriados e resolver quaisquer problemas que surjam.

Estratégias identificadas e bem-sucedidas para manter a comunicação incluem dias de planejamento compartilhado, reuniões regulares de equipe, comunicação informal entre a agência anfitriã e a equipe que atua no serviço de busca-ativa (por exemplo, na “sala do cafezinho” – NT: no original consta “sala do chá”: *common tea room*) e treinamento para a agência anfitriã pela equipe de busca ativa e vice-versa. Processos formais de resolução de disputas entre a agência-anfitriã e as atividades de busca ativa em serviços jurídicos também foram implementados em alguns serviços.

[...] projetos-piloto concordaram que o trabalho em andamento era necessário para manter boas relações de trabalho e números adequados de referenciamentos vindos de organizações parceiras. Na prática, isso significava manter o projeto em alta conta junto às organizações parceiras, por exemplo, por consultores que atendem os funcionários ou equipes de modo regular/frequente, fazendo apresentações às organizações parceiras para lembrá-las acerca do projeto e respectivos benefícios potenciais para seus clientes, ou *networking* informal com a equipe (DAY, COLLARD & DAVIES, 2008, pág. 31).

As agências anfitriãs foram uma importante fonte de referenciamentos para as ações de busca ativa em serviços jurídicos (ver a ligação com os usuários/destinatários/clientes, acima).

No entanto, em alguns casos, a equipe da agência anfitriã também desempenhou um papel ativo na prestação de assistência jurídica aos seus usuários/destinatários. Por exemplo, alguns assistentes sociais participaram de entrevistas com os usuários/destinatários, ajudaram-nos a reunir a documentação necessária e a garantir que os usuários/destinatários cumprissem horários de agendamento de seus atendimentos presenciais ou de comparecimento em órgãos judiciais.

### **Prestação de serviços a pessoas com necessidades complexas**

Além de realmente conseguir atender os usuários/destinatários “difíceis de alcançar”, várias descobertas resultantes desta revisão identificaram a importância de prestar assistência jurídica de modo adequado para usuários/destinatários com necessidades complexas. Essas pessoas podem ter múltiplas interseções relativas a questões legais e não legais. Na medida em que elas podem procurar um consultor ou advogado apenas sobre uma questão, tal questão pode estar ligado a outros problemas em suas vidas. Além disso, devido à natureza de sua situação de vulnerabilidade, esses clientes/usuários tendem a ter dificuldades em trabalhar com advogados e de lidar com suas questões propriamente jurídicas. Eles podem ter limitações/déficits cognitivos, deficiências ou mesmo problemas de alfabetização que afetam sua interação com advogados e outros. Eles podem ainda se sentir intimidados e sem confiança na perspectiva de lidar com advogados e podem sentir vergonha de procurar assistência (especialmente para problemas relacionados com dívidas). Eles podem nem sempre comparecer às consultas de atendimento agendadas, podem não ter a documentação necessária e podem ser difíceis de serem localizados para ulteriores medidas/providências de acompanhamento do seu caso.

Familiaridade e confiança, fornecimento de flexibilidade, serviços oportunos, consistência, confidencialidade e comunicação eficaz com os clientes/usuários foram todos identificados como características essenciais da prestação eficaz de serviços de divulgação a usuários/destinatários com necessidades complexas. Cada uma dessas descobertas é discutida abaixo. Alguns estudos também sugeriram que os usuários/destinatários com necessidades

complexas beneficiaram mais de assistência concreta e não apenas de aconselhamento. A assistência pode incluir escrever cartas, fazer chamadas telefônicas, preparar documentação e, em alguns casos, fornecer representação em tribunais.

### **Familiaridade e confiança**

Os estudos ora revisados também enfatizaram a importância de estabelecer vínculo de confiança, a fim de incentivar os usuários/destinatários a procurar atendimento quando disponibilizadas ações de busca ativa em serviços jurídicos. Os usuários/destinatários se revelaram mais propensos a se envolver com os serviços e consultores individuais com quem estavam familiarizados e em quem confiavam. Isso pode levar algum tempo para se desenvolver. Como discutido acima, prestar os serviços nos mesmos locais onde funcionam agências anfitriãs que já sejam bem conhecidas e tidas como confiáveis pelos usuários/destinatários ajudou a facilitar a interação deles com os que realizam a busca ativa em serviços jurídicos. Vários estudos também identificaram os benefícios de assistência jurídica de alta qualidade não apenas para usuários/destinatários e os seus resultados, mas em termos de firmar uma boa reputação entre essas pessoas e outros serviços.

Os aborígenes precisam poder confiar em alguém antes de serem aceitos. Ao fazer o referenciamento de pessoas, o Serviço de Assistência Jurídica aos Aborígenes precisa estar seguro de que eles estão sendo encaminhados para alguém em quem podem confiar (DIMOS, 2008, p. 43).

### **Flexibilidade**

Todas as ações de busca ativa em serviços jurídicos incluídas nesta revisão estavam focadas em áreas específicas do direito – comumente aconselhamento sobre dívidas e questões financeiras, ou “direito civil” de forma mais ampla. Contudo, os usuários/destinatários que recorrem frequentemente a estes serviços também tiveram problemas jurídicos que estavam além do escopo do serviço (por exemplo, questões de direito penal ou de família). Devido às barreiras que as pessoas com necessidades complexas enfrentam no acesso a qualquer serviço, vários estudos salientaram a necessidade de que os serviços sejam flexíveis na gama de questões jurídicas que eles abordam. Onde questões específicas não puderam ser abordadas pelos

profissionais jurídicos que realizam as atividades de busca ativa são vitais os referenciamentos/encaminhamentos eficazes para outros especialistas (NT: está implícito que se trata de outros especialistas que tenham condições efetivas de ajudar a resolver as respectivas questões nessas outras áreas não abrangidas pelo serviço de busca ativa).

*Consultas apenas com horário previamente marcado ou livre atendimento, sem prévia marcação?*

As ações de busca ativa em serviços jurídicos analisadas também precisavam atender à natureza caótica e transitória da vida de muitos de seus usuários/destinatários. Estudos descobriram que se tais pessoas não podiam simplesmente “aparecer” no local para serem atendidas sem prévia marcação ou conseguir a marcação de um horário para atendimento o mais breve possível, alguns simplesmente não voltavam. Alguns serviços exigiam prévio agendamento e outros administravam um serviço de livre atendimento sem horário marcado. Ambos os tipos de prestação de serviço tiveram resultados mistos. Os serviços sem prévia marcação foram considerados menos eficiente na perspectiva dos prestadores de serviços. No entanto, esses serviços livres, sem prévio agendamento, foram muitas vezes eficazes em lidar com os usuários/destinatários no momento exato em que eles estavam aptos para ação a ser realizada. Vários serviços que usavam um sistema de agendamento prévio tiveram dificuldades com usuários/destinatários que simplesmente não compareciam conforme agendado.

Estratégias empregadas pelos serviços para reduzir o não comparecimento pelos usuários/destinatários incluíram telefonemas ou envio de mensagens de texto para eles no dia de seus compromissos, fazendo com que os agentes no campo de atuação localizem e forneçam transporte para pessoas com consultas agendadas (uma estratégia usada em pequenas comunidades indígenas) e sincronizar tais consultas jurídicas marcadas com nos dias programados para visitas de usuários/destinatários à agência anfitriã para obtenção de outros serviços (NT: implícito, outros serviços prestados exatamente por tais agências).

*Manter contato com clientes/usuários transitórios*

Um exemplo da necessidade e aplicação de práticas flexíveis diz respeito às estratégias identificadas para ajudar usuários/destinatários transitórios. Muitos estudos identificaram o

acesso imediato à assistência como estratégia fundamental para manter o contato com esse tipo de usuários/destinatários do serviço. Contudo, outras estratégias adotadas para manter contato com os clientes/usuários incluíram:

- fornecer ao cliente/usuários informações claras sobre como voltar a entrar em contato com o serviço (por exemplo, um cartão de visita com o nome do advogado)
- pegar vários números de contato diferentes, endereços ou detalhes de pessoas de contato de clientes/usuários no primeiro encontro/atendimento.

### *Serviço gratuito*

Apenas um estudo relatou especificamente resultados sobre o impacto de pagar (ou não) pelas ações de busca ativa em serviços jurídicos prestadas. Nesse caso, o fato de o serviço jurídico ser gratuito aumentou sua acessibilidade. Essa constatação foi relatada por inúmeros serviços de busca ativa analisados nesse estudo<sup>13</sup>.

### **Realização do aconselhamento/orientação e ação no momento adequado/certo**

Os estudos revisados relataram que usuários/destinatários com necessidades complexas muitas vezes demoravam a procurar ajuda e podem estar em um ponto de crise quando chegarem a obter assistência numa ação de busca ativa em serviços jurídicos. Por estas razões, idealmente, os serviços precisam da capacidade de prestar assistência o mais breve possível. Um estudo descobriu que a oportunidade e a relevância do aconselhamento/orientação eram mais importantes para os usuários/destinatários do que a sua familiaridade com o serviço, especialmente quando os problemas estavam em um ponto crítico.

Muitas vezes é necessária uma ação rápida devido à pressão das circunstâncias e também porque não se pode confiar na aptidão do cliente para tomar as medidas de acompanhamento ou para buscar referenciamentos/encaminhamentos (KILNER, 2007, p. 19).

---

<sup>13</sup> Um pesquisador principal do conjunto de estudos do Reino Unido revisados aqui, observou que a maioria das pessoas que receberam orientação/aconselhamento dos serviços de busca ativa que tais estudos avaliaram não tinham condições de pagar pela consulta recebida. Ela suscitou a questão de saber se a questão do custo não foi explorada em muitos estudos/avaliações, na medida em que pode ser percebida como muito óbvia uma pergunta a ser feita (comunicação pessoal, agosto de 2009).

## **Confidencialidade**

Como as ações de busca ativa em serviços jurídicos podem ser prestadas em locais onde os usuários/destinatários são conhecidos por terceiros, a confidencialidade e a importância de ter um espaço reservado/privado no qual possa se encontrar com um consultor foram identificados como questões-chave. Nos estudos que analisamos, os usuários/destinatários que procuram aconselhamento relacionado com dívidas estavam particularmente preocupados sobre confidencialidade.

## **Consistência/continuidade do serviço**

A consistência e a continuidade na prestação de serviços foram também altamente valorizadas pelos usuários/destinatários em todos os estudos, com clientes/usuários preferindo consultar sempre o mesmo advogado (um rosto conhecido). A consistência é mais fácil em serviços com pessoal remunerado regularmente, em comparação com clínicas que operam com uma lista de voluntários. No entanto, mesmo alguns serviços de busca ativa com pessoal remunerado tiveram dificuldades quanto à rotatividade dos recursos humanos. Mesmo quando a continuidade do pessoal não seja possível, especialmente se os assuntos continuarem por vários meses, a continuidade da prestação de serviços, a consistência de aconselhamento e as estratégias de transferência foram consideradas vitais. A alocação e gerenciamento dos casos/processos/arquivos eram aspectos importantes da manutenção da continuidade (ver ‘manutenção de registros’ abaixo). O uso de precedentes e manuais de procedimentos auxiliaram alguns serviços em manter a continuidade.

## **Comunicação eficaz entre consultores jurídicos e usuários/destinatários**

A análise que fizemos indica que os usuários/destinatários com necessidades complexas valorizam e apreciam consultores jurídicos amigáveis, acessíveis e respeitosos, que dedicaram tempo para lhes explicar as coisas em linguagem simples.

Os usuários/destinatários também valorizavam muito os advogados que tinham a capacidade de escutá-los. Não só a comunicação entre corpo jurídico e usuários/destinatários

requer habilidade, mas também deve ser dada consideração ao tempo que as sessões de aconselhamento/orientação podem levar (ver recursos abaixo), especialmente quando há questões complexas a serem resolvidas.

Os advogados são sempre amigáveis e fáceis de entender. Eles simplificam as coisas. De início, foi difícil falar com [o advogado], mas ele fez as coisas ficarem fáceis. Ele me explicou as coisas de uma maneira fácil. Ele foi bastante minucioso. Eles não fazem você se sentir como um idiota (GOLDIE, 2003, p. 32).

Este tipo de comunicação eficaz entre advogados e usuários/destinatários foi observado para aumentar a confiança do cliente no processo e nos resultados (mesmo quando estes possam não ser os resultados que esperavam) e sua capacidade de compreender e abordar suas questões jurídicas. A comunicação eficaz também foi uma pedra angular na construção do nível de confiança necessário para dar sustentação tanto ao cliente ao lidar com seus assuntos específicos, e ao serviço numa perspectiva mais ampla.

### **Equipe de Trabalho, habilidades e treinamento**

O estudo destacou que a eficácia jurídica das ações de busca ativa abrange mais do que o trabalho de consultores jurídicos de per si. Aqui discutimos a gama de funções envolvidas em ações de busca ativa em serviços jurídicos eficazes e sustentáveis e as habilidades/treinamentos necessários para essas funções.

### **Consultores jurídicos**

A revisão identificou as competências necessárias aos consultores jurídicos para trabalharem na busca ativa com usuários/destinatários com necessidades complexas. Idealmente, advogados/profissionais jurídicos que atuam em busca ativa devem:

- ter experiência suficiente nas áreas relevantes do direito, reconhecendo que os problemas enfrentados pelos usuários/destinatários podem ser complexos/críticos

- ter algum nível de conhecimento sobre diferentes áreas do direito, pois os usuários/destinatários podem vir a enfrentar uma série de problemas jurídicos que se cruzam/sobrepõem
- estar conscientes para onde e como encaminhar usuários/destinatários que tenham problemas que ultrapassem a sua expertise ou função, incluindo a compreensão do papel e da capacidade a agência anfitriã
- serem hábeis em se comunicar e trabalhar com o grupo-alvo, incluindo clientes/usuários com vidas caóticas, problemas de saúde mental e deficiências cognitivas.

Os estudos revisados indicam que pode ser difícil recrutar consultores jurídicos que tenham todas essas habilidades e conhecimento.

[...] Às vezes também me preocupo com as orientações/aconselhamentos e com as áreas do direito que surgem, embora eu ache que eu consigo não afundar (Advogado citado em GOLDIE, 2003, pág. 82).

Por esta razão, é provável que a capacitação/treinamento seja necessária em uma ou mais áreas. Além disso, capacitação de conscientização cultural pode ser necessária para consultores jurídicos trabalhando com indígenas australianos e outras comunidades culturalmente diversas.

Os estudos também indicam que todos os advogados/profissionais jurídicos ou consultores se beneficiam de capacitação/treinamento em:

- a operação do respectivo serviço de busca ativa específico incluindo manutenção administrativa e de requisitos, especialmente no que se refere a gerenciar os casos (pastas/processos) de usuários/destinatários transitórios
- encaminhamento/referenciamento apropriado, incluindo informações sobre os serviços jurídicos e sociais disponíveis para seus usuários/destinatários e o papel e trabalho da agência anfitriã
- questões de segurança.

O estudo concluiu que pode ser útil incorporar um programa contínuo de treinamento/capacitação, dadas as questões de rotatividade de pessoal em vários programas de busca ativa revisados. Notavelmente, alguns estudos observaram como a própria experiência de trabalho na área jurídica melhorou as competências da equipe de profissionais jurídicos.

Deve-se também considerar a adequada supervisão do trabalho jurídico realizado (particularmente se advogados juniores estiverem envolvidos) e a disponibilidade de aconselhamento especializado aos advogados.

### **Pessoal de apoio (parajurídicos ou paralegais<sup>14</sup>)**

Esta revisão identificou que usuários/destinatários com problemas complexos nem sempre vão exigir habilidades “jurídicas” de alto nível para atender as suas necessidades jurídicas. Alguns clientes/usuários precisaram de ajuda paralegal, por exemplo, no preenchimento de formulários ou para realizar chamadas telefônicas. Uma sugestão para atender tais necessidades seria incluir pessoal paralegal voluntário ou pago dentro do serviço.

### **Coordenador**

Ficou claro na análise que a coordenação e a administração com recursos adequados também são fundamentais ao sucesso das ações de busca ativa em serviços jurídicos a pessoas com necessidades complexas. As tarefas realizadas pelos coordenadores incluíam:

- desenvolver e manter interação com as agências anfitriãs e outros “observadores de problemas”
- interagir com outros provedores de serviços que atendem o mesmo grupo-alvo de usuários/destinatários dos serviços, para encaminhamentos/referenciamentos ulteriores
- acesso a suporte especializado para pessoal jurídico, incluindo assistência (pro-bono) de *barristers* (NT: refere-se a advogados que no sistema australiano e inglês são especificamente habilitados a atuar em processos que tramitam em certas instâncias judiciais superiores)
- gerenciamento de financiamentos, de observância dos requisitos de relatórios de financiamento e da administração do programa
- coordenar o recrutamento e treinamento para pessoal para atuação em busca ativa e treinamento para o pessoal da agência anfitriã.

---

<sup>14</sup> NT: a expressão em inglês “para-legal” não possui uma equivalente adequada em português, de modo que é comum o uso da mesma palavra: “paralegais”.

Quando não há um coordenador, estas tarefas podem ser realizadas tomando tempo do consultor (NT: implicitamente, consultor jurídico).

### *Custos e recursos*

As conclusões acerca da questão dos custos dos serviços de busca ativa não são totalmente simples.

Uma característica das ações de busca ativa em serviços jurídicos aqui analisadas é que elas atenderam usuários/destinatários desfavorecidos com problemas complexos. Vários estudos descobriram que pode levar mais tempo, mais recursos e mais habilidades para alcançar e ajudar efetivamente essas pessoas - particularmente quando os usuários/destinatários têm vários problemas jurídicos e/ou outras necessidades complexas. Por meio de modelagem estatística, Smith & Patel (2008) descobriram que o tempo de aconselhamento variava entre diferentes grupos de clientes/usuários/destinatários<sup>15</sup>. No entanto, quando o número e tipo de problemas relacionados a dívidas foram levados em consideração o modelo, as características da dívida (número e tipo) foram considerados impulsionadores mais fortes do tempo de aconselhamento/orientação do que o grau de exclusão financeira da pessoa atendida<sup>16</sup>. O tempo de aconselhamento também variou dependendo da organização na qual o usuário recebeu a orientação jurídica.

Smith & Patel (2008) também observaram que, em termos do financiamento total do projeto, os casos de ações de busca ativa custam mais do que os serviços de aconselhamento/orientação convencionais. Contudo, se os custos são baseados em um custo por hora de atuação, eles descobriram que o aconselhamento/orientação sobre dívidas prestado a usuários/destinatários desfavorecidos através de busca ativa pode levar menos tempo por cliente, e, portanto, custa menos, em comparação com a prestação de orientação/aconselhamento sobre dívidas a estes clientes/usuários através dos serviços de

---

<sup>15</sup> Por exemplo, descobriram que o tempo de aconselhamento/orientação era significativamente mais curto para clientes de origens étnicas diversas, em comparação com clientes “brancos”, e significativamente mais longo para pais e mães solteiros e casais com crianças em comparação com pessoas sem filhos.

<sup>16</sup> Neste estudo, a ‘exclusão financeira’ é medida em função de 5 critérios, incluindo: nenhuma conta bancária, nenhuma poupança mantida, uso de crédito com juros altos, dívidas prioritárias existentes e renda anual inferior a 14.500 libras.

assistência jurídica convencionais. Smith e Patel (2008) concluem que o custo adicional dos serviços de busca ativa está mais relacionado com os custos indiretos ou “fixos” de de tal modalidade de serviço, do que das próprias sessões de aconselhamento/orientação. Sintetizando os resultados de todos os estudos, os custos fixos associados incluem:

- coordenação e administração
- supervisão e treinamento para equipe de aconselhamento/orientação
- colaboração contínua e treinamento para os funcionários da agência anfitriã e “observadores de problemas”
- custos de divulgação dos serviços de busca ativa
- tecnologia e infraestrutura (telefones, acesso à internet, acesso à intranet, onde apropriado)
- em alguns casos, gestão de casos de clientes/usuários que necessitam de apoio contínuo ou mais ativo.

Notavelmente, são essas mesmas características e seus custos associados que foram identificados pela nossa análise como os elementos que tornam os serviços de busca ativa mais eficazes.

Dito isto, os requisitos de recursos também variam com o local. Por exemplo, a ações de busca ativa nas prisões apresenta problemas específicos em termos de acesso, a disponibilidade de usuários/destinatários presidiários devido ao bloqueio e acesso limitado à tecnologia por parte dos consultores (por exemplo, não há celulares ou acesso à internet) ao visitar prisões (ver também GRUNSEIT et al, 2008). Outros problemas como o não comparecimento às consultas agendadas também podem aumentar os custos indiretos.

### **Tecnologia e infraestrutura**

O estudo identificou que o acesso a recursos apropriados de tecnologia nos locais das ações de busca ativa em serviços jurídicos facilita mais rapidamente a prestação de serviços mais eficazes. Por exemplo, o acesso à internet (ou intranet, quando apropriado) permitiu que consultores jurídicos realizassem pesquisas, acessassem precedentes e produzissem cartas e documentos no local. Acesso aos arquivos/pastas de documentos do cliente nos próprios locais onde as ações de busca ativa estão sendo realizadas (em cópia impressa ou eletronicamente)

permitiram assistência imediata a usuários/destinatários transitórios, que podem aparecer para obter assistência sem prévia marcação. A gestão de arquivos on-line também pode ajudar no monitoramento da qualidade dos serviços prestados.

### **Manutenção e revisão de registros**

A manutenção eficaz de registros foi identificada como uma característica importante no caso de ações de busca ativa em serviços jurídicos bem-sucedidas. Permitiu que ocorresse a supervisão adequada de arquivos/pastas de documentos/processos e pessoal, permitiu que o projeto fosse monitorado e revisado e foi usado para estruturar um caso com vistas a buscar financiamento para o projeto. Conforme discutido anteriormente, a manutenção do registro efetivo também ajudou o serviço a manter contato e prestar assistência a usuários/destinatários temporários quando eles apareceram.

Todos os programas analisados receberam financiamento de agências de financiamento externos (por exemplo, subvenções governamentais). O monitoramento e a revisão adequada dos processos eram geralmente condições do financiamento. Uma questão fundamental nos estudos analisados dizia respeito à capacidade dos serviços para atender aos requisitos de relatórios (NT: implicitamente, relatórios de prestação de contas). Alguns estudos relataram que advogados não completaram requisitos burocráticos e dos relatórios pois seriam 'muito onerosos' ou porque se sentiram desconfortáveis em fazer perguntas aos usuários sobre questões como deficiência.

Outra questão levantada na revisão feita foi a necessidade de definir metas realistas e apropriadas ao trabalhar com usuários/destinatários “difíceis de alcançar” por meio de ações de busca ativa. Como discutido anteriormente, ações de busca ativa tem uma série de custos necessários, mas fixos associados a sua instalação e ao suporte para sua continuidade. Além disso, o público-alvo pode ser mais difícil de prestar assistência. Isso pode se traduzir em tempo mais longo, prazos, menos pessoas atendidas e custos mais elevados.

## Conclusão

“Busca Ativa” é uma estratégia frequentemente usada como forma de alcançar e prestar serviços jurídicos a pessoas muito desfavorecidas e sem acesso a assistência jurídica. Para informar com base em evidências empíricas, revisamos sistematicamente as melhores pesquisas empíricas (baseadas em provas/evidências) disponíveis sobre ações de busca ativa em serviços jurídicos para pessoas hipossuficientes com necessidades complexas. Nós examinamos se as ações de busca ativa em serviços jurídicos podem alcançar e prestar assistência a pessoas hipossuficientes com necessidades complexas e as características dos serviços que contribuem para sua eficácia e sustentabilidade.

A “melhor evidência de pesquisa disponível” sobre busca ativa em serviços jurídicos que localizamos e analisamos neste relatório é um conjunto de onze relatórios de avaliação em serviços de busca ativa na Austrália e no Reino Unido. Embora variem consideravelmente em escala, esses estudos geralmente avaliam as ações de busca ativa em serviços jurídicos realizados em vários locais. Quatro dos estudos do Reino Unido revisam um programa nacional de larga escala de serviços de busca ativa para orientação/aconselhamento a pessoas hipossuficientes.

As evidências/provas que identificamos nesta análise nos mostra que ações de busca ativa em serviços jurídicos que contam com recursos adequados e que são instalados em locais apropriados, que tenham ligações sólidas com seu grupo de usuários/destinatários, e que possuam consultores jurídicos qualificados e fortes redes de referenciamento podem:

- alcançar usuários/destinatários desfavorecidos com problemas legais complexos e que de outra forma não teriam recebido assistência jurídica
- ajudar esses usuários a resolverem suas questões jurídicas, melhorar as suas situações e possibilitam aumentar sua disposição de procurar ajuda no futuro
- reduzir o estresse e a ansiedade associados ao fato de ter questões jurídicas pendentes, como assuntos relacionados a dívidas
- reduzir a carga sobre as agências anfitriãs, fornecendo a elas e a seus usuários/destinatários acesso a suporte/conhecimento especializado.

Aqui estão também algumas evidências de que o aconselhamento sobre dívidas em particular pode trazer benefícios financeiros diretos para usuários/destinatários (por exemplo, em termos de redução de dívidas, aumento, rendimento e a possibilidade de “começar do zero”). Além disso, um aconselhamento dado no momento adequado pode evitar que os problemas aumentem (ainda mais) quanto a seriedade porque permanecem sem solução.

Embora o formato exato de qualquer serviço de busca ativa seja diferente dependendo do grupo-alvo, da natureza das questões jurídicas e do contexto específico do programa, houve uma série de observações e descobertas feitas nos estudos sobre os recursos de serviços de busca ativa que contribuem para o seu sucesso. Estas conclusões podem ajudar os serviços na concepção, implementação e realização contínua de ações de busca ativa em serviços jurídicos sustentáveis e eficazes a estes grupos-alvo. Em resumo, a nossa análise sugere que as melhores práticas de ações de busca ativa em serviços jurídicos a pessoas hipossuficientes com necessidades complexas têm as seguintes características.

### **Planejamento e colaboração**

Os serviços são planejados e estabelecidos em consulta com outros serviços jurídicos e não jurídicos que ajudam o grupo-alvo e/ou ao grupo-alvo diretamente. Isto é importante para garantir que o serviço preencha uma lacuna nos serviços e para desenvolver vias de encaminhamento/referenciamento dentro e fora dos serviços de busca ativa. A importância de manter um processo formal e contínuo de comunicação informal com qualquer agência anfitriã e outras redes também foram enfatizadas.

### **Estabelecer vínculos com clientes/usuários/destinatários**

Para alcançar usuários/destinatários com necessidades complexas, é melhor que os serviços sejam instalados em locais frequentados pelos grupos-alvo e de confiança dos mesmos e, ainda, locais que possuam um fluxo de usuários/destinatários através desse serviço. Os locais são prestados precisam de um espaço privativo onde o serviço possa ser prestado. No entanto, a localização apropriada não é necessariamente suficiente para alcançar os usuários/destinatários. O alcance do serviço é também potencializado por:

- sistemas de referenciamento/encaminhamento eficazes com agências (incluindo a agência anfitriã) e indivíduos que são conhecidos e confiáveis para o grupo-alvo
- serviços sendo divulgados de forma adequada para o grupo-alvo e que os trabalhadores da linha de frente e membros da comunidade deem o devido suporte/apoio.

### **Prestação de serviços adequada**

Para garantir que a assistência jurídica prestada seja apropriada para o grupo de usuários/destinatários, os serviços devem ser idealmente flexíveis. Os serviços precisam de rapidez na capacidade de agir, se necessário, e de gastar tempo com usuários que necessitam de suporte mais intensivo. Além disso, os serviços precisam de estratégias para manter contato com usuários/destinatários transitórios. Serviços acessíveis de alta qualidade, consistência do serviço e confidencialidade também foram identificadas como características-chave de ações de busca ativa em serviços jurídicos eficaz no atendimento a usuários/destinatários “difíceis de alcançar”.

### **Recursos Humanos e Financeiros**

Vários estudos em nossa revisão observaram que pode levar mais tempo, mais recursos e mais habilidades para alcançar e ajudar efetivamente esses usuários/destinatários - especialmente quando o serviço visa atender usuários com uma série de seus problemas jurídicos. No entanto, há também alguma evidência de que grande parte do custo adicional do alcance está relacionado às despesas gerais ou custos “fixos” das ações de busca ativa, mais do que a duração das sessões de aconselhamento elas mesmas. Entretanto, são esses custos fixos adicionais - para planejamento e configuração, administração e coordenação do serviço, colaboração contínua com agências anfitriãs e outros serviços, e a formação/capacitação contínua e a supervisão de consultores jurídicos - que são necessários para tornar os serviços de busca ativa mais eficazes. Os serviços também parecem funcionar mais efetivamente com acesso à tecnologia apropriada, como acesso a telefones, internet e serviços eletrônicos de processamento.

Os profissionais jurídicos que realizam ações de busca ativa, idealmente, têm experiência nas áreas pertinentes do direito, bem como habilidades para trabalhar com usuários/destinatários com necessidades complexas. Clientes/usuários/destinatários com complexidades valorizam advogados/profissionais jurídicos acessíveis, respeitosos, hábeis em explicar questões legais de maneira clara, linguagem simples e capazes de encaminhá-los/referenciá-los adequadamente para assistência adicional quando necessário. O estudo revisado reconheceu a dificuldade em encontrar pessoal com todas as habilidades necessárias.

### **Monitoramento e revisão**

Em termos de monitoramento e revisão, os serviços e seus organismos de financiamento precisam ter metas realistas e resultados esperados. Os financiadores precisam ter uma visão realista, expectativas de tempo e dos recursos que podem ser necessários para alcançar e ajudar usuários/destinatários muito marginalizados com necessidades complexas.

### **Lacunas de conhecimento**

As conclusões relatadas acima são extraídas das melhores evidências de pesquisa disponíveis sobre a estrutura e o impacto das ações de busca ativa em serviços jurídicos para pessoas hipossuficientes com necessidades complexas. Embora tenha havido uma notável consistência nas descobertas desses estudos, a escala dos estudos relatados e dos programas de busca ativa a respeito do qual trataram, variaram significativamente. Embora este relatório de alguma forma, preencha uma lacuna de conhecimento sobre a eficácia da busca ativa jurídica, o processo de revisão destaca a necessidade de mais pesquisas independentes de alta qualidade sobre a estrutura e o impacto das ações de busca ativa em serviços jurídicos, especialmente na Austrália. Em particular, mais pesquisas de alta qualidade na Austrália são necessárias sobre:

- eficácia das ações de busca ativa em serviços jurídicos para diferentes grupos, com diferentes questões jurídicas e em diferentes localizações
- custos e benefícios relativos das ações de busca ativa em serviços jurídicos a usuários “difíceis de alcançar” e a comunidades em comparação com outros modelos de serviços prestados
- papel da educação jurídica comunitária nos serviços de busca ativa

- impactos a longo prazo das ações de busca ativa em assistência jurídica para usuários/destinatários hipossuficientes “difíceis de alcançar”.

### Reflexões sobre a pesquisa

Esta análise baseou-se fortemente em uma metodologia desenvolvida para a revisão de dados qualitativos de saúde. A metodologia proporcionou a esta revisão um nível de rigor e transparência que acreditamos que aumenta a validade dos resultados aqui relatados. No entanto, nosso piloto desta metodologia indica que há espaço para este método ser refinado para melhor definir, identificar e sintetizar em alta qualidade metodologias de pesquisa e avaliação comumente usados em pesquisas sociojurídicas. Isso envolve revisar os critérios de aferição para avaliar uma gama mais ampla de metodologias (incluindo resultados de pesquisas e análise de casos e de outros documentos administrativos). Iremos refletir mais detalhadamente sobre os limites entre informação qualitativa e quantitativa, o que é entendido como “qualidade” em diferentes formas de pesquisas e na combinação de diferentes métodos (por exemplo, através da triangulação de dados). Há também como escopo definir com mais precisão o que é entendido e aceito como “evidências/provas” e como “descobertas” na pesquisa qualitativa que revisamos.

Além disso, o estilo de relatório que é apropriado para informar/servir de base à política no setor jurídico difere dos tipos de relatórios criados para o público acadêmico na área da saúde. Essas diferenças serão levadas em consideração em pesquisas futuras realizadas pela “Fundação” (NT: refere-se à “*Law and Justice Foundation of New South Wales*”) sobre “o que funciona” de fato.

---

### Referências

#### Estudos incluídos nesta revisão

BUCK, A, TAM, T & FISHER, C. 2007, Putting money advice where the need is: evaluating the potential for advice provision in different outreach locations, LSRC Research Paper no. 16, **Legal Services Research Centre**, London. Disponível em: <http://www.lsrc.org.uk/publications/Outreach.pdf>.

DAY, L, COLLARD, S & HAY, C. 2008, Money advice outreach evaluation: qualitative outcomes for clients, **Legal Services Research Centre**, London. Disponível em: <http://www.lsrc.org.uk/publications/DebtOutreachOutcomesClients.pdf>.

DAY, L, COLLARD, S & DAVIES, V. 2008, Money advice outreach evaluation: the provider and partner perspectives, **Legal Services Research Centre**, London. Disponível em: <http://www.lsrc.org.uk/publications/DebtOutreachProviderPartnerPerspectives.pdf>.

DIMOS, D. 2008, Civil law ALS Outreach review, **Legal Aid NSW**, Sydney. Disponível em: <http://www.legalaid.nsw.gov.au/data/portal/00000005/public/24799001229058541336.pdf>.

GILLESPIE, M. et al. 2007, **Money advice for vulnerable groups**: final evaluation report, Scottish Executive, Glasgow. Disponível em: <http://www.scotland.gov.uk/Resource/Doc/171671/0047978.pdf>.

GOLDIE, C. 2003, **PILCH homeless persons' legal clinic**: evaluation report, Gilbert + Tobin Centre of Public Law, Sydney. Hartlepool New Deals for Communities 2004, Evaluation report on the money advice and debt counselling service project, Hartlepool, UK. Disponível em: <http://www.ndc.org.uk/documents/MoneyAdviceandDebtCounsellingService.doc>.

KILNER, D. 2007, **Housing Legal Clinic final evaluation report**, Welfare Rights Centre SA, unpublished, Adelaide.

SHERR, L, *et al.* 2002, **A stitch in time**: accessing and funding welfare rights through Health Service Primary Care. An evaluation of primary care based specialist welfare rights advice provision in Lambeth, Southwark and Lewisham, London. Disponível em: <http://www.lho.org.uk/viewResource.aspx?id=8763>.

SMITH, M & PATEL, A. 2008, Money advice outreach evaluation: cost and effectiveness of the outreach pilots, **LSRC Research Paper no. 22**, Legal Services Commission, London. Disponível em: <http://www.lsrc.org.uk/publications/DebtOutreachCostEffectiveness.pdf>.

WESTWOOD SPICE. 2005, **Evaluation report**: Homeless Persons' Legal Service, PIAC, Unpublished, Sydney.

### Referências Adicionais

AUSTRALIAN GOVERNMENT SOCIAL INCLUSION UNIT. 2008, **Social inclusion**: origins, concepts and key themes, Commonwealth of Australia, Canberra. Disponível em: <http://www.socialinclusion.gov.au/Documents/PMC%20AIFS%20report.pdf>.

BRACKERTZ, N & MEREDYTH, D. 2008, Social inclusion of the hard to reach: community consultation and the hard to reach: local government, social profiling and civic infrastructure: final report, **Swinburne Institute for Social Research**, Hawthorn, Victoria. Disponível em: <http://researchbank.swinburne.edu.au/vital/access/manager/Repository/swin:9858>.

- BUCK, A. 2009, 'Reaching further through outreach advice', in **Reaching further: innovation, access and quality in legal services**, Stationery Office Books, London, pp. 73-99.
- CAMPBELL COLLABORATION. 2009, **What is a systematic review?** Disponível em: [http://www.campbellcollaboration.org/what\\_is\\_a\\_systematic\\_review/index.php](http://www.campbellcollaboration.org/what_is_a_systematic_review/index.php).
- COUMARELOS, C, WEI, Z & ZHOU, A. 2006, **Justice made to measure: NSW legal needs survey in disadvantaged areas**, Law and Justice Foundation of NSW, Sydney. Disponível em: <http://www.lawfoundation.net.au/report/survey2006>.
- FORELL, S, MCCARRON, E & SCHETZER, L 2005, **No home, no justice?** The legal needs of homeless people in NSW, Law and Justice Foundation of NSW, Sydney. Disponível em: <http://www.lawfoundation.net.au/report/homeless>.
- GOVERNMENT SOCIAL RESEARCH UNIT. 2007, **What do we already know?** Harnessing existing research. Background paper 2 of the Magenta book: guidance notes for policy evaluation and analysis, HM Treasury, London. Disponível em: [http://www.gsr.gov.uk/downloads/magenta\\_book/Chap\\_2\\_Magenta.pdf](http://www.gsr.gov.uk/downloads/magenta_book/Chap_2_Magenta.pdf).
- GRUNSEIT, A, FORELL, S & MCCARRON, E. 2008, Taking justice into custody: the legal needs of prisoners, **Law and Justice Foundation of NSW**, Sydney. Disponível em: <http://www.lawfoundation.net.au/report/prisoners>.
- JOHANNA BRIGGS INSTITUTE. 2008, **Johanna Briggs Institute reviewers' manual 2008** edition, Johanna Briggs Institute, Adelaide. Johanna Briggs Institute Johanna Briggs Institute Qualitative Assessment and Review Instrument (QARI). Disponível em: <http://www.joannabriggs.edu.au/services/sumari.php>.
- LEGAL AID NSW. 2008, 'Spotlight on outreach services', **Verbals**, no. 51, pp. 7-19. Disponível em: <http://www.legalaid.nsw.gov.au/data/portal/00000005/public/34824001223505244172.pdf>.
- SCHETZER, L, MULLINS, J & BUONAMANO, R. 2002, Access to justice & legal needs, a project to identify legal needs, pathways and barriers for disadvantaged people in NSW. **Background paper**. Law and Justice Foundation of NSW, Sydney. Disponível em: <http://www.lawfoundation.net.au/report/background>

---

## Apêndice 1:

### Detalhes metodológicos adicionais – estratégia de pesquisa e resultados sintetizados

#### Estratégia de pesquisa

Uma estratégia de busca em três etapas foi utilizada.

### **Primeira etapa**

A primeira etapa da estratégia de busca consistiu em uma revisão ampla, mas superficial, de bancos de dados acadêmicos (jurídico, sociojurídico, estudos culturais, saúde, educação e ciências sociais) e os sites de órgãos governamentais e instituições de pesquisa usando termos predefinidos de pesquisa. Os bancos de dados, sites e as bibliografias pesquisadas estão detalhadas no Anexo 2.

Esta primeira fase concentrou-se predominantemente na localização de artigos ou relatórios sobre busca ativa em serviços jurídicos para pessoas com necessidades complexas. Contudo, esta primeira fase, pelo menos a princípio, não excluiu artigos relevantes sobre avaliações de busca ativa para pessoas com necessidades complexas em outras áreas relacionadas (por exemplo, saúde, educação etc.).

Esta etapa foi realizada por dois pesquisadores e dois bibliotecários. Nesta fase foram coletadas apenas informações bibliográficas sobre cada artigo, incluindo um link da web e resumo, quando disponível. Das centenas de relatórios originalmente identificados, os 98 mais relevantes para ações de busca ativa em serviços jurídicos foram inseridos uma biblioteca de referência (EndNote versão 6.0).

### ***Termos de pesquisa***

Os termos de pesquisa usados para pesquisar bancos de dados e os sites eram:

**Tipo de estratégia:** Busca ativa, co-localização, *hub*, *one-stop shop*, interagências, intervenção precoce, clínica jurídica, clínica de aconselhamento, *vídeo-link advice* (excluídos procedimentos judiciais)

**Tipo de estudo:** Avaliação, revisão, o que funciona

**Área do direito:** Direito civil, crédito e dívidas, violência doméstica /violência familiar/VD, direito de família, direito penal, planejamento financeiro, arrendamento/habitação/locação, pobreza, necessidade jurídica múltipla/ necessidade jurídica agrupada/

**Participantes:** Necessidades complexas, indígenas, aborígenes, doença mental, deficiência (intelectual), pessoas em situação de rua, parques de caravanas, rurais, regionais e remoto, pais e mães solos (famílias), desfavorecidos, socialmente/economicamente/financeiramente/excluídos, isolados/difíceis de alcançar, prisioneiros.

### *Uso/hierarquia de termos de pesquisa*

Pesquisamos primeiro por ‘tipo de estratégia’ e ‘participantes’. ‘Área do direito’ e ‘tipo de estudo’ foram usados para limitar a busca. Os outros termos de pesquisa foram mantidos em mente quando selecionamos manualmente em uma lista dos resultados apurados.

### **Segundo estágio**

A segunda etapa envolveu uma análise do que foi apurado na etapa 1 para identificar artigos e relatórios relevantes que foram especificamente sobre avaliações de busca ativa em serviços jurídico para pessoas com necessidades complexas, com base nas informações fornecidas no título e resumo e na íntegra do texto, se disponível. Quaisquer relatórios identificados como relevantes nesta etapa foram recuperados na forma de texto completo ou resumo, e novamente avaliado de acordo com os critérios de inclusão para relevância à questão objeto da revisão.

### **Terceira etapa**

A terceira etapa envolveu a busca das referências e notas de rodapé dos relatórios mais relevantes. Esse envolveu a apuração em sites para obter informações mais direcionadas, bem como contactar serviços para obter cópias de relatórios de avaliação que não foram publicamente disponibilizados. Relatórios sobre avaliações de busca ativa jurídica para pessoas com necessidades complexas encontradas nesta fase foram recuperados e avaliados de acordo com os critérios de inclusão quanto à relevância para a questão objeto da revisão. Este processo está resumido na Tabela 1 no corpo principal do relatório, enquanto os estudos identificados nas fases 2 e 3 da pesquisa estão identificados no Apêndice 3.

Trinta e nove relatórios foram considerados relevantes durante os estágios 2 e 3 e avaliados em relação aos critérios de inclusão para relevância para a questão de revisão.

Destes, 16 eram relatórios de avaliação sobre serviços de aconselhamento sobre busca ativa para pessoas com necessidades complexas e, portanto, foram selecionados para apreciação.

## Descobertas sintetizadas e categorias

Conforme descrito na seção de metodologia do relatório, a síntese de dados envolve a identificação de descobertas, agrupando descobertas em categorias tematicamente semelhantes e então agrupamento dessas categorias em categorias mais amplas descobertas (descobertas sintetizadas) que podem então ser usadas para derivar princípios de melhores práticas.

Um total de 226 resultados foram extraídos do estudo, e depois agrupados em 53 categorias semelhantes. A partir destas 53 categorias uma meta-síntese “temática” baseada no amálgama de categorias relacionadas foi usada para produzir 19 resultados sintetizados. Eles estão listados abaixo.

Tabela A1: Descobertas Sintetizadas e Categorias

- 
1. Impacto – alcance
    - a. A busca ativa efetivamente alcança usuários/destinatários com necessidades complexas
  2. Impacto nos usuários/destinatários – eficácia
    - a. A consulta com advogados pode melhorar a autoestima dos usuários/destinatários e sua perspectiva, mesmo quando um problema não pode ser resolvido
    - b. A assistência jurídica pode atuar como um disjuntor (*circuit breaker*) e habilitar/motivar os usuários/destinatários a seguir em frente com suas vidas
    - c. A assistência jurídica pode aumentar a disposição dos usuários/destinatários para procurar ajuda novamente e gerenciar melhor os problemas no futuro
    - d. Assistência jurídica pode reduzir a ansiedade
    - e. A assistência jurídica a pessoas com necessidades complexas melhora seus resultados
    - f. Modelo que combina trabalho de caso, defesa sistêmica e direito a reforma atende efetivamente às necessidades dos grupos de usuários/destinatários
  3. Impacto – eficiência e benefícios organizacionais
    - a. O modelo de serviços jurídicos na agência anfitriã pode ser mutuamente benéfico
  4. Grupo de usuários/destinatários – implicações de encaminhamento/referenciamento e serviço
    - a. Grupo de usuários/destinatários reticentes em procurar ajuda
    - b. Os usuários/destinatários podem recorrer ao serviço com uma série de problemas jurídicos, o que já pode ser um ponto crítico
    - c. Alguns usuários/destinatários com capacidade limitada necessitam de atendimento contínuo e apoios
  5. Planejamento e configuração
    - a. O modelo precisa responder às condições/necessidades locais
    - b. O planejamento precisa envolver necessidades jurídicas/exercício de mapeamento para garantir que o novo serviço preencha lacunas
  6. Estabelecimento de vínculos com usuários/destinatários – localização
    - a. Locais diferentes têm diferentes tipos de usuários/destinatários com diferentes necessidades
    - b. Local ‘seguro’ familiar aumenta a acessibilidade do serviço
    - c. O serviço precisa estar localizado no local onde o grupo-alvo vá ou visite regularmente
  7. Estabelecimento de vínculos com usuários/destinatários – serviços de divulgação
    - a. Necessidade de divulgar a existência de um serviço, o que ele pode fazer por usuários/destinatários e como contatá-los
  8. Estabelecimento de vínculos com usuários/destinatários – identificação e apoio de pessoas
    - a. Membros da comunidade ou representantes do grupo de usuários/destinatários pode ajudar a facilitar o contato entre usuários/destinatários e serviços jurídicos
-

- b. A equipe da agência anfitriã costuma ser um elo fundamental para usuários/destinatários com problemas complexos
9. Colaboração e networking
- a. O modelo depende da existência de mecanismos para comunicação/colaboração com agência anfitriã
- b. Relacionamento de serviço com outros no setor, incluindo encaminhamentos/referenciamentos essenciais
- c. Os serviços tentaram envolver os usuários/destinatários na gestão do serviço, mas concluiu ser isso difícil
- d. Confiança e relacionamento com a comunidade/usuários/destinatários são essenciais
- e. Ao planejar serviços de busca ativa, é preciso haver prévio/precoce envolvimento com organizações parceiras
10. Prestação de serviços – flexibilidade e tempestividade
- a. Os serviços precisam ser flexíveis o suficiente para atender à gama de questões jurídicas que os usuários/destinatários provavelmente terão
- b. O serviço precisa agir/aconselhar imediatamente/o mais rápido possível
- c. Os serviços precisam de estratégias para permanecer em contato com os usuários/destinatários
- d. Referenciamentos/encaminhamentos calorosos podem ser necessárias
11. Prestação de serviços – relacionamento advogado e usuário/destinatário do serviço (comunicação)
- a. Os usuários/destinatários tem expectativa e apreciam advogados/profissionais jurídicos amigáveis e acessíveis que dedicam tempo para explicar as coisas em linguagem simples
12. Prestação de serviços – confiança
- a. O acesso aumenta quando o serviço é informal e não ameaçador
- b. É mais provável que os usuários/destinatários se envolvam com um advogado com os quais tenham familiaridade e confiança
13. Prestação de serviços – confidencialidade
- a. A confidencialidade é uma forma importante de tornar os serviços acessíveis para grupos “difíceis de alcançar”, especialmente com problemas financeiros de créditos/dívidas - 6 descobertas
14. Prestação de serviços – consistência da prestação de serviços
- a. Consistência/continuidade na prestação de serviços valorizada
- b. Serviço gratuito melhora acessibilidade
- c. Assistência jurídica de alta qualidade cria confiança e reputação
15. Formação e competências – advogados
- a. Os advogados podem demandar treinamento sobre seu grupo de usuários/destinatários e sobre a agência anfitriã
- b. Os advogados podem demandar treinamento em áreas adicionais do direito para cobrir a gama de problemas que os usuários/destinatários provavelmente enfrentarão
- c. Segurança do pessoal jurídico a ser abordada
- d. A formação de advogados deve ser contínua
- e. Trabalhar em uma clínica jurídica pode aprimorar as habilidades dos advogados
16. Treinamento e habilidades – trabalhadores preparatórios
- a. A equipe da agência anfitriã precisa de treinamento sobre como identificar possíveis questões jurídicas e encaminhamento para serviços jurídicos
17. Recursos humanos e supervisão
- a. Supervisão e apoio de alta qualidade para o pessoal jurídico são recursos intensivos, mas importantes
- b. O modelo demanda um cargo de coordenador para administrar clínica/serviço, entrar em contato com a agência anfitriã e organizar treinamento, etc.
- c. Nem todas as questões exigirão um advogado
18. Recursos e infraestrutura
- a. Serviços no regime de busca ativa consomem mais recursos do que estáticos/de escritório serviços baseados
- b. Serviços no regime de busca ativa precisam ser adequadamente financiados e mantidos
- c. Os serviços precisam de acesso a apoio jurídico especializado
- d. Tecnologia vista como facilitadora mais rápida e eficaz de prestação de serviço
- e. Trabalhar com usuários/destinatários difíceis de alcançar geralmente demanda mais gasto de tempo e é mais caro do que o previsto
19. Manutenção de registros e revisão
- a. Se os relatórios e providências administrativo-burocráticas forem muito onerosos, eles não serão preenchidos pelos advogados

- b. Necessidade de registrar todas as questões jurídicas dos usuários/destinatários, resultados de qualquer assistência prestada e outras informações relevantes do cliente
- c. Mecanismos de controle de qualidade precisam ser implementados
- d. Os serviços precisam de estratégias para manter registros disponíveis dos usuários/destinatários que vêm irregularmente à clínica.

### Comentários sobre a metodologia

Um dos objetivos desta revisão sistemática foi testar a aplicabilidade da metodologia JBI como forma de rever a eficácia das estratégias de prestação de serviços jurídicos. Embora a metodologia tenha sido desenvolvida por JBI para revisar iniciativas relacionadas à saúde, vimos que algumas das perguntas feitas sobre a prestação de serviços em saúde eram semelhantes às questões que exploramos sobre a prestação de serviços jurídicos. Isto é particularmente o caso quando se considera a prestação de serviços para pessoas hipossuficientes ou “difíceis de alcançar”. Até onde sabemos, esta é a primeira vez que a metodologia e *software* JBI é aplicada a pesquisas sociojurídicas.

No entanto, deve-se notar que a revisão sistemática e síntese de metodologias diferentemente de projetos experimentais quantitativos é uma evolução metodologia. Assim como houve desacordo e debate em torno do desenvolvimento de meta-análises de estudos quantitativos, há debate entre pesquisadores qualitativos sobre se qualitativo de dados de vários estudos podem ser sintetizados (por ex. integrado ou agregado) e os melhores métodos de fazê-lo (JBI, 2008, p. 29). Decidimos testar este método, pois nos forneceu um método mais robusto, método transparente e replicável de revisão e sintetizando dados qualitativos e de métodos mistos do que uma simples revisão de literatura.

Descobrimos que a abordagem prescrita tinha o benefício de garantir que a revisão permanecesse focada, tanto em termos de conteúdo quanto de qualidade dos estudos incluídos. Era uma disciplina permanecer fiel a nosso protocolo de pesquisa e mais demorado para ser muito minucioso na pesquisa bibliográfica. No entanto foi na fase de avaliação e síntese que nos sentimos mais desafiadas. Por exemplo, descobrimos que, se tivéssemos insistido que cada estudo atendessem a todos os dez requisitos de qualidade definidos para serem incluídos (ou seja, pontuar um ‘sim’ em todos os dez critérios de avaliação), não teríamos material a ser revisado.

No entanto, deve-se notar que a revisão sistemática e a síntese de metodologias que não sejam desenhos experimentais quantitativos é uma metodologia em evolução. Assim como

houve desacordo e debate em torno do desenvolvimento de meta-análises dos estudos quantitativos, há um debate entre os investigadores qualitativos sobre se os dados qualitativos de todos os estudos podem ser sintetizados (por exemplo, integrados ou agregados) e os melhores métodos para fazer isso (JBI, 2008, p. 29). Decidimos testar este método porque nos proporcionou um método mais robusto, transparente e replicável de revisão e síntese de dados qualitativos e de métodos mistos do que uma simples revisão da literatura.

Insistimos que os estudos obtiveram um sim para o que considerados os critérios "chave" - ou seja, os critérios 2 a 5 e 10 (ver Tabela 2). Vários estudos que incluídos pontuaram sim em relação a mais desses critérios. Isso refletiu o fato de que, embora todos os estudos incluídos atendessem a um certo padrão, ainda havia variação na escala e no padrão dos estudos que nós incluímos.

Outra questão que identificamos foi que a maioria dos estudos que examinamos empregaram métodos mistos – qualitativos entrevistas, questionários, uso de recursos administrativos dados e estatísticas. Embora a JBI tenha desenvolvido sistemas de avaliação para dados quantitativos experimentais<sup>17</sup>, dados qualitativos e para dados econômicos, não existem critérios específicos ou métodos de revisão para métodos ‘mistos’ de pesquisa do tipo que identificamos. Adotamos a abordagem de analisar tematicamente os dados de métodos mistos utilizando a ferramenta qualitativa, mas vemos espaço para refinar esta abordagem para melhor abordar as metodologias mistas, particularmente no domínio da investigação sociojurídica.

Adotamos essa abordagem pois todos os relatórios que incluímos têm uma componente qualitativa (com exceção de Smith & Patel, 2008). Além disso, acreditamos que muitos dos critérios de avaliação qualitativos fornecem uma boa ‘lista de verificação’ de pesquisa de qualidade, independentemente de metodologia. Esses critérios “chave” incluem:

- Há congruência entre a metodologia de pesquisa e a questão de pesquisa ou objetivos.
- Há congruência entre a metodologia de pesquisa e os métodos usados para coletar dados.
- Há congruência entre a metodologia de pesquisa e a representação e análise de dados.
- Há congruência entre a metodologia de pesquisa e a interpretação dos resultados.

---

<sup>17</sup> Especificamente, o sistema JBI possui critérios críticos de avaliação para ensaios clínicos randomizados, coorte comparável/caso controle estudos e estudos descritivos/séries de casos.

- Conclusões tiradas no relatório de pesquisa parecem fluir da análise ou interpretação dos dados.

A Fundação pretende aproveitar isso para desenvolver critérios de avaliação que melhor reflitam características metodológicas relevantes para o nosso campo de pesquisa.

Durante a etapa de análise/síntese dos dados encontramos uma dificuldade adicional em alguns relatórios na identificação 'descobertas' e 'evidências'. Em alguns casos, os autores relatariam 'evidências', mas depois pareceria extrair nenhuma conclusão a partir dessas evidências/provas. Em outro, os autores dos casos tiraram conclusões que, embora lógicas e consistente com os resultados em geral, não teriam evidências específicas e claras no relatório para apoiar essas descobertas. Nos casos em que houve evidências, mas nenhuma descoberta, ou, inversamente, descobertas, mas nenhuma evidência apresentada, excluimos aqueles específicos resultados da nossa análise.

À medida que refinamos uma metodologia de revisão para pesquisas sobre questões sociojurídicas, também reconsideraremos o que entendemos por é aceito como 'evidência' e como 'descobertas' no pesquisas qualitativas e outras pesquisas de métodos mistos que nós revisamos.

No geral, a tarefa de revisar a literatura em uma forma tão sistemática forneceu informações úteis sobre como redigir melhor relatórios de pesquisa de uma forma mais forma transparente e rigorosa. A avaliação de critérios oferece um guia sobre o que deve ser encontrado em relatórios de pesquisa de alta qualidade, em todas as disciplinas. Mais importante ainda, descobrimos que esta metodologia forneceu uma ferramenta útil e rigorosa para identificar e sintetizando a melhor pesquisa disponível evidências sobre busca ativa em serviços jurídicos para pessoas com necessidades complexas.

---

## Apêndice 2:

### Lista de bancos de dados e de sites pesquisados

Bases de dados e sites pesquisados durante a fase 1 da revisão da literatura.

#### Bancos de dados

*Bancos de dados LJJ*

- JAPA (Programa Alerta de Acesso à Justiça)

*Bancos de dados jurídicos*

- Austlii
- Repositório Legal Bepress
- Criminologia via plataforma de banco de dados CSA
- Banco de Dados Australiano de Criminologia (CINCH)
- APAIS
- Revistas eletrônicas jurídicas

*Mecanismos de busca acadêmicos*

- Google Scholar
- Política Australiana Online

*Bancos de dados de estudos culturais*

- MAIS: Austrália Multicultural e Estudos de Imigração via Informit Online
- Texto completo de Assuntos Públicos Australianos
- CINCH-ATSI

*Bancos de dados de ciências sociais*

- Família & Sociedade Plus 1980
- Recursos Internacionais para Mulheres
- Rede de Pesquisa em Ciências Sociais
- AGIS + texto
- Coleção de Ciências Humanas e Sociais
- APA-FT
- Informar

*Bancos de dados de saúde*

- Cinch-Saúde
- Banco de dados de saúde & sociedade
- APAIS Saúde
- Bancos de dados de saúde rurais e remotos

*Bancos de dados educacionais*

- A + Educação

#### Sites

#### Sítios eletrônicos

- Sites do âmbito de Governo Estadual (Parlamentos, Departamentos de Justiça, etc.)
- Governo/Parlamento da Commonwealth websites (AGs, Parlamento, Unidade de Inclusão Social)
- Central de Justiça Indígena <http://www.indigenjustice.gov.au/>
- Executivo Escocês <http://www.scotland.gov.uk/Tópicos/>
- Home Office do Reino Unido <http://www.homeoffice.gov.uk/>
- Centro de Pesquisa de Serviços Jurídicos do Reino Unido <http://www.lsrc.org.uk/index2.htm>
- Site da Comissão de Serviços Jurídicos do Reino Unido <http://www.legalservices.gov.uk/>
- Colaboração Campbell <http://www.campbellcollaboration.org/>
- Centro de Estudos sobre Crime e Justiça <http://www.crimeandjustice.org.uk>
- Rede Canadense de Acesso à Justiça <http://www.acjnet.org/nahome/default.aspx>
- Departamento de Justiça, Canadá <http://canada.justica.gc.ca/eng/index.html>

#### *Sites não jurídicos:*

- AIHW; <http://www.aihw.gov.au>
- Centro Australiano de Recursos para Cuidados de Saúde Inovações <http://www.archi.net.au>
- Câmara Australiana de Compensação de Violência Doméstica <http://www.austdvclearinghouse.unsw.edu.au/>
- Instituto Australiano de Estudos da Família <http://www.aifs.gov.au/>
- Centro Australiano de Estudos Juvenis <http://acys.informações/sobre>
- Institutos Cochrane e Joanna Briggs <http://www.cochrane.org.au> <http://www.joannanbriggs.edu.au>
- Ministério para o Desenvolvimento Social da Nova Zelândia <http://www.msd.govt.nz/about-msd-and-our-work/publicações-recursos/eavaliação/index.html>

**Apêndice 3:****Estudos identificados****Estágio 1:**

Foram identificados noventa e oito estudos, a partir de uma lista inicial de centenas de declarações potencialmente relevantes na pesquisa inicial. Estes foram registrados em um banco de dados *Endnote*.

**Etapas 2 e 3:**

Trinta e nove estudos que pareciam ser relatórios de avaliação sobre busca ativa relevantes, foram recuperados em resumo ou texto completo e considerado com mais detalhes contra os critérios de inclusão. Esses estudos foram:

ABBOT, S & HOBBY, L. 2000, 'Welfare benefits advice in primary care: evidence of improvements in health', **Public Health**, n. 114, p. 324-327.

BLAKE STEVENSON LTD & OPM, 2003, Legal information and advice provision in Scotland: a review of evidence, **Scottish Executive Social Research**, Edinburgh.

BUCK, A, TAM, T & FISHER, C 2007, Putting money advice where the need is: evaluating the potential for advice provision in different outreach locations, **LSRC Research Paper** no. 16, Legal Services Research Centre, London.

BULLOCH, S. 2004, An evaluation of the Community Legal Service Pilot Partnerships, Research Findings no.49/2004, **Scottish Executive Social Research**. Edinburgh.

CURRAN, L. 2007, **Ensuring justice and enhancing human rights**: a report on improving legal aid service delivery to reach vulnerable and disadvantaged people, La Trobe Law, Bundoora, Vic.

DAY, L, COLLARD, S & HAY, C. 2008, Money advice outreach evaluation: qualitative outcomes for clients, **Legal Services Research Centre**, London.

DAY, L, COLLARD, S & DAVIES, V. 2008, Money advice outreach evaluation: the provider and partner perspectives, **Legal Services Research Centre**, London.

DIMOS, D. 2008, Civil law ALS Outreach review, **Legal Aid NSW**, Sydney.

DOMESTIC VIOLENCE & INCEST RESOURCE CENTRE. 2004, **Developing an integrated response to family violence in Victoria**: issues and directions, Melbourne.

DOMESTIC VIOLENCE & INCEST RESOURCE CENTRE. 2005, **101 ways great and small to prevent family violence**, Melbourne.

EUROPEAN MONITORING CENTRE FOR DRUGS AND DRUGS ADDICTION (EMCDDA). 2001, **Guidelines for the evaluation of outreach work: a manual for outreach practitioners**, Luxembourg.

FUNSTON, R & HITTER, M 2006, Prisoners Legal Service review, **Legal Aid NSW**, Sydney.

GILLESPIE, M, *et al.* 2007, **Money advice for vulnerable groups: final evaluation report**, Scottish Executive, Glasgow.

GOLDIE, C. 2003, **PILCH Homeless Persons' Legal Clinic: evaluation report**, Gilbert + Tobin Centre of Public law, Sydney. Grace, M & Previte, J 2000, **Evaluation of the Women's Justice/Network**, Margaret Grace and Associates, Bardon, Qld.

HALL, L, *et al.* 2001, 'Is untargeted outreach visiting in primary care effective? A pragmatic randomised controlled trial', **Journal of Public Health Medicine**, v. 23, n. 2, p. 109-113.

HARTLEPOOL NEW DEALS FOR COMMUNITIES. 2004, **Evaluation report on the Money Advice and Debt Counselling Service Project**, Hartlepool, UK.

KERRY, N & PENNELL, S. 2001, **San Diego Homeless Court Program: a process and impact evaluation**, San Diego Association of Governments, San Diego.

KEYATTA, D, SKAFTE-ZAUSS, C & ROSENFELD, M 2007, **Hunter Homeless Law and Advocacy Service Pilot Project: final report**, Mission Australia and Sparke Helmore.

KILNER, D 2007, **Housing Legal Clinic final evaluation report**, Welfare Rights Centre SA, unpublished, Adelaide.

LEGAL AID NSW 2008, 'Spotlight on outreach services', **Verbals**, n. 51, p. 7-19.

MACKINTOSH, J, *et al.* 2006, 'Randomised controlled trial of welfare rights advice accessed via primary health care: pilot study [ISRCTN61522618]', **BMC Public Health**, v. 6, n. 162, p. 10. Disponível em: <http://www.biomedcentral.com/1471-2458/6/162>.

MACMILLEN, L & PERKINS, H. 2005, 'Mental health projects', in **Innovation in the Community Legal Service: a review of 22 projects supported through the Partnership Initiative budget**, Legal Services Commission, London.

MONRO, R. 2002, 'Elder abuse and legal remedies: practical realities?' **Reform**, n. 81, p. 42-46.

NATIONAL PRO BONO RESOURCE CENTRE. 2006, **Regional, rural and remote pro bono: models and opportunities**, Sydney.

- OPINION LEADER RESEARCH. 2007, **Evaluation of the Financial**. Inclusion Fund Face-to-Face Debt Advice Project: final report for stage one of the evaluation.
- PERKINS, H & MACMILLEN, L. 2005, 'Primary health care projects', in **Innovation in the Community Legal Service**: a review of 22 projects supported through the Partnership Initiative budget, Legal Services Commission, London.
- PLEASENCE, P, *et al.* 2007, A helping hand: the impact of debt advice on people's lives, Research Findings 15, **Legal Services Research Centre**, London.
- PREVITE, J & PINI, B. 2002, **Women's Justice Network evaluation 2002**, Legal Aid Queensland, Brisbane. Queensland PILCH 2003, The Homeless Persons' Legal Clinic: end of pilot report, Brisbane.
- RENNIE, FW, GRELLER, W & MACKAY, M. 2002, Review of international best practice in service delivery to remote and rural areas, **Scottish Executive Social Research**, Edinburgh.
- RIDDELL, S, *et al.* 2006, **The future delivery of advice and information services for additional support needs in Scotland**: Report 2, Scottish Executive Education Department, Edinburgh.
- RYAN, P & MERLO, R. 2005, **Family Homeless Prevention Pilot**: final evaluation report, RPR Consulting, Canberra.
- SHERR, L, *et al.* 2002, **A stitch in time**: accessing and funding welfare rights through Health Service Primary Care. An evaluation of primary care based specialist welfare rights advice provision in Lambeth, Southwark and Lewisham, London. Disponível em: <http://www.lho.org.uk/viewResource.aspx?id=8763>.
- SMITH, M & PATEL, A 2008, Money advice outreach evaluation: cost and effectiveness of the outreach pilots, **LSRC RESEARCH PAPER** n. 22, Legal Services Commission, London.
- STEELE, J & SEARGEANT, J 1999, Access to legal services: the contribution of alternative approaches, **Policy Studies Institute**, London.
- TURLEY, C & WHITE, C 2007, Assessing the impact of advice for people with debt problems, **Legal Services Research Centre**, London.
- WESTWOOD SPICE. 2005, **Evaluation report**: Homeless Persons' Legal Service, PIAC, Unpublished, Sydney.
- WILLIAMS, T. 2004, **Review of research into the impact of debt advice**, Legal Services Research Centre, London.

### Relatórios avaliados, mas excluídos

Os seguintes relatórios foram avaliados com base do rigor da sua metodologia (ver Tabela A.1 acima), mas excluídos da revisão na medida em que não atendem aos critérios (devido à metodologia, como relatado) para inclusão como ‘pesquisa qualitativa’.

A maioria dos seguintes não relatou sua metodologia com detalhes suficientes para ser avaliada e usada na análise, ou eram simplesmente descrições de projetos.

LEGAL AID NSW 2008, ‘Spotlight on outreach services’, **Verbals**, n. 51, p. 7-19.

QUEENSLAND PILCH 2003, The Homeless Persons’ **Legal Clinic**: end of pilot report, Brisbane.

STEELE, J & SERGEANT, J. 1999, Access to legal services: the contribution of alternative approaches, **Policy Studies Institute**, London.

MACMILLEN, L & PERKINS, H. 2005. ‘Mental health projects’, in **Innovation in the Community Legal Service**: a review of 22 projects supported through the Partnership Initiative budget, Legal Services Commission, London.

PERKINS, H & MACMILLEN, L. 2005. ‘Primary health care projects’, in **Innovation in the Community Legal Service**: a review of 22 projects supported through the Partnership Initiative budget, Legal Services Commission, London.

### O Programa de Acesso à Justiça e Necessidades Jurídicas

A *Law and Justice Foundation de NSW* empreendeu o Programa de Pesquisa sobre Acesso à Justiça e Necessidades Jurídicas (A2JLN) para identificar o acesso à justiça e às necessidades jurídicas das pessoas desfavorecidas em NSW. Os objetivos do programa são examinar a capacidade de pessoas desfavorecidas para:

- obter assistência jurídica (incluindo informações jurídicas, aconselhamento, assistência e representação)
- participar efetivamente no sistema jurídico
- obter assistência de defesa e apoio não jurídico
- participar eficazmente nos processos de reforma legislativa.

O programa emprega três vertentes metodológicas para abordar estes objetivos:

- a análise de dados de utilização de serviços jurídicos, fornecendo informações específicas sobre a necessidade legal expressa
- pesquisas quantitativas originais de necessidades jurídicas, fornecendo informações sobre necessidades jurídicas expressas e não expressas/não atendidas
- investigação qualitativa aprofundada sobre as necessidades de determinados grupos desfavorecidos.

A pesquisa específica publicada como parte deste programa até o momento inclui:

**Consultas públicas:** um resumo das contribuições recebidas de organizações e indivíduos como parte da consulta inicial processo para o Programa de Pesquisa A2JLN.

**The Data Digest:** o Data Digest é um banco de dados para examinar as necessidades jurídicas expressas, conforme identificadas através de consultas tratadas por serviços jurídicos públicos. Atualmente inclui consultas jurídicas a Comissão de Assistência Jurídica de NSW, LawAccess NSW e centros jurídicos comunitários em NSW. O relatório inaugural do Data Digest, publicado em 2004, apresenta dados de utilização do serviço de 1999–2002. Um número dos relatórios produzidos usando o Data Digest estão disponíveis no site da Fundação [www.lawfoundation.net.au](http://www.lawfoundation.net.au). Está planejado que os serviços jurídicos públicos tenham acesso seguro a uma série de ferramentas interativas on-line de Data Digest.

**Justiça feita sob medida:** pesquisa NSW sobre as necessidades jurídicas em áreas desfavorecidas: um levantamento quantitativo das necessidades jurídicas em seis áreas “desfavorecidas” regiões de NSW, medindo uma ampla gama de eventos jurídicos, incluindo aqueles onde a ajuda é procurada por pessoas legais ou não legais consultores (necessidade legal expressa), aqueles atendidos sem ajuda e eventos onde nenhuma ação é tomada (necessidade legal não atendida).

**Pesquisa piloto de Bega Valley:** uma pesquisa quantitativa da situação de necessidades jurídicas de 306 pessoas foi realizada por telefone em Bega Valley. Esta foi a pesquisa piloto realizada para a pesquisa relatada em *Justiça feita sob medida*.

**Necessidades jurídicas dos idosos em NSW (NT: Nova Gales do Sul):** um estudo qualitativo sobre as questões jurídicas comumente vivenciadas por pessoas idosas em NSW e as barreiras enfrentadas pelos idosos no acesso aos serviços para resolver questões legais.

**Sem casa, sem justiça? As necessidades jurídicas dos sem-abrigo em NSW (NT: Nova Gales do Sul):** um estudo qualitativo sobre a capacidade dos moradores de rua em NSW de obter assistência jurídica, participar efetivamente no sistema jurídico e obter assistência de defesa e apoio não jurídico e agências de apoio. O estudo também detalha as questões jurídicas comumente vivenciados por moradores de rua.

**No limite da justiça: as necessidades jurídicas das pessoas com doença mental em NSW:** um estudo qualitativo sobre as questões jurídicas enfrentadas pelas pessoas com doença mental em NSW, sua capacidade de obter assistência, participar efetivamente no sistema jurídico e obter assistência de agências não jurídicas de defesa e apoio.

**Levando a justiça à custódia: as necessidades jurídicas dos presos:** uma abordagem qualitativa do estudo das necessidades jurídicas e de acesso à justiça dos presos e ex-presidiários. O estudo identifica a gama de criminosos, questões de direito civil e de família que os presos enfrentam em diferentes estágios de encarceramento e as oportunidades e barreiras que enfrentam para abordando essas questões.

Pesquisa realizada com apoio da “FUNDAÇÃO DIREITO E JUSTIÇA – DE NOVA GALES DO SUL” (Austrália)

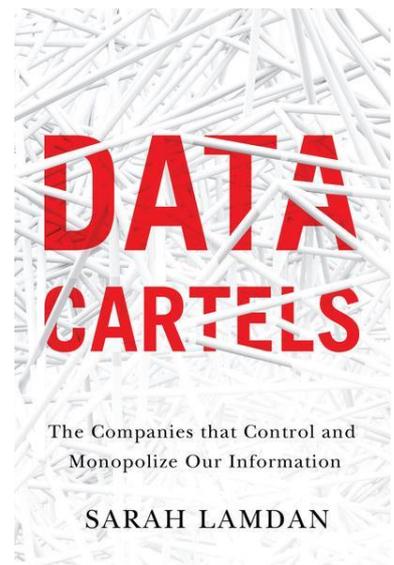


Esta é uma TRADUÇÃO publicada em acesso aberto (*Open Access*) sob a licença *Creative Commons Attribution*, que permite uso, distribuição e reprodução em qualquer meio, sem restrições, desde que o trabalho original seja corretamente citado.

# O OLIGOPÓLIO DAS EMPRESAS DE DADOS NOS ESTADOS UNIDOS

Resenha do livro: LAMDAN, Sarah. *Data Cartels. The Companies That Control and Monopolize Our Information*. California: Stanford University Press, 2023.

Leticia Cantarela MATHEUS<sup>1</sup>  
Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ)



## Resumo

Apresenta resenha do livro *Data Cartels: the companies that control and monopolize our information*, de Sarah Lamdan, publicado pela *Stanford University Press*, CA, em 2023. Destacam-se os principais argumentos da obra, sobre a concentração, no mercado norte-americano, de exploração de dados digitais por duas grandes empresas de análise, a *RELX* e a *Thomson Reuters*. Problematiza questões econômicas e sobre garantias civis tais como o direito à privacidade e à propriedade intelectual, sobretudo no campo acadêmico, a necessidade de leis

---

<sup>1</sup> Professora de Relações Públicas e pesquisadora bolsista Prociência da Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ). Doutora em Comunicação pela Universidade Federal Fluminense (UFF). Coordena o grupo VIP – E-mail: leticia\_matheus@yahoo.com.br – Orcid: <https://orcid.org/0000-0002-2860-2607>.

antitruste e de transparência no mercado de dados. Trata da formação de cartel na área de informação científica, noticiário jornalístico e dados privados de ordem legal e financeira.

**Palavras-chave:** Proteção de dados; Desigualdade; Algoritmos.

#### Abstract

Introduces a review of the book *Data Cartels: the companies that control and monopolize our information*, by Sarah Lamdan, published by Stanford University Press, CA, in 2023. It highlights the main arguments of the book, about the marketing concentration in the United States on digital data by two major analytics companies, RELX and Thomson Reuters. The book discusses the economic outcomes and risks to civil guarantees such as the right to privacy and intellectual property, especially in the academic field, and the necessity for antitrust law enforcement and transparency in data marketing. It issues the formation of a cartel on science, journalistic news and private legal and financial data.

**Keywords:** Data protection; Inequality; Algorithms.

---

*Data Cartels* defende o princípio da informação como bem público e discute como as leis estadunidenses seriam obsoletas para tratar questões de direito à informação, privacidade, transparência e propriedade intelectual na sociedade digital. O livro discute os impactos do processo de datificação do mundo contemporâneo, seguindo a linha de Cathy O’Neil (2020), Christian Fuchs (2020; 2021), Angèle Christin (2020), Thomas Poell *at al.* (2020) entre outros. Embora não traga grande teorização, a autora, Sarah Lamdan (2023), acompanha a crítica contemporânea à ideia de neutralidade dos algoritmos e das métricas, e à fetichização das *BigTechs*. Mais do que alertar sobre os riscos de enviesamento dos dados, ao fomentarem desigualdades tais como racismo (Silva, 2022) e sexismo (Noble, 2018), a autora se ocupa da dimensão econômica e legal da crescente concentração de propriedade desses dados e estabelece essa discussão partindo do argumento de defesa do mercado, ao apontar contradições na jurisprudência nos Estados Unidos nas últimas décadas.

Professora de Direito na *City University* de Nova Iorque, Sarah Lamdan foi bibliotecária nos setores de Direito em diferentes universidades e conta que se deparava com contratos que essas instituições eram obrigadas a fechar com as grandes editoras científicas. Além de prejudicarem a livre concorrência, cláusulas de confidencialidade nesses contratos promoveriam desigualdades geográficas, uma vez que, dependendo do prestígio das universidades, mesmo dentro de um mesmo país, se conseguiriam taxas de assinaturas diferenciadas. Esse tipo de

variação no valor das assinaturas acabaria prejudicando as pequenas e médias instituições de ensino dentro dos Estados Unidos (LAM DAN, 2023, p. 59-60).

Assim, a autora se debruça sobre mercado de geração e uso de dados nos Estados Unidos, mais especificamente sobre o oligopólio de informação em quatro setores: conhecimento científico e tecnológico; notícias jornalísticas; dados financeiros; e dados criminológicos. Enfatizo nesta resenha alguns desses aspectos que, acredito, guardarem semelhanças com o cenário brasileiro e que dizem respeito mais diretamente à pesquisa nas áreas de Ciências Sociais e Humanas.

O livro se concentra em duas grandes empresas nas quais não costumamos falar quando pensamos em *BigTechs*: a *RELX (Lexis-Elsevier-Scopus)* e a *Thomson & Reuters (Clarivate)*, que não apenas capturam dados primários, mas também negociam subprodutos a partir de análises combinatórias em mercados secundários e terciários. Ou seja, essas empresas também funcionam como centros de análises, acumulando diferentes funções no mercado, o que por si só já poderia ser considerado truste, de acordo com o argumento de Sarah Lamdan (2023). A autora apresenta dados impressionantes sobre a concentração dessas duas empresas em um grande oligopólio nos Estados Unidos. Segundo ela (LAM DAN, 2023, p. 22), além de o governo estadunidense ser seu principal cliente, com 1.039 contratos com instituições de governo, haveria a leniência das autoridades diante da prática de “porta giratória” entre setores público e privado nessas *BigTechs*, sem falar em investimento em *lobbies* e em doações de campanha. Somente a *RELX* teria sido responsável por um investimento de 2,38 milhões de dólares em *lobby* e 903.563 mil dólares em doações de campanha em 2020 (LAM DAN, 2023, p. 23).

Além do governo dos Estados Unidos, outros clientes são companhias de seguro, fundos de pensão, firmas de advocacia que representam bancos e grandes corporações e o sistema prisional. Entre as instituições de governo que são clientes, encontram-se, segundo a autora, conselhos tutelares, que usam esses dados para decidir o destino de uma criança, e 3 mil departamentos de polícia, que recorrem a produtos da *RELX*, entre outras coisas, para fazer reconhecimento facial. Mas, segundo a autora, quando esse sistema associa algorítmicamente dados errôneos, o reconhecimento facial tem um índice de 96% de erro (p. 18). Ainda assim, os departamentos de polícia preferem continuar utilizando-os. Esses sistemas de análise de dados acabariam perpetuando desigualdades e perseguições. Por exemplo, a autora argumenta que imigrantes tendem a ser mais importunados pelas autoridades quanto mais fornecem dados, em um ciclo de hipervisibilidade, no qual mais informação gera mais atenção. Além disso, uma vez

introduzido um erro, por exemplo, no sistema de crédito (p. 44), o cidadão tem dificuldade em corrigir a informação, embora existam leis para isso. Isso porque o negócio dessas empresas se sustenta na informação em escala, a partir de diferentes bases de dados, de modo a realizar análises combinatórias e criar previsões de comportamento. O erro individualizado, portanto, não chegaria a afetar a credibilidade do negócio como um todo.

O principal argumento de Sarah Lamdan (2023) é que esse cenário é consequência de decisões políticas, não de um processo “natural” de evolução tecnológica. O paradoxo do neoliberalismo é que ele teria se tornado muito pouco liberal, uma vez que as políticas públicas, mesmo nos Estados Unidos, cada vez protegem menos a livre concorrência e a livre iniciativa. Sarah Lamdan (2023) lembra que a economia norte-americana já vinha de um processo de concentração no final do século XIX, mas que conseguiu revertê-lo e promover um ambiente saudável à concorrência com um conjunto de medidas antitruste. Esta lógica prevaleceu até a década de 1970, quando passou a dominar a Escola de Chicago e a teoria econômica neoliberal de Milton Friedman (2023), o que teria sido intensificado, segundo ela, durante o governo Bill Clinton (1993-2001). Em seguida, com os atentados do 11 de Setembro (p. 31), o povo estadunidense teria se tornado ainda mais disposto a abrir mão de sua privacidade em troca de segurança, legitimando práticas de vigilância em massa, com queda do apoio popular ao liberalismo, segundo ela. Esta questão é especialmente sensível aos Estados Unidos, cuja história e formação da federação se baseiam enormemente em uma lógica antiautoritária, interpretada como proteção do cidadão contra o risco da excessiva intervenção do estado. O problema, segundo a autora, é que, em nome desse princípio, o estado norte-americano foi impedido legalmente de “extrair” dados dos cidadãos, mas passou a fazer isto via setor privado (p. 46). O argumento de Sarah Lamdan (2023) é que, na prática, o governo estadunidense terceirizou a vigilância, passando a comprar dados que há 50 anos é proibido de “extrair”. Nessa lógica, o estado serviria para garantir o direito de as empresas lucrarem, ainda que muitas vezes elas violem direitos à informação e à privacidade, agora transformados em mercadorias. Assim, argumenta a autora, a sociedade estadunidense abriu mão de um bem comum, no caso a informação, ao privatizá-lo. Para piorar, o argumento da “liberdade de expressão”, um direito do cidadão, tem sido reivindicado por empresas e usada nos tribunais para desobrigar as plataformas digitais a retirarem conteúdo errado ou ofensivo. Um exemplo de instrumentalização radical deste argumento foi a defesa da publicação, pela Standard & Poor’s, de balancete que teria estimulado a crise financeira de 2008, mas que, segundo Sarah Lamdan

(2023, p. 47), chegou a ser comparada com “opinião” e que, por essa razão, deveria ser protegida pela Primeira Emenda estadunidense.

No plano da pesquisa científica, *Elsevier* e *Clarivate* são capazes de capitalizar todo o processo de produção de conhecimento (busca, acesso, navegação em geral, publicações, citações, revisões etc.). No mundo, 75% da produção científica é fechada (paga). O lucro da Elsevier, por exemplo, é o maior do mundo. Sua margem é, segundo a autora, de 19%, superior à da *Netflix*, do *Walmart* e da *Toyota* (p. 54). De 1986 a 2006, o preço médio da assinatura dos periódicos acadêmicos da *Elsevier* teria aumentado 300%, mesmo com a redução do custo de produção depois da digitalização dos acervos (p. 7). O truste se apresentaria também na *Scopus*, editora que publica os artigos acadêmicos, ao mesmo tempo em que fornece as métricas que podem determinar a carreira dos pesquisadores e a distribuição dos recursos de pesquisa. Mesmo nos Estados Unidos, onde boa parte das universidades é privada, Sarah Lamdan (2023, p. 69) questiona a distribuição de financiamento de pesquisa com o dinheiro do contribuinte a editoras que são privados. Fazendo aqui uma digressão, caso o Brasil adotasse essa lógica, nossa situação seria ainda mais perversa, uma vez 98% da produção de ciência e tecnologia é paga com dinheiro público, segundo relatório da própria *Clarivate* (2019), encomendado pela Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior do Ministério da Educação (Capes). Felizmente, as revistas científicas no Brasil são majoritariamente abertas (gratuitas para acessar e para publicar) por princípio e devemos seriamente questionar se nossa “internacionalização” deve se dar à custa de publicar nas grandes editoras internacionais (a rigor, britânicas), que são fechadas na sua grande maioria: *Taylor & Francis* e *Sage* por exemplo (p. 62).

Inicialmente uma agência de notícias, a *Reuters* tem hoje, segundo a autora, apenas 10% do seu negócio voltado para a produção noticiosa (p. 15). Sua carteira de negócios representa muito mais coleta e análise de dados, mas toda essa concentração de mercado trouxe também uma série de consequências para a produção e o consumo de notícias jornalísticas. Segundo Sarah Lamdan (2023), o processo de digitalização do jornalismo na década de 1990 levou à falência pequenas e médias empresas jornalísticas. O resultado dessa concentração é o que se tem chamado de desertos de jornalismo, isto é, enormes regiões nos Estados Unidos sem produção noticiosa local. Para se ter uma ideia, havia em 1983 nos EUA pelo menos 50 importantes emissoras de TV. Em 2000, esse número caiu para apenas 5 emissoras, e as TVs estatais, que serviriam para tentar equilibrar e salvaguardar a diversidade de perspectivas ideológicas, estariam sucateadas (p.116). Além disso, haveria uma tendência de o povo

---

#### *O OLIGOPÓLIO DAS EMPRESAS DE DADOS NOS ESTADOS UNIDOS*

estadunidense rejeitar subsídio a empresas públicas de comunicação (p. 125). Em resumo, o argumento central da autora é que, frente ao fantasma do totalitarismo de estado, a sociedade estadunidense acabou se enredando em um “totalitarismo” privado. E quanto aos desertos de notícias, Sarah Lamdan (2023, p. 121) alerta que eles não ficam vazios por muito tempo. Essas lacunas de informação de qualidade acabam sendo preenchidas por páginas de bairros em redes sociais administradas por jornalistas amadores, por fofocas, calúnias e difamações retransmitidas por aplicativos de mensagens, por canais de desinformação em outras plataformas e formas de jornalismo como puro entretenimento.

Como dissemos, *Data Cartels* não representa uma obra inovadora do ponto de vista teórico, pois os riscos do monopólio privado de dados públicos já vêm sendo discutidos, mas o livro é bastante informativo e tem a vantagem de trazer um ponto de vista diferente, de uma advogada especialista em privacidade e direito intelectual. Também tem o mérito de tocar na ferida acadêmica de nossa submissão a duas grandes analíticas, a *REXL* e a *Thomson & Reuters*, que estão muito mais presentes em nossas vidas do que poderíamos supor e certamente muito mais na vida dos cidadãos norte-americanos porque eles não têm um sistema majoritariamente público de ciência e tecnologia como nós. Que não caiamos nas mesmas armadilhas.

---

## Referências

CHRISTIN, Angèle. **Metrics at Work: Journalism and the Contested Meaning of Algorithms.** Princeton University Press, 2020.

CLARIVATE ANALYTICS. **Research in Brazil: A report for CAPES 2019, 2019.** Disponível em: <https://observatorio.doconhecimento.org.br/wp-content/uploads/2019/04/04-Research-in--Brazil.pdf>

FRIEDMAN, Milton. **Capitalismo e Liberdade.** RJ: Intrínseca, 2023.

FUCHS, Christian. **Communication and Capitalism: A Critical Theory.** London: University of Westminster Press, 2020.

FUCHS, Christian. **Social Media, a critical introduction.** Sage: 2021.

LAMDAN, Sarah. **Data Cartels. The Companies That Control and Monopolize Our Information.** California: Stanford University Press, 2023.

NOBLE, Safira Umoja. **Algorithms of Oppression. How Search Engines Reinforce Racism.** New York University Press, 2018.

O'NEIL, Cathy. **Algoritmos de Destruição em Massa**. Como o Big Data aumenta a desigualdade e ameaça a democracia. Santo André (SP): Editora Rua do Sabão, 2020.

POELL, Thomas; NIEBORG, David; VAN DIJCK, José. Plataformização. *In: Revista Fronteiras – estudos midiáticos*. RS, v. 22 n. 1, 2020.

SILVA, Tarcízio. **Racismo algoritmo**. Inteligência artificial e discriminação nas redes digitais. SP: Edições Sesc, 2022.



Esta é uma RESENHA 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.

# A PERSPECTIVA DO DIREITO COMPARADO NO BRASIL – COLÔMBIA COMO CONTRIBUIÇÃO PARA O DEBATE SOBRE O DIREITO INDIGENISTA NO BRASIL

## *THE PERSPECTIVE OF COMPARATIVE LAW BRAZIL – COLOMBIA AS A CONTRIBUTION TO THE DEBATE ON INDIGENOUS LAW IN BRAZIL*

Carlos Eduardo FAMADAS<sup>1</sup>  
Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (PUC-Rio)

Fabianne MANHÃES<sup>2</sup>  
Universidade Federal Fluminense (UFF)

### Resumo

Analisa-se de maneira comparada nesse artigo o Direito Indigenista no Brasil e na Colômbia. A história do Direito Indigenista em ambos os países foi confrontada desde a colonização europeia até a promulgação das Constituições Cidadã no Brasil e Política na Colômbia. Analisa-se especificamente os processos constituintes e a atual legislação indigenista de cada país. Conclui-se a análise com a observação do contexto e da atuação das cortes constitucionais de ambos os países sobre o Direito Indigenista. Trata-se de uma pesquisa empírica, realizada mediante as metodologias: exploratória e qualitativa-quantitativa sobre os dados coletados; de pesquisa bibliográfica direta e indireta de fontes multidisciplinares sobre o tema; e de etnografia documental sobre os instrumentos normativos analisados. Em cada etapa, a análise foi realizada sob os espectros jurídico, histórico e político de maneira que se possa alcançar uma perspectiva contextualizada sobre o tema. Objetiva-se analisar, dialógica e criticamente, os contextos do Direito Indigenista no Brasil e na Colômbia, confrontando-os a fim de encontrar similaridades e singularidades que possam contribuir para o avanço do Direito Indigenista no Brasil.

**Palavras-chave:** direito Indigenista; direito comparado; povos indígenas.

---

<sup>1</sup> Bacharel em Direito pela Universidade Federal Fluminense (UFF). Especialização em andamento em Direito Ambiental Brasileiro pela Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (PUC-Rio). – E-mail: carloseduardofamadas@id.uff.br – Orcid: <https://orcid.org/0009-0004-8644-1911>.

<sup>2</sup> Professora Associada com dedicação exclusiva na Universidade Federal Fluminense (UFF). Atualmente é Coordenadora da Pós-Graduação Lato Sensu Residência Jurídica em Resolução de Conflitos na Universidade Federal Fluminense. – E-mail: fabiannemanhaes@id.uff.br – Orcid: <https://orcid.org/0000-0002-6055-6903>.

### Abstract

This article comparatively analyzes Indigenous Law in Brazil and Colombia. The history of Indigenous Law in both countries is examined from the period of European colonization to the enactment of the Citizen Constitution in Brazil and the Political Constitution in Colombia. The article specifically analyzes the constitutional processes and the current indigenous legislation of each country. The analysis concludes with an observation of the context and actions of the constitutional courts of both countries regarding Indigenous Law. This empirical research is conducted using exploratory and qualitative-quantitative methodologies on the collected data, direct and indirect bibliographic research from multidisciplinary sources on the topic, and documentary ethnography on the analyzed normative instruments. At each stage, the analysis is carried out under legal, historical, and political spectrums to achieve a more contextualized perspective on the subject. The objective is to critically and dialogically analyze the contexts of Indigenous Law in Brazil and Colombia, comparing them to identify similarities and singularities that may contribute to the advancement of Indigenous Law in Brazil.

**Keywords:** indigenous law; comparative law; indigenous folk.

---

### Introdução

O Direito Indigenista corresponde ao Direito criado pelo Estado para contemplar os povos indígenas submetidos à soberania nacional e, logo, não corresponde à realidade jurídica emanada do cerne de cada aldeia indígena (TERENA, 2022). Os povos indígenas raramente são contemplados pelo Direito alienígena (de fora da aldeia) de maneira digna e consonante com suas próprias instituições, tradições e com a sua pluralidade étnica e cultural, o que os torna ainda mais vulneráveis.

O presente artigo é um recorte feito em Trabalho de Conclusão de Curso, no qual se observou que os direitos reconhecidos aos povos indígenas pelo ordenamento jurídico brasileiro, principalmente pela Constituição de 1988, encontram-se pendentes de efetivação e sob uma disputa política que remonta ao período colonial do Brasil. Observou-se, também, que o Direito Indigenista brasileiro não está devidamente em consonância com as diretrizes, tratados e órgãos do Direito Internacional dos quais o país é membro ou signatário.

Diante da urgência do tema e com o escopo de ampliar o debate e a compreensão sobre o Direito Indigenista no Brasil, realizou-se um *paralelismo* com o Direito Indigenista na Colômbia, devido às similaridades e às singularidades evidenciadas entre as nações, em busca de conceitos, iniciativas e institutos jurídicos que possam contribuir para o avanço do tema no

---

*A PERSPECTIVA DO DIREITO COMPARADO NO BRASIL – COLÔMBIA COMO CONTRIBUIÇÃO PARA O DEBATE SOBRE O DIREITO INDIGENISTA NO BRASIL*

país. Utilizou-se uma metodologia predominantemente empírica e exploratória mediante as técnicas de pesquisa bibliográfica direta e indireta, qualitativa-quantitativa e de etnografia documental, bem como uma perspectiva política e histórica sobre o tema.

## **1. Assimilacionismo e colonialismo: contextualizando o direito indigenista no Brasil e na Colômbia**

Para um mais amplo entendimento sobre o objeto deste artigo, é necessário que se analise o contexto histórico dos povos indígenas em cada país desde os seus primeiros contatos com os povos alienígenas e com o Direito do colonizador. Os povos indígenas, dos territórios correspondentes aos atuais Estados de Brasil e Colômbia, sofreram nos séculos XV e XVI com um processo de colonização por monarquias europeias. Esse processo de colonização foi marcado pelo genocídio e pelo etnocídio dos povos originários, mediante extermínio belicoso, transmissão de doenças e submissão dos seus corpos, territórios e tradições.

A população indígena no Brasil em 1500 era de quase 3 milhões de indivíduos (IBGE, 2000), enquanto na Colômbia não foi encontrada uma estimativa oficial do Governo, variando as demais fontes entre 1,5 e 11 milhões de indivíduos (MEJÍA, 2015, p. 23). No Censo de 2022, o Brasil contava com uma população indígena de 1.693.535.917 indígenas, 0,83% da população brasileira, sob 305 etnias diferentes. Já a Colômbia possuía em 2018 uma população de 1.905.617 indígenas em seu território, o equivalente a 4,4% da população colombiana, sob 115 etnias diferentes.

O Brasil foi colonizado pela Coroa Portuguesa (1500) e a Colômbia pela Coroa Espanhola (1499), que incorporaram os povos indígenas ao Direito, ora como sujeito de direito, ora como objeto do Direito. No Brasil, os primeiros documentos jurídicos a versarem sobre os povos indígenas foram as Cartas Régias, que instituíram a escravização dos povos indígenas e os Aldeamentos Jesuíticos<sup>3</sup>. Do séc. XVI ao XVIII foram redigidas diversas normas acerca dos povos indígenas sob a forma de cartas régias, alvarás e leis, como o Alvará de 1º de abril de 1680 e as Leis Pombalinas, em que é possível observar o surgimento de uma tendência do

---

<sup>3</sup> Local onde a Ordem da Companhia de Jesus oferecia proteção aos indígenas em troca da submissão destes ao catolicismo. Ademais, os indígenas convertidos eram utilizados nas lavouras em trabalho análogo a escravidão e em campanhas bélicas contra outros povos indígenas.

Direito luso-brasileiro sobre a regulamentação de determinadas matérias em relação aos povos indígenas.

As terras tradicionalmente ocupadas pelos povos originários despertaram um interesse especial da Coroa Portuguesa. Na Constituição do Brasil de 1824, fruto da proclamação da independência, não houve nenhuma disposição sobre os direitos dos povos indígenas. Em 1845, publicou-se o Regulamento das Missões de Catequese e Civilização dos Índios e somente em 1850 as terras indígenas tornaram a ser objeto do Direito brasileiro através da Lei de Terras, a qual determina como competência do Governo a destinação de terras devolutas aos povos indígenas (LOPES; MATTOS, 2006, p. 223). Mas, essas terras não correspondiam às tradicionalmente ocupadas por esses povos e sobre elas os indígenas só tinham o direito de posse.

A Coroa Espanhola não tardou em introduzir os povos indígenas no Direito espanhol. Em 1503 foi publicada a *Real Provisión de Ordenanzas*, um documento jurídico que determinava os povos indígenas pessoas livres e dignas. Esse documento tratava dos povos indígenas que sobreviveram aos conflitos bélicos contra os colonizadores e foram submetidos às *Encomiendas*<sup>4</sup>. Essa disposição se esgotou com a morte da monarca que a cunhou em 1504 até que em 1512 foram publicadas as *Leyes de Burgos*, novamente tratando os indígenas como homens livres e determinando o trabalho compulsório destes em favor da Coroa.

Em 1542, com o advento das *Nuevas Leyes*, os indígenas foram determinados como livres súditos da Coroa e as *Encomiendas* proibidas sob pena de morte, um artifício para enfraquecer os Governadores e manter a centralização do poder na Metrópole. Em 1550 ocorreu a Controvérsia de Valladolid<sup>5</sup> que influenciou a criação do *Protector de Índios* – figura jurídica com o escopo de fiscalizar possíveis abusos e a exploração contra os povos indígenas (CERVERA, 2015). As *Encomiendas* foram sucedidas pelos *Resguardos*<sup>6</sup> – *Ley 89 de 1890*, ainda em vigor no Direito colombiano.

---

<sup>4</sup> Local onde os indígenas eram concentrados e submetidos pela Coroa Espanhola ao trabalho compulsório, análogo à escravidão. Lá os indígenas trabalhavam por um salário que se esgotava com o pagamento dos impostos à Coroa e eram progressivamente catequizados e assimilados pela sociedade espanhola.

<sup>5</sup> O primeiro debate axiológico sobre os direitos humanos dos povos indígenas. De caráter teológico, foi realizado pela Igreja Católica em função das denúncias realizadas pelos Freis Dominicanos.

<sup>6</sup> Figura jurídica equivalente à Reserva Indígena. Sucessoras das *Encomiendas*, raramente correspondem às terras tradicionais dos povos indígenas. São títulos de propriedade e posse inalienáveis, imprescritíveis e impenhoráveis (art. 63, CP/1991).

O Direito de cada nação elaborou uma política indigenista particular e com foco em objetos diferentes, embora apresentem similaridades. Enquanto o Direito luso-brasileiro se debruçou com maior interesse sobre as terras indígenas, o Direito hispânico priorizou o debate sobre a natureza jurídica dos indígenas, ora os reconhecendo como homens livres e sujeitos de direito, ora como propriedade privada. Ambos os casos foram marcados pelo assimilacionismo e etnocídio dos povos indígenas, nos quais a Igreja Católica assumiu papel fundamental ao legitimar e executar essas políticas.

As políticas indigenistas coloniais influenciam significativamente o Direito de Brasil e Colômbia desde seus períodos republicanos – iniciados em 1889 e 1886 respectivamente. Esse período foi marcado em ambos os países por um forte crescimento da discriminação dos povos indígenas e da violação dos seus direitos. O próprio Direito denominava os indígenas como silvícolas ou *salvajes* e como incapazes a serem tutelados pelo Estado, civilizados e progressivamente assimilados à comunhão nacional.

Na Colômbia a interação entre os povos indígenas e o Estado reflete um contexto histórico conflituoso, principalmente, no início do séc. XX, através do líder indígena Manuel Quintín Lame<sup>7</sup>. Esses embates alcançaram o conflito armado em 1980, quando insurgiu a primeira guerrilha indígena da América Latina, inspirada em Lame, para se defender da violência praticada pelo Estado e por outras forças paramilitares e proteger as terras ancestrais indígenas.

A vulnerabilidade e violação dos povos indígenas pelo Estado e pela sociedade não indígena nesses países chegaram ao auge na segunda metade do séc. XX, quando sofreram, respectivamente, com períodos de Ditadura Militar e Estado de Sítio (Guerra Civil). Os povos indígenas, sem amparo estatal e sendo vilipendiados pelo Estado, viram-se obrigados a se organizar politicamente para lutar pelos seus direitos.

A insurgência das organizações políticas indígenas no Brasil e na Colômbia, somada à decadência dos períodos supracitados e ao fortalecimento e influência dos novos ideais indigenistas do Direito Internacional culminou em um processo de redemocratização e abertura

---

<sup>7</sup> Líder indígena, militar, político, jurista, autodidata e revolucionário colombiano da etnia Nasa (1880-1967). Lutou na Guerra dos Mil Dias, estudou o direito indigenista colombiano e, nomeado Chefe Indígena de Cauca, tentou constituir uma república indígena em Cauca, foi preso mais de 100 vezes e inspirou o Movimento Armado Quintín Lame em 1980.

política em ambos os países e, pois, na instalação das Assembleias Constituintes de 1987 (Brasil) e 1991 (Colômbia). Fatores igualmente importantes contribuíram significativamente com esse processo, como a ascendência do neoliberalismo, a consolidação dos ideais humanitários pós-guerras e a aprovação da Convenção 169 da OIT de 1989 sobre povos indígenas e tribais (GARZÓN, 2008, p. 33).

Os povos indígenas, além de participarem efetivamente dos processos constituintes de seus países, protagonizaram esses processos e serviram de capital simbólico para legitimar as Assembleias Constituintes e suas respectivas Constituições que viriam a ser aprovadas. Criou-se a expectativa de uma nova era para o Direito Indigenista de Brasil e Colômbia, que romperia com os alicerces coloniais e assimilacionistas, reconhecendo e contemplando os povos indígenas como povos plenos e plurais.

## **2. A constituição cidadã e a constituição política: das assembleias constituintes a uma nova era do direito indigenista (?)**

No Brasil, a participação dos povos indígenas na Constituinte ocorreu através da consulta e exposição de diversas lideranças indígenas na Subcomissão dos Negros, Populações Indígenas, Pessoas Deficientes e Minorias, em que se destacam o Cacique Raoni Metuktire e o Ailton Krenak. Este representou os povos indígenas na Assembleia Constituinte em 1987 mediante um discurso contundente e um ato de protesto sob a forma de um ritual tradicional de seu povo.

Mesmo reconhecendo o valor da participação dos povos indígenas e suas conquistas na Constituinte, Krenak denunciou atentados que visavam frustrar e sabotar os anseios dos povos indígenas e a garantia de seus direitos fundamentais no texto constitucional. Apesar de toda a conjuntura interna e externa que influenciou e culminou na promulgação da Constituição Federal em 1988, evidenciou-se uma forte resistência política por parte da sociedade não indígena e da Assembleia Constituinte, fundamentada nos ideais coloniais e assimilacionistas que regeram a política e o Direito Indigenista no Brasil por quase cinco séculos.

Enquanto na Constituinte do Brasil prevaleceu o embate político e ideológico sobre o reconhecimento dos direitos fundamentais dos povos indígenas, na Colômbia o processo Constituinte procedeu sob tons mais condescendentes por parte da sociedade não indígena e do Estado. Além do direito de consulta, a Assembleia Constituinte elegeu dois representantes

indígenas como constituintes para participarem efetivamente do processo que reconheceu diversos direitos aos povos indígenas na Constituição colombiana.

Foram promulgadas em 1988 a Constituição Federal do Brasil e em 1991 a Constituição Política (CP) da Colômbia. Sobre o Direito Indigenista, a principal influência dessas constituições é a Convenção 169 da OIT que reconhece aos povos indígenas, entre outros direitos, o direito à autodeterminação, o direito originário às suas terras e o direito de consulta e participação nas ações e políticas do Estado sobre os temas que lhes concernem. Esse tratado se tornou o principal instrumento normativo do Direito Internacional sobre os povos indígenas pelo seu caráter vinculativo e pelo rompimento com os ideais coloniais e assimilacionistas imperantes, estando seus princípios presentes nos textos de ambas as constituições.

Entretanto, os processos constituintes de Brasil e Colômbia não ocorreram sem dissonâncias – proeminentes ou sutis. O Brasil promulgou sua Constituição em 1988 e a Colômbia em 1991, enquanto a Convenção 169 da OIT foi aprovada em 1989. A CP contou com uma fonte normativa que, à data da promulgação da Constituição Cidadã, ainda estava no âmbito conceitual e sob construção. Apesar dos contextos similares, a soma desses dois fatores contribuiu para uma significativa diferença entre os textos das duas constituições sobre os direitos reconhecidos aos povos indígenas.

### 3. O Direito Indigenista nas Constituições de Brasil e Colômbia

A Constituição Cidadã optou de maneira inovadora por dispor um capítulo específico, ainda que curto, para versar sobre os povos originários, composto por dois artigos e sete parágrafos. Diferentemente, a CP abordou o Direito Indigenista de maneira esparsa em seu texto, reconhecendo, quando necessário, direitos diferenciados referentes aos povos indígenas em cada capítulo. As constituições são regidas por princípios distintos que influenciam diretamente a forma como os constituintes versaram sobre o Direito Indigenista:

*TÍTULO I. DOS PRINCÍPIOS FUNDAMENTAIS. Art. 3º Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil: IV - promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação. (BRASIL, 1988)*

*TÍTULO I. DE LOS PRINCIPIOS FUNDAMENTALES. Artículo 7. El Estado reconoce y protege la diversidad étnica y cultural de la nación colombiana. (COLÔMBIA, 1991).*

A CP se expressa de maneira mais objetiva e reconhece o Estado colombiano como pluriétnico e multicultural, isto é, como um conjunto de grupos sociais, étnicos e culturais diferentes, singulares e com necessidades específicas, enquanto a Constituição brasileira reconhece a universalidade dos direitos e das pessoas, reconhecendo-as através da igualação das suas diferenças.

A Constituição Cidadã não se exime de reconhecer as instituições indígenas e os direitos diferenciados aos povos originários, mas o faz em segundo plano no Capítulo XVIII. Destacam-se as disposições inéditas no país sobre a exploração de recursos hídricos e minerais, inclusive com potencial energético, em territórios indígenas e a legitimação desses povos para ingressarem em juízo independentemente de condições especiais. Em artigos esparsos no texto, reconhece o ensino básico nas línguas indígenas concomitantemente com a língua portuguesa e o dever do Estado de valorizar, proteger e difundir as culturas indígenas.

A principal inovação jurídica advinda da Constituição Cidadã é o reconhecimento do direito originário dos povos indígenas positivado no caput do art. 231 sobre as terras que historicamente e tradicionalmente ocupam. É, pois, o reconhecimento do que o ex-ministro do Supremo Tribunal Federal, juriconsulto e autor João Mendes Júnior classificou como Teoria do Indigenato (1912). Essa teoria, bem como a sua influência sobre a Constituição de 1988, pode ser ilustrada pelo seguinte trecho a seguir:

A teoria do indigenato foi desenvolvida por João Mendes Júnior no início do século XX e trouxe um relevante argumento para posse indígena sobre as terras tradicionalmente ocupadas. Tal teoria influenciou constitucionalistas e administrativistas para consolidação dos direitos territoriais indígenas no Brasil. A argumentação de Mendes Júnior considera séculos de exploração, exclusão e genocídio praticado contra os povos indígenas durante a colonização portuguesa no Brasil. Tal direito é considerado pelo referido autor como congênito, isto é, um direito inato, significando, portanto, que o direito dos povos indígenas às suas terras tradicionalmente ocupadas é anterior à própria criação do Estado brasileiro, devendo este último apenas demarcar e declarar os limites espaciais deste território. [...] Esta teoria tem sua importância por fornecer as bases do entendimento consolidado na Constituição Federal de 1988 sobre demarcação de terras indígenas. Assim, o direito à permanência dos povos indígenas em suas terras é uma fonte jurídica primária da posse territorial, um direito congênito característico do indivíduo membro daquela comunidade antes mesmo de seu nascimento (NOGUEIRA/MASSULO, 2019).

Além do direito originário de posse dos povos indígenas sobre as terras que tradicionalmente ocupam, no caput do art. 231, o Constituinte destinou complementarmente

sete parágrafos versando sobre a classificação, o usufruto e a exploração das terras indígenas, tornando estas o foco do Direito Indigenista constitucional. O art. 231 ainda prevê o dever do Estado em demarcar as terras tradicionais dos povos indígenas e o art. 67 dos ADCT determina o prazo de cinco anos, a partir da promulgação da Constituição, para o cumprimento.

A Constituição de 1988 inova outra vez ao reconhecer em seu art. 232 a capacidade processual dos povos indígenas, que não depende mais do grau de integração e assimilação destes à comunhão nacional – como previa o Direito brasileiro até a promulgação da Constituição. Com a intervenção do Ministério Público, qualquer indígena, comunidade indígena ou organização indígena possui legitimidade para acionar o judiciário em busca dos seus direitos e atuar como parte.

A CP também reconhece e protege as culturas indígenas, determinando o dever concorrente do Estado e da sociedade de proteger essas culturas e promover o ensino público bilíngue, respeitando as línguas indígenas e reconhecendo-as oficialmente em seus territórios. Diferentemente da Constituição Cidadã, a CP reconhece esses direitos como princípios fundamentais da Constituição e do Estado.

O principal advento da CP no tocante ao Direito Indigenista é a criação de três figuras jurídicas inovadoras e complexas, a Jurisdição Especial Indígena (JEI), a Circunscrição Especial Indígena (CEI) e a Entidade Territorial Indígena (ETI). A primeira reconhece através do art. 246 o direito à autodeterminação, conferindo aos povos indígenas amplos poderes jurisdicionais dentro de seus territórios e a liberdade de estabelecer e desenvolver instituições e procedimentos normativos próprios, desde que não confrontem a Constituição ou a legislação nacional.

A CP reserva, dentro do Congresso Nacional da Colômbia, cadeiras especiais para representantes dos povos indígenas, a CEI (art. 171). Esse instituto jurídico reserva duas cadeiras no Senado e uma na Câmara dos Representantes aos congressistas indígenas eleitos por meio do sistema de quociente eleitoral. Estabelece, também, os requisitos para ocupar essas cadeiras, sendo necessário que o candidato possua representatividade e experiência como líder de uma comunidade ou organização indígena certificada e expedida pela organização indígena competente e reconhecida pelo Governo.

Em relação às terras indígenas, inicialmente, a CP de 1991 instituiu o *Resguardo* por meio dos arts. 63 e 329, definindo as terras sob esse regime como bens coletivos inalienáveis,

imprescritíveis e impenhoráveis. Essa figura jurídica antecede a constituinte de 1991, tendo sido apenas reconhecida por esta, e remonta ao período colonial colombiano:

*La institución de los resguardos se remite al repartimiento español, que era la repartición y asignación de las tierras a los indígenas. En los siglos XVII y XVIII no se trazaron límites precisos, sino que se designaba a la tierra según puntos y caminos dentro de cuya superficie debían asentarse los indígenas. En el caso del resguardo, se trató de la figura de propiedad de la tierra comunal para los indígenas [pleno dominio y propiedad], que debía ser no enajenable y que era confirmada mediante otorgamiento de títulos sobre las tierras. [...] hacia fines del siglo XVIII se prohibió la constitución de nuevos resguardos y los existentes fueron integrados sucesivamente a las parroquias de la población española y criolla. El primer presidente de Colombia y libertador, Simón Bolívar, dispuso por decreto de 1820 la devolución de los resguardos a los indígenas (SEMPER, 2006, p. 768).*

Durante a Assembleia Constituinte, o *Resguardo* foi alvo de questionamentos por organizações indígenas e indigenistas por ser obsoleto, por contemplar os povos indígenas de maneira restrita e por não serem suas terras tradicionais, não acompanhando os avanços do tema no Direito Internacional. Sem prejuízo do *Resguardo* e buscando sanar a demanda dos povos indígenas, a Constituinte inaugurou a figura jurídica da ETI:

*A primera vista, la cuestión de las tierras parece estar resuelta de manera bastante satisfactoria en Colombia a través del modelo de los resguardos, porque un porcentaje de los pueblos y las comunidades indígenas vive dentro de superficies tituladas. Pero, a pesar del elevado porcentaje de superficies asignadas oficialmente a los indígenas, en muchos casos éstas son insuficientes para una adecuada explotación, ya que se trata básicamente de tierras de calidad inferior. [...] El resguardo es una invención de la época colonial que perdura en el presente. Sin embargo, ya no se condice con las ideas actuales de los indígenas sobre su tierra. Por eso durante las sesiones de la Asamblea Constituyente se desarrollaron conceptos más amplios respecto de los territorios indígenas [as ETI's], que fueron volcados al texto constitucional sin que quedara claro qué relación guardan las diferentes figuras jurídicas entre sí (SEMPER, 2006, p. 767).*

O art. 286 define as Entidades Territoriais como unidades administrativas do Estado colombiano (departamentos, distritos e municípios) e ainda classifica as ETI's como uma dessas unidades. As figuras jurídicas da ETI e do *Resguardo* são diferentes e versam sobre o mesmo objeto, as terras indígenas.

Ao adotar ambas, a CP não estabeleceu qual relação essas duas figuras jurídicas possuem entre si, tampouco as diferenças mais específicas entre elas. Entende-se que o *Resguardo* configura apenas o direito coletivo de posse e propriedade sobre a terra, atuando

como uma proteção mínima das terras indígenas, enquanto a ETI é uma espécie de evolução do *Resguardo* a ser aplicada de maneira gradativa, a transformação do território indígena em uma unidade político-administrativa do Estado e, pois, uma personalidade jurídica de direito interno (GARZÓN, 2008, p. 47).

A CP criou a Corte Constitucional (CC) da Colômbia como tribunal independente da Suprema Corte. Inaugurada pelo art. 86, esse tribunal exerce a função de controle e interpretação das normas constitucionais. No mesmo artigo, é inaugurada a Ação de Tutela, por meio da qual é permitido a qualquer pessoa pleitear a garantia imediata de seus direitos constitucionais perante a CC, através de um procedimento preferencial e sumário nos termos da CP.

As constituições brasileira e colombiana reconhecem o direito de participação e consulta dos povos indígenas nas ações e decisões do Estado sobre a exploração dos recursos naturais localizados em territórios indígenas, bem como delimitam o direito territorial dos povos indígenas apenas à posse e usufruto das terras. Em uma análise superficial, que priorize a literalidade do texto normativo, a Constituição Cidadã e CP se apresentam, a princípio, como as principais fontes do Direito Indigenista e como uma grande conquista dos povos indígenas desses países.

#### **4. Entre Abstracionismos, “Delegacionismos” e Interesses**

Apesar do marco histórico que a promulgação das constituições em análise representou para o Direito Indigenista e para os povos indígenas de Brasil e Colômbia, existem em ambas as cartas, e em suas respectivas assembleias constituintes, meandros do ponto de vista semântico, jurídico e político que induzem ao questionamento sobre o real interesse e intuito do Estado e da sociedade em reconhecer esses direitos aos povos indígenas.

No art. 231 da CF/88, os direitos de posse e usufruto dos povos indígenas sobre as terras que tradicionalmente ocupam não são absolutos, pois o § 3º possibilita a exploração dos territórios indígenas sob a aprovação do Poder Legislativo e a remoção destes em caso de interesse da soberania do País, sem conceituar e dimensionar esse interesse, condicionando-o apenas à vontade política do Congresso Nacional.

Na Constituição Cidadã, o objeto sobre o qual o Constituinte versou de maneira mais interessada foi às terras indígenas, evidenciando assim, a manutenção da tendência que caracterizou a política e o Direito Indigenista no Brasil desde o seu período colonial. Trinta anos após o fim do prazo constitucional para a demarcação de todas as terras indígenas, ainda existem 728 em diferentes etapas do processo demarcatório, além daquelas que sequer tiveram o processo demarcatório iniciado ou reconhecido.

Pode-se questionar outras disposições da Constituição brasileira, como o art. 215, que reconhece as expressões culturais indígenas e prescreve ao Estado o dever de protegê-las e incentivá-las. Esse artigo é de extrema importância no contexto social brasileiro vide o longo processo de folclorização e redução das tradições dos povos indígenas pelo colonizador. O Estado se exime dessa função e, frequentemente, contribui com esse processo. Uma expressão simbólica dessa negligência estatal é a manutenção institucional da nomenclatura “Índio” para se referir aos habitantes originários do país, denominando o dia 19/04 como Dia do Índio, a Lei 6.001 como Estatuto do Índio ou o Capítulo VIII da Constituição como “Dos Índios”. Para o professor Daniel Munduruku:

Quando a gente comemora o Dia do Índio, estamos comemorando uma ficção [...]. É uma ideia folclórica e preconceituosa. A palavra 'indígena' diz muito mais a nosso respeito do que a palavra 'índio'. Indígena quer dizer originário, aquele que está ali antes dos outros. Do meu ponto de vista, a palavra índio perdeu o seu sentido. É uma palavra que só desqualifica, remonta a preconceitos. [...] Quando a gente usa a palavra índio, estamos nos reportando a duas ideias. Uma é a ideia romântica, folclórica. A segunda ideia é ideologizada. [...] A ideia de que o índio acabou virando um empecilho para o desenvolvimento brasileiro (MUNDURUKU, 2019).

Quando se utiliza termo genérico, “leva-nos a crer que não há diversidade de povos, pois todos são uma coisa só – índios. [...] O termo contribui, enfim, para falsamente diminuir a diversidade indígena brasileira ou, em outras palavras, universalizar o diverso” (GUARANY, 2006, p. 151).

Os direitos e o protagonismo reconhecidos aos povos indígenas na Constituição de 1988, bem como o seu suposto propósito, não condizem com as ações e o posicionamento do Estado e da sociedade quanto ao tema. Sob um panorama geral, a conquista de direitos, ora abordada, foi limitada à letra dos dispositivos constitucionais, não alcançando a devida efetivação no Brasil.

Enquanto o Direito Indigenista da Constituição Cidadã se dilui em meio a ambiguidades, abstracionismos e contradições, a CP da Colômbia apresenta barreiras mais práticas para a devida efetivação dos direitos reconhecidos aos povos indígenas, compatíveis com a objetividade de seu texto. Os direitos reconhecidos aos povos indígenas na CP são categoricamente determinados, muitos deles foram condicionados a regulamentação pelo Poder Legislativo. As ETI's ficaram condicionadas à criação de uma LOOT<sup>8</sup> e a JEI de uma lei especial, ambas pendentes de efetivação por falta da criação das respectivas leis. A CEI foi devidamente aplicada e foram destinadas aos povos indígenas as cadeiras especiais no Congresso Nacional.

A súbita generosidade do Estado e a complacência da sociedade não indígena durante a Constituinte na Colômbia antagonizou diretamente com o tratamento conferido aos povos originários desde o período colonial e, principalmente, durante quase todo o séc. XX, gerando teorias diversas sobre a real intenção por trás desse cenário. A teoria majoritária entende que a conduta do Governo colombiano foi motivada pela pequena porcentagem de indígenas no país e, pois, pela irrelevância dos direitos reconhecidos a eles em relação ao *status quo* nacional, como ilustram os trechos a seguir:

*En Colombia, en cambio, la cuestión indígena desempeña un papel secundario en general. En buena medida ello guarda relación con el hecho de que la participación de los sectores indígenas en el total de la población no supera el 2% [en 1991]. De allí que la Asamblea Constituyente no tuvo mayores problemas en concederle amplios derechos en la Constitución Política de Colombia de 1991 (SEMPER, 2006, p. 762).*

Outros ativistas e acadêmicos como Garcia e Uprimy, pensam que foi por conta da baixa porcentagem da população indígena na Colômbia que foi possível a aprovação de direitos diferenciados para estes grupos sem assumir mudanças estruturais ao mesmo tempo em que o Estado se aproveitava da legitimidade que eles transferiram à nova Constituição como símbolo de mudança histórica (GARZÓN, 2008, p. 46).

Através dessa teoria é possível compreender o porquê das condicionantes e das pendências das ETI's e da JEI, assim como o porquê da efetivação imediata da CEI. Esta concede aos povos indígenas representatividade no Congresso, sob o pretexto de garantir e aumentar a participação indígena no Poder Legislativo.

---

<sup>8</sup> Lei Orgânica de Ordenamento Territorial. Essa lei é um instrumento de organização e de planejamento nacional com o escopo de descentralização político-administrativa.

A realidade é que os povos indígenas não encontram apoio político para se elegerem em concorrência com os candidatos não indígenas pelo processo eleitoral convencional, assim como os congressistas indígenas eleitos através da CEI não encontram apoio dentro do Congresso para reivindicar suas demandas e efetivar seus direitos constitucionais, dentre eles as ETI's e a JEI. Estas possibilitam a autogestão dos povos indígenas dentro de seus territórios e de suas comunidades, fortalecendo as suas instituições políticas e jurídicas e, assim, o seu poder dentro da sociedade e do próprio Estado. Estão condicionados à apreciação legislativa os direitos reconhecidos aos povos indígenas com o maior potencial de alteração do *status quo* social, político, territorial e econômico da Colômbia, em consonância com as teorias de Semper e Garzón.

Entre singularidades e similaridades, os direitos reconhecidos aos povos indígenas nas constituições de Brasil e Colômbia com tanto clamor e sob promessas de renovação da política e do Direito Indigenista se encontram pendentes de efetivação ou efetivados de maneira que não impacte significativamente a herança do colonizador.

## **5. As normas infraconstitucionais e o posicionamento dos poderes legislativos de Brasil e Colômbia**

Frente ao “delegacionismo” da Constituição Cidadã e da CP sobre os direitos reconhecidos aos povos originários, e do abstracionismo da primeira, transferiu-se ao Poder Legislativo o poder e o dever de regulamentar e efetivar esses direitos através da criação de leis específicas. Esses direitos se encontram, por motivos semelhantes, pendentes no Direito de Brasil e Colômbia. Aos povos indígenas foram relegados atos administrativos e leis arcaicas, discriminatórias, assimilacionistas e com resíduos de colonialismo, como amparo jurídico para a sua sobrevivência. Enquanto não logram a efetivação de seus direitos constitucionais pelo Congresso Nacional, os povos indígenas de Brasil e Colômbia ainda sofrem com a ameaça de projetos de lei que anseiam flexibilizar, reduzir ou extinguir determinados direitos, principalmente em relação a posse, a exploração e a demarcação de suas terras.

Apenas o Brasil apresenta um estatuto de Direito Indigenista – o Estatuto do Índio (Lei 6.001/73). Este foi criado há 49 anos pelo governo brasileiro durante o período da Ditadura Militar do Brasil para se tornar o principal instrumento normativo indigenista no país. Marcado pelo contexto antidemocrático em que foi criado, o Estatuto do Índio é norteado por um escopo

assimilacionista, alienante, colonial e, principalmente, em desacordo com a Constituição de 1988:

Baseado numa concepção que em nada se diferenciava daquela que existia desde o início da colonização, o Estatuto do Índio anunciava o seu propósito logo no primeiro artigo: “integrar os índios à sociedade brasileira, assimilando-os de forma harmoniosa e progressiva”. Em outras palavras, o objetivo do Estatuto era fazer com que os índios paulatinamente deixassem de serem índios. Tratava-se, portanto, de uma lei cujos destinatários eram como “sujeitos em trânsito”, portadores, por isso mesmo, de direitos temporários, compatíveis com a sua condição e que durariam apenas e enquanto perdurasse essa mesma condição. [...] O advento da nova Carta Constitucional propiciou, na sequência, o debate sobre a necessidade de reformulação do Estatuto do Índio de 1973, cujas bases, como já dito, estavam assentadas no conceito superado da necessidade de integração e de assimilação dos índios à comunhão nacional, e na noção da tutela a ser exercida pelo órgão oficial enquanto aquele objetivo não fosse alcançado (ARAÚJO, 2006, p. 32 e 46).

O Estatuto do Índio continua vigendo, apesar de muito se discutir se possui ou não vigor. Foram elaborados vários projetos de lei que objetivam suplantar a obsolescência ou a falta de vigência efetiva da Lei 6.001/73, como o PL 2.057/91 – Estatuto das Sociedades Indígenas, que se propõe a preencher as lacunas da Constituição de 1988, regulando os temas delegados ao Poder Legislativo pelo constituinte e temas que foram abordados apenas de maneira superficial. Passados 32 anos da sua propositura, esse projeto de lei foi arquivado em 31/01/2023. Ao longo desse período foram pensados 16 projetos de lei ao PL 2.057/91, dentre tantos outros rejeitados, e feitas mais de 200 emendas.

Apesar da sua idade, o Estatuto das Sociedades Indígenas se tornaria, se fosse aprovado, a principal fonte jurídica do Direito Indigenista no Brasil, pois, reconheceria a devida demarcação das terras indígenas, as sociedades indígenas como personalidade jurídica de direito interno e a proteção do patrimônio cultural e a propriedade intelectual desses povos. Estaria em quase total acordo com a Convenção 169 da OIT, sendo mais atual que o Estatuto do Índio e mais completo que a Constituição.

Em abril de 2023 foi instituído pela ministra Sônia Guajajara um grupo de trabalho, formado por membros da Articulação dos Povos Indígenas do Brasil e do Ministério dos Povos Indígenas, para a elaboração do Estatuto dos Povos Indígenas, objetivando superar definitivamente o Estatuto do Índio.

Outros projetos se debruçaram de maneira obscura sobre os direitos dos povos indígenas, como o PL 2903/2023, que após intensa discussão e algumas alterações ao texto original, foi aprovado originando a Lei 14701, de 20/10/2023, que se propõe a regulamentar o art. 231 da Constituição Federal, e dispor sobre o reconhecimento, a demarcação, o uso e a gestão de terras indígenas.

O principal objetivo do legislador com a edição da Lei 14701/2023 era a institucionalização no plano jurídico da teoria do Marco Temporal, que já havia sido levado para análise do Supremo Tribunal Federal (STF) através do Recurso Extraordinário (RE) 1017365/SC, buscando a “definição do estatuto jurídico-constitucional das relações de posse das áreas de tradicional ocupação indígena e desde quando deve prevalecer essa ocupação” (BRASIL, 2024).

O debate levado ao STF através do RE supracitado demandou a análise da concessão de repercussão geral, tendo em vista a possível afronta a direitos fundamentais, necessidade de pacificar a matéria e vincular a partir da decisão a Administração Pública e o Poder Judiciário. Em 21/02/2019 foi estabelecida a repercussão geral do RE nº 1017365/SC, com o Tema 1.031. Conforme ROLIN (2024, p. 52) “a decisão do Supremo Tribunal nesta repercussão geral servirá de parâmetro para a resolução, ao menos, de 82 (oitenta e dois) casos semelhantes que estão sobrestados”.

Salienta-se que a partir da concessão de repercussão geral citada, existiu uma maior mobilização da sociedade civil em defesa de seus interesses particulares, sejam organizações ligadas aos indígenas defendendo a inexistência de marco temporal, sejam alguns Estados e associações de produtores rurais defendendo “uma noção clara de data com a intenção de obter segurança jurídica para a ocupação e demarcação das terras” (ROLIN, 2024, p. 52-53).

Em clara retaliação à decisão do STF, que negou a tese do Marco Temporal, e que foi definida por alguns parlamentares como “ativista”, o Congresso Nacional aprovou em 27/09/2023 o PL 2903/2023 que seguiu para sanção presidencial.

No projeto encaminhado ao Presidente para sanção foi estabelecido que apenas terras que pudessem ser comprovadas a ocupação na data da promulgação da Constituição Federal de 1988, seriam passíveis de demarcação, trazendo previsão contrária à decisão proferida pelo STF no RE 1017365/SC. Fundamentada no acórdão do Supremo, a Presidência vetou parcialmente o texto da lei, inclusive quanto à previsão do Marco Temporal. Mas, esse veto foi tombado na

nova análise parlamentar no retorno à Casa Legislativa, sendo publicada no art. 4º da Lei nº 14701/2023 a regra do Marco Temporal. Longe de ser temática livre de controvérsia na sociedade e no Judiciário Brasileiro, resta claro o grande retrocesso estabelecido através da Lei nº 14701/2023.

Na Colômbia, a JEI ainda não foi regulamentada pela devida lei especial como determina a CP, gerando grande insegurança jurídica e jurisdicional sobre o tema e prejudicando o acesso dos povos indígenas aos seus direitos. As ETI's também não foram devidamente regulamentadas, apesar de ter sido criada uma LOOT em 2011, mas sem qualquer menção às ETI's. Posteriormente, foi adicionado ao texto dessa LOOT uma disposição que incluiu como finalidade da lei o ordenamento e desenvolvimento das ETI's. Contudo, essa LOOT apenas repete o texto constitucional e delega no art. 37 o encargo de regulamentar as ETI's à outra lei – uma delegação da delegação.

Em ambos os países os direitos indigenistas delegados (ou relegados) pelas constituições ao Poder Legislativo encontram objeções, ou não, para serem efetivados, a depender do seu teor e de quem ele favoreça. Em regra, a aprovação dos projetos de regulamentação dos direitos constitucionais dos povos indígenas fica condicionada à vontade política dos congressos nacionais de Brasil e Colômbia, afligindo relevante prejuízo aos povos indígenas desses países como ilustra o trecho a seguir:

*En cuanto a las Entidades Territoriales Indígenas – ETI – 31 años después, aún no se ha expedido su regulación. Al no existir una Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial que aborde temas indígenas, las comunidades asentadas dentro de las entidades territoriales existentes no gozan de todos sus derechos. La falta de claridad lleva al caos. La carencia de regulación de ordenamiento afecta las políticas de desarrollo. Se generan traslapes institucionales entre departamentos, municipios, autoridades ambientales y territorios indígenas en la demarcación, tratamiento y regulación de los usos del suelo (GAVIRIA, 2022).*

Conforme afirma Joênia Wapichana, apesar do ganho na legislação, ainda recai sobre os povos indígenas a dependência da vontade política para o reconhecimento de fato de seus direitos territoriais. Entende a presidenta da FUNAI que:

Enfrenta-se desde falta de recursos a conflitos judiciais, interesses político-econômicos, ausência de políticas públicas etc. Como vimos, cabe à União Federal demarcar e proteger as terras indígenas, competindo ao Poder Executivo a prerrogativa exclusiva do reconhecimento dos direitos territoriais indígenas.

***A PERSPECTIVA DO DIREITO COMPARADO NO BRASIL – COLÔMBIA COMO CONTRIBUIÇÃO PARA O DEBATE SOBRE O DIREITO INDIGENISTA NO BRASIL***

Enquanto há indefinição ou morosidade nos atos administrativos, os interessados na exploração das terras indígenas buscam junto aos outros Poderes [Legislativo e Judiciário] frear a consolidação dos direitos territoriais indígenas, apresentando propostas de Emendas Constitucionais ou infinitas ações judiciais que pretendem suspender atos administrativos de reconhecimento, além de minimizarem os avanços consolidados no texto constitucional. Essas iniciativas acabam estimulando novas violações das garantias constitucionais ofertadas aos povos indígenas (CARVALHO, 2006, p. 88).

Na Colômbia, os Decretos Presidenciais (DP) foram utilizados como via alternativa para a efetivação de alguns dos direitos indigenistas constitucionais. O DP 632 de 2018 se propõe a regulamentar os Territórios Indígenas enquanto a lei não o faz, concedendo às comunidades indígenas autonomia político-administrativa e os equiparando a municípios. Esses territórios assumiram forma de ETI, mas não o são, pois só a LOOT tem o poder de criar novas unidades administrativas (GAVIRIA, 2022).

Esse decreto contempla apenas os povos e comunidades indígenas localizados em três departamentos específicos da Colômbia, todos eles na circunscrição da Amazônia colombiana e fronteira com o Brasil. Isso porque não é motivado apenas pelo reconhecimento dos direitos constitucionais dos povos indígenas, mas pelo somatório de vários fatores preponderantes para a soberania nacional da Colômbia. Por exemplo, a necessidade de o Estado ocupar e estabelecer lideranças sólidas e proativas em áreas ignoradas pelas respectivas Entidades Territoriais, para que estas não sejam alvo de atividades ilegais de mineração, desmatamento e garimpo (GARZÓN, 2018). Não obstante, o decreto possibilita provar empiricamente a viabilidade e a importância das ETI's a fim de reforçar a necessidade de sua criação e regulamentação pelo Poder Legislativo, mediante aprovação de LOOT que disponha especificamente sobre o tema.

No Brasil, os atos administrativos foram utilizados contra os povos indígenas, principalmente através do Parecer 01/2017 da Advocacia da União, como elucida o Secretário-Executivo do Ministério dos Povos Indígenas, Eloy Terena (TERENA, 2022). Esse parecer atribuiu efeito vinculante à decisão da Pet. 3388/RR (Caso Raposa Serra do Sol) e suas 19 condicionantes, vinculando a Administração Pública à tese do Marco Temporal e o institucionalizando.

É de suma importância a análise do Decreto Legislativo 5051/2004 e da *Ley 21 de 1991*, responsáveis por internalizar a Convenção 169 da OIT de 1989 em Brasil e Colômbia, pois os processos de aprovação e internalização ocorreram de maneira diferente. Enquanto a Colômbia

aprovou a *Ley 21* na própria Assembleia Constituinte de 1991, o Brasil só veio a aprovar o DL 5051 15 anos após a aprovação da Convenção 169 pela OIT e sob grande pressão política dos povos indígenas e dos movimentos indigenistas.

A diferença desses cenários é reflexo dos processos constituintes de cada país. Fato é que tanto o DL 5051/04 quanto a *Ley 21 de 1991* se tornaram e são até hoje, na prática, a principal fonte do Direito Indigenista em ambos os países, principalmente, pela ineficácia das suas constituições e pela omissão de seus poderes legislativos.

## 6. O protagonismo antagônico das cortes constitucionais

Na Colômbia, foram instituídas a Corte Constitucional e Ação de Tutelas na Constituição de 1991 com a função única de controlar e interpretar o texto constitucional, sob grande influência do Direito Internacional dos Direitos Humanos. Essa influência tem sido observada principalmente na atuação da CC em relação aos direitos dos povos indígenas, seu principal foco de atuação desde a sua criação. Atuando nas lacunas da lei criadas pelo desinteresse do Poder Legislativo, a CC efetivou direitos como o direito de consulta e participação dos povos indígenas e a JEI.

Igualmente fundamental e proativa tem sido a atuação da CC em relação às terras indígenas que não estão sob o regime do *Resguardo*, concedendo-o a essas comunidades. A Corte reconheceu os povos indígenas enquanto sujeitos coletivos de direitos fundamentais, permitindo que estes tenham acesso a Ação de Tutela enquanto coletivo e não só como indivíduos, criando um novo sujeito de direito que não é pessoa física ou pessoa jurídica (GARZÓN, 2008, p. 111).

A CC e os povos indígenas interagem mutuamente em prol de seus objetivos, os indígenas em busca de amparo jurídico e a Corte em busca de legitimidade e credibilidade no cenário internacional, principalmente frente ao Sistema Interamericano de Direitos Humanos (SIDH). Em face da desproporção entre a porcentagem da população indígena e de ações de tutela julgadas e revisadas sobre direitos dos povos indígenas (GARZÓN, 2008, p. 110), assim como da discricionariedade da Corte em atuar majoritariamente sobre o tema, surgiram questionamentos e acusações sobre um possível ativismo judicial da CC.

No Brasil, o responsável por salvaguardar os direitos constitucionais é o Supremo Tribunal Federal (STF), que acumula a competência de Corte Constitucional e a competência de Supremo Tribunal, primeira diferença observada em relação à Colômbia. A diferença mais significativa entre as cortes é o contexto de fundação de cada uma delas, que influencia diretamente as suas decisões. Enquanto a CC foi criada sob o contexto da redemocratização e do multiculturalismo da Constituinte, o STF foi criado sob o seguinte cenário, nas palavras da Ministra Ellen Gracie:

O Supremo Tribunal Federal também se volta para o seu passado. [...] em 10 de maio de 1808, por alvará expedido pelo Príncipe Regente, foi a Relação da cidade de São Sebastião do Rio de Janeiro elevada à Casa de Suplicação do Brasil, vale dizer, a última instância judiciária, onde terminariam os feitos, sem mais atuação da Casa de Suplicação de Lisboa. [...] À Casa de Suplicação, sucedeu, durante o Império, o Supremo Tribunal de Justiça [9/1/1829] e, na República, o Supremo Tribunal Federal [28/2/1891], sem solução de continuidade e com a permanência de muitos de seus membros nas transições (CNJ, 2007, p. 6).

O STF é e se identifica institucionalmente como legatário do Supremo Tribunal do período colonial, no qual os povos indígenas foram substancialmente subjugados, suprimidos e expropriados de suas terras. O STF sucedeu em 1891, quase um século antes da promulgação da Constituição vigente. A sua caracterização institucional se opõe por si só ao Direito Indigenista e reforça a relação histórica entre colonizador e colonizado.

No Brasil ocorreu o oposto à Colômbia, no Brasil os ministros do STF interpretaram de forma reticente o aumento de demandas sobre o tema, defendendo que se estabelecesse um limite de competência do Tribunal em relação aos direitos dos povos indígenas (GARZÓN, 2008, p. 76). No STF, em contraponto à CC, os povos indígenas e seus representantes não são os principais sujeitos ativos dos casos julgados:

Com relação às pessoas que interpelam os juízes, denominadas no léxico jurídico de: sujeitos ativos, por serem os que literalmente ativam o aparelho judicial, ganha destaque o Ministério Público, presente em aproximadamente 30% dos casos. Em segundo lugar se encontram as pessoas físicas, que em sua maioria são proprietários de terras que ingressam na justiça para questionar o processo administrativo de demarcação de terras indígenas, (...) Em terceiro lugar estão os Estados da Federação, que frequentemente questionam os critérios de definição de terras devolutas, uma vez que as terras demarcadas como indígenas em muitos casos estão ocupadas por particulares com títulos de transferência de propriedade outorgados diretamente pelos Estados, os quais consideram parte das terras indígenas como devolutas (GARZÓN, 2008, p. 78).

O principal objeto de litígio em relação aos direitos dos povos indígenas no STF são as terras indígenas, enquanto na CC colombiana são os direitos políticos relacionados à autonomia dos povos indígenas e, principalmente, relacionados ao reconhecimento da JEI.

Apenas em 1994 o STF passou a ter uma atuação mais relevante nos litígios sobre os povos indígenas, em que se destacam as disputas sobre a demarcação das terras indígenas. Isto, pois em 1994 findou o prazo constitucional de 5 anos para a conclusão da devida demarcação dessas terras e a União descumpriu o determinado pelo art. 67 dos ADCT, ampliando os conflitos sobre a posse das terras indígenas entre as comunidades indígenas e não indígenas, que, inevitavelmente, alcançaram o Poder Judiciário e o próprio STF.

Desde a promulgação da Constituição o principal tema debatido no STF é a tese do Marco Temporal, que foi rejeitada em 21/09/2023 no julgamento do Tema 1.031, prevalecendo a teoria do Indigenato e a interpretação dos art. 231 e 232 da Constituição como cláusulas pétreas. Apesar dessa decisão positiva, os povos indígenas ainda correm o risco de serem inviabilizados o devido reconhecimento e demarcação de suas terras, pois, como retaliação, o movimento anti-indígena tenta implementar a tese do Marco Temporal pela via legislativa através da Lei 14701/23 – Lei do Marco Temporal, promulgada pelo Congresso Nacional em 20/10/2023, e da PEC 48/2023 – a "PEC da Morte", sob análise de admissibilidade na CCJ.

O Supremo ainda demonstra demasiada parcimônia no reconhecimento pleno do Indigenato e na sua devida efetivação, pois ainda decidirá, no Tema 1.031, a possibilidade de indenização para os ocupantes de boa-fé e de flexibilização da exploração dos recursos naturais em terras indígenas, o que inviabilizaria financeiramente a demarcação dos territórios e a plenitude dos modos de vida desses povos, em desacordo com a Convenção 169 da OIT. Além disso, o ministro Gilmar Mendes, frente a investida legislativa da tese do Marco Temporal, recuou com o posicionamento do STF e abriu, monocraticamente, um processo de mediação e conciliação sobre o tema, agendado para ocorrer entre os dias 05/08/2024 e 18/12/2024, reconduzindo a batalha secular entre os povos indígenas e o colonialismo ao Supremo e restabelecendo a discussão sobre o Marco Temporal.

Enquanto a CC se sobrepõe aos conflitos políticos sobre o tema no Poder Legislativo, flertando abertamente com o SIDH, no Brasil, o STF, apesar da sua importância na tentativa de fixação da teoria do Indigenato, ainda se posiciona de forma relutante, flexível e cedente contra

as investidas políticas anti-indígenas do Congresso Nacional. Embora ambas as cortes sejam corriqueiramente acusadas de ativismo judicial pelos seus posicionamentos, representam, em ambos os casos, a principal esperança dos povos indígenas na efetivação de seus direitos.

### Considerações finais

No desenvolvimento do presente trabalho, pôde-se observar que o Direito Indigenista é mais consolidado na Colômbia do que no Brasil, pois a Constituição Política colombiana possui um texto normativo muito mais objetivo e profundo que a Constituição Cidadã, convergindo melhor com o Direito Indigenista Internacional. Soma-se a isso, o fato de que a CC assumiu para si como estandarte a garantia e proteção dos direitos dos povos indígenas, enquanto o STF, ainda reticente, se opôs por muito tempo à garantia e às conquistas do Direito Indigenista.

Ambos os países apresentam mazelas em relação às suas políticas e legislações indigenistas em função da supremacia de grupos e interesses políticos anti-indígenas, não efetivando os direitos reconhecidos aos povos originários nas constituições. Evidencia-se que o assimilacionismo e o colonialismo predominante na história dos países não foram superados com a promulgação da Constituição Cidadã e da Constituição Política colombiana, como induzido pelos seus processos constituintes.

As pequenas, mas importantes conquistas de direitos pelos povos indígenas desde a colonização até o presente momento só ocorreram sob incessante pressão destes e de seus aliados e mediante troca de capital simbólico. Os Estados do Brasil e da Colômbia reconhecem o mínimo de direitos aos povos indígenas e se apropriam da vulnerabilidade destes para legitimar suas instituições frente à sociedade nacional e, principalmente, internacional.

Conclui-se que o cenário do Direito Indigenista em Brasil e Colômbia são muito semelhantes e que há a expectativa de ampliação das conquistas e da efetivação dos direitos dos povos indígenas, frente às renovações políticas ocorridas em 2022/2023 em ambos os países, e entre avanços e retrocessos, tentativa de reformulação do posicionamento do STF sobre o tema nos últimos anos. Pois, o intercâmbio jurídico seria essencial para o avanço do tema no Brasil, principalmente, em relação à atuação da CC na Colômbia.

## Referências

ARAÚJO, Ana Valéria; CARVALHO, Joênia Batista; DE OLIVEIRA, Paulo Celso; JÓFEJ, Lúcia Fernanda; GUARANY, Vilmar Martins Moura; ANAYA, S.James (org.). **Povos Indígenas e a Lei dos “Branco”**: o direito à diferença. Edição única. Brasília: MEC/Unesco, v. 1, 2006.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: [s.n.], 1988.

BRASIL. **Projeto de Lei nº 2.057, de 09 de outubro de 1991**. Dispõe sobre o Estatuto das Sociedades Indígenas. Brasília: Câmara dos Deputados, 1991. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=17569>. Acesso em 17 out. 2023.

BRASIL. **Proposta de Emenda à Constituição nº 215, de 19 de abril de 2000**. Acrescenta o inciso XVIII ao art. 49; modifica o § 4º e acrescenta o § 8º ambos no Art. 231, da Constituição Federal. Brasília: Câmara dos Deputados, 2000. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=14562>. Acesso em: 17 out. 2023.

BRASIL. **Marco Temporal**: para ministro Nunes Marques, data de promulgação da Constituição define ocupação tradicional. STF, 15 de set. 2021. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/noticias/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=473051&ori=1>. Acesso em: 30 jul. 2024.

CERVERA, César. Así fue la lucha en el Imperio español por defender los derechos de la población indígena. **ABC España**. 14 out. 2015. Disponível em: <https://www.abc.es/espana/20151014/abci-leyes-espanolas-indias-conquistas-201510132047.html>. Acesso em: 17 out. 2023.

COLÔMBIA. [Constituição (1991)]. **Constitución Política de Colômbia**. Bogotá: [s. n.], 1991.

COLÔMBIA. **Censo Nacional de Población y Vivienda**. Disponível em: <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/demografia-y-poblacion/censo-nacional-de-poblacion-y-vivienda-2018>. Acesso em: 17 out. 2023.

COLÔMBIA. **Decreto 632, de 10 de abril de 2018**. Por el cual se dictan las normas fiscales y demás necesarias para poner en funcionamiento los territorios indígenas ubicados en áreas no municipalizadas de los departamentos de Amazonas, Guainía y Vaupés. Bogotá: Función Pública, 2018. Disponível em: <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=164152>. Acesso em: 17 out. 2023. 2022.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Sessão Solene de Abertura do Ano Judiciário de 2007**. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2007/02/aberturaanojud2007.pdf>. Acesso em: 17 out. 2023.

COSOY, Natalio. Quién era Manuel Quintín Lame, el colombiano que inspiró la primera guerrilla indígena de América Latina. **BBC News**. 6 out. 2017. Disponível em: <https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-41507530>. Acesso em: 17 out. 2023.

GARZÓN, Biviany Rojas. Governo da Colômbia reconhece Territórios Indígenas como unidades equivalentes a municípios. **Instituto Socioambiental**. 18 abr. 2018. Disponível em: <https://site-antigo.socioambiental.org/pt-br/blog/blog-do-xingu/governo-da-colombia-reconhece-territorios-indigenas-como-unidades-equivalentes-a-municipios>. Acesso em: 17 out. 2023.

GARZÓN, Biviany Rojas. **Os Direitos Constitucionais dos Povos Indígenas no Judiciário: Entre o direito falado e o direito escrito. Uma perspectiva comparada do Brasil e da Colômbia**. Orientador: Cristhian Teófilo da Silva. 2008. Dissertação de Mestrado (Mestrado em Ciências Sociais) - Universidade de Brasília, Brasília, DF, 2008.

GAVIRIA, Simón. Indígenas pendientes. **El Universal**, Cartagena, 30 mar. 2022. Disponível em: <https://www.eluniversal.com.co/opinion/columna/indigenas-pendientes-DY6346476>. Acesso em: 29, nov. 2022.

IBGE. **Território brasileiro e povoamento. História indígena. Os números da população indígena**. Disponível em: <https://brasil500anos.ibge.gov.br/territorio-brasileiro-e-povoamento/historia-indigena/os-numeros-da-populacao-indigena.html>. Acesso em: 17 out. 2023.

LOPES, Ana Maria D'Ávila; MATTOS, Karine Rodrigues. O Direito fundamental dos indígenas à terra: do Brasil-Colônia ao Estado Democrático de Direito. **Revista de informação legislativa**, Brasília, v. 43, n. 170, 2006.

MASSULO, Débora Silva; NOGUEIRA, Caroline Barbosa Contente. A TEORIA DO INDIGENATO VS TEORIA DO FATO INDÍGENA (MARCO TEMPORAL): BREVE ANÁLISE DESDE A PERSPECTIVA DO COLONIALISMO INTERNO. **Empório do Direito: Coluna Empório Descolonial**. 15 abr. 2019. Disponível em: <https://emporiiododireito.com.br/leitura/a-teoria-do-indigenato-vs-teoria-do-fato-indigena-marco-temporal-breve-analisa-desde-a-perspectiva-do-colonialismo-interno>. Acesso em: 17 out. 2023.

MEJÍA, Javier. La Población del Territorio Colombiano al Mmomento de la Conquista: Una Revisión Crítica de Estudios. **Economía & Región**, Vol. 9, N°. 2, (Cartagena, diciembre 2015), pp. 7-46. Disponível em: [https://www.researchgate.net/publication/293531012\\_La\\_Poblacion\\_del\\_Territorio\\_Colombiano\\_al\\_Momento\\_de\\_la\\_Conquista\\_Una\\_Revision\\_Critica\\_de\\_Estudios](https://www.researchgate.net/publication/293531012_La_Poblacion_del_Territorio_Colombiano_al_Momento_de_la_Conquista_Una_Revision_Critica_de_Estudios). Acesso em 17 out. 2023.

MINISTÉRIO DOS POVOS INDÍGENAS. **Quem são**. Disponível em: <https://www.gov.br/funai/pt-br/atuacao/povos-indigenas/quem-sao>. Acesso em: 17 out. 2023.

OIT. **Convenção nº 169, de 7 de junho de 1989**. Sobre Povos Indígenas e Tribais. [S. l.], 1989.

ONU; CEPAL (org.). **Os Povos Indígenas na América Latina**: Avanços na última década e desafios pendentes para a garantia de seus direitos. Santiago, Chile: ONU/CEPAL, 2015. v. 1.

ROLIM, A. A. da S., AZEVEDO, P. H. B. de, FREITAS, F. A. de, & PONTES FILHO, R. P. (2024). RESSONÂNCIAS DO TEMPO: REFLEXÕES E ANÁLISES DOS VOTOS DO STF NO R.E. 1017365 E A TRAMITAÇÃO DA LEI Nº 14.701/2023. *Revista De Direito & Desenvolvimento Da UniCatólica*, 7(1), 49–60. Disponível em: <http://publicacoes.unicatolicaquixada.edu.br/index.php/rdd/article/view/1113>. Acesso em: 17 out. 2023.

SEMPER, Frank. Los derechos de los pueblos indígenas de Colombia en la jurisprudencia de la Corte Constitucional. **Anuario de Derecho Constitucional Latinoamericano 2006**, Uruguai, v. 2, 2006.

TERENA, Eloy. **Na pauta do Supremo, as terras indígenas**: precisamos nos mobilizar para a defesa da vida dos povos indígenas. CIMI, 13 mai. 2022. Disponível em: <https://cimi.org.br/2022/05/na-pauta-do-supremo-as-terras-indigenas-precisamos-nos-mobilizar-para-a-defesa-da-vida-dos-povos-indigenas/>. Acesso em: 17 out. 2023.

TERRAS INDÍGENAS NO BRASIL. **Situação atual das Terras Indígenas**. Disponível em: <https://terrasindigenas.org.br/>. Acesso em: 17 out. 2023.



Este é um ARTIGO publicado 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.

# AS MIGRANTES PARAGUAIAS MÃES DE BRASILEIROS E O ACESSO AOS DIREITOS SOCIAIS NO MUNICÍPIO DE ASSIS CHATEAUBRIAND-PR

## *PARAGUAIAN MIGRANTS MOTHERS OF BRAZILIANS AND ACCESS TO SOCIAL RIGHTS IN THE MUNICIPALITY OF ASSIS CHATEAUBRIAND-PR*

Kawana CAMPOS<sup>1</sup>  
Universidade Federal do Pará (UFPA)

Marusa SILVA<sup>2</sup>  
Universidade Candido Mendes – Campos/RJ (UCAM)

### Resumo

Por meio da presente pesquisa, desenvolveu-se uma análise do acervo do Registro Civil e aplicação de questionário semiestruturado, sobre o acesso das migrantes paraguaias, que são mães de brasileiros, aos direitos sociais no Município de Assis Chateaubriand, Estado do Paraná (PR). Buscou-se compreender se há uma política pública local que viabiliza a oferta de serviços públicos atrelados aos direitos sociais dessas mulheres que ocupam espaços pouco conhecidos. Para tanto, discorreu-se sobre o fenômeno da migração de mulheres paraguaias para o Brasil, sob um viés de gênero com a guerra do Paraguai e contextualizou-se os direitos sociais do Brasil. Assim, a premissa é de que ainda existe uma grande dificuldade por parte do poder público em sistematizar o acesso delas aos direitos sociais de forma plena, já que as ações promovidas são de caráter pontual. Embora existam garantias formais ao acesso desses direitos sociais, não significa uma automática aplicação na realidade social. O estudo das mulheres migrantes no Brasil é essencial para entender as complexas interseções entre gênero, migração e desigualdade social. Para elaboração do estudo foi realizada a pesquisa bibliográfica. Dessa forma, foi feita análise e síntese de tudo o que foi pesquisado, de forma a embasar a tese enunciada.

**Palavras-chave:** guerra do Paraguai; direitos sociais; mulheres paraguaias no Brasil; Lei de

<sup>1</sup> Bacharelanda em Ciências Sociais – Universidade Federal do Pará (UFPA). Licenciada em Ciências Sociais – Universidade Federal do Pará (2019). Bacharela em Direito – Universidade Candido Mendes (Ucam). – E-mail: kawanacampos96@gmail.com – Orcid: <https://orcid.org/0000-0003-3460-5289>.

<sup>2</sup> Professora na Universidade Candido Mendes – Campos/RJ (Ucam). Doutora em Sociologia Política (UENF). Pesquisadora na área das relações de gênero, gênero e trabalho, cidadania, história e gênero. – E-mail: marusasilva@gmail.com – Orcid: <https://orcid.org/0000-0001-7524-0015>.

Migração.

### Abstract

Through this research, an analysis of the Civil Registry's collection was developed and a semi-structured questionnaire was applied on the access of Paraguayan migrants, who are mothers of Brazilians, to social rights in the municipality of Assis Chateaubriand, State of Paraná (PR), seeking to understand whether there is a local public policy that makes it possible to offer public services linked to the social rights of these women who occupy little-known spaces. To this end, the phenomenon of migration of Paraguayan women to Brazil was discussed, under a gender theme with the war in Paraguay and the social rights of Brazil were contextualized. Thus, the premise is that there is still great difficulty on the part of the public authorities in systematizing their access to social rights in full, since the actions promoted are punctual in nature. Although there are formal guarantees for access to these social rights, this does not equate to their automatic application in social reality. The study of migrant women in Brazil is essential for understanding the complex intersections between gender, migration, and social inequality. For the development of this study, a bibliographic research method was employed. To prepare the study, bibliographical research was carried out. In this way, an analysis and synthesis of everything that was researched was carried out in order to support the stated thesis.

**Keywords:** Paraguayan war; social rights; Paraguayan women; migration Law.

---

### Introdução

A presente pesquisa se propôs em realizar uma análise acerca do acesso das migrantes paraguaias, que são mães de brasileiros, aos direitos sociais no Município de Assis Chateaubriand-PR, procurando-se abranger se há uma política pública local que viabiliza a oferta de serviços públicos atrelados aos direitos sociais dessas mulheres, em um contexto eminente de gênero e ocupação.

O município está localizado no médio-oeste do Estado do Paraná, Brasil. No que se refere a sua população, considerada pequena, é uma cidade conhecida como “morada amiga” (a expressão é amplamente utilizada no meio popular e se refere ao município como sendo acolhedor e hospitaleiro), e também muito voltada para a agricultura tanto familiar quanto de exportação com suas terras férteis para o cultivo do milho, da soja, do trigo.

Para elaboração do presente estudo, realizou-se uma pesquisa bibliográfica em textos legais, livros, doutrina, pretendendo-se com o levantamento de acervo do Registro Civil, analisar e sintetizar as hipóteses do que motivou a vinda dessas mulheres migrantes paraguaias que têm filhos no Brasil. Além do levantamento bibliográfico foi realizada a aplicação de

questionário semiestruturado para essas mulheres com o objetivo de identificar se há política pública nacional ou local, se há dificuldades para a sua operacionalização em razão da língua e cultura desse público e se o acesso é mais facilitado por terem filhos no Brasil.

O método para o desenvolvimento foi teórico-prático e, para o delineamento das considerações finais, empregou-se análise e síntese de tudo o que fora pesquisado, de forma a embasar a tese enunciada no objetivo geral do trabalho.

O fenômeno migratório de cidadãos paraguaios para o Brasil deve ser analisado dentro de uma perspectiva macrosocial, ou seja, para se compreender a vinda desses povos ao território nacional deve se considerar o contexto histórico, político, econômico, social e cultural envolvido.

Dessa forma, será discorrido sobre o processo histórico da Guerra do Paraguai<sup>3</sup> e sobre o fenômeno da migração de mulheres paraguaias para o Brasil sob um viés de gênero.

Assim verifica-se que a vinda das mulheres paraguaias ao Brasil está atrelada à um cenário de destruição pós-guerra em seu país de origem combinado com a perspectiva de uma “vida melhor” (o público-alvo da presente pesquisa está em busca de maneiras para melhorar sua situação de vida em geral, seja em termos de saúde, bem-estar, condições financeiras ou satisfação geral com a vida) em território estrangeiro que, dentro da temática proposta, delimita-se à análise da migração para o Brasil, com adendo para a responsabilidade histórica (ou débito histórico/passivo histórico) do Brasil para com o Paraguai.

Nessa toada, foi realizada uma análise do desenvolvimento dos direitos humanos e fundamentais, tanto no âmbito internacional como no nacional, uma vez que eventuais direitos concedidos aos migrantes em território estrangeiro são frutos da historicidade de lutas sociais para a sua integralização.

De tal modo, cumpre esclarecer que os direitos humanos e os direitos fundamentais têm o mesmo conteúdo, diferenciando-se no aspecto do plano de consagração, posto que os direitos

---

<sup>3</sup> A Guerra da Tríplice Aliança ou conhecida como Guerra do Paraguai, foi um conflito de caráter eminentemente militar, ocorrido entre os anos de 1864 até 1870, onde o Paraguai, liderado pelo presidente Solano López guerreava contra a Tríplice Aliança formada pelo Brasil, Argentina e Uruguai. Dentre os motivos que levaram a ocasião, tem-se as disputas territoriais e políticas na região do Rio da Prata, e o Paraguai - que tinha uma forma de governo autoritário -, almejava expandir o seu território e sua influência política na região. A guerra, como nome bem sugere, extremamente violenta e durou seis anos, causou a morte de milhares de pessoas do sexo masculino, que teve como resultado mais de 300.000 mortos (DUTRA, 2013).

humanos estão internacionalmente positivados, ao passo que os direitos fundamentais são o resultado da positivação desses direitos na Constituição Federal de 1988.

Também foi realizado com foco na questão de gênero, relacionada com os direitos sociais dessas mulheres imersas em contexto macrossocial, uma análise de perfil com aplicação de questionário semiestruturado, em que será pormenorizado mais a seguir.

Diante do exposto, ressalta-se a relevância da presente pesquisa, uma vez que a análise sobre o acesso de mulheres paraguaias, mães de brasileiros, aos direitos sociais no Município de Assis Chateaubriand-PR agrega subsídios para eventual ampliação, reestruturação ou, até mesmo, confirmação do acesso aos bens e serviços de saúde, educação e assistência social na região para esse público.

A migração é uma atração global que envolve milhões de pessoas em busca de melhores oportunidades, segurança e qualidade de vida. No contexto brasileiro, a migração também possui uma dimensão de gênero significativa, uma vez que as mulheres migrantes enfrentam desafios específicos relacionados à sua identidade de gênero, além das questões inerentes à migração em si.

Ainda, cabe ressaltar quanto ao viés de gênero, uma vez que no contexto brasileiro, para promover a paridade de gênero feminino, o ideal seria a implementação de políticas públicas que visam à inclusão e ao empoderamento dessas mulheres em todas as esferas da sociedade.

## **1. O fenômeno histórico da Migração feminina paraguaia para o Brasil**

A Guerra da Tríplice Aliança ou como é popularmente conhecida como Guerra do Paraguai, foi um conflito, de caráter eminentemente militar, ocorrido entre os anos de 1864 até 1870, onde o Paraguai, liderado pelo presidente Solano López guerreava contra a Tríplice Aliança formada pelo Brasil, Argentina e Uruguai. A relação entre Brasil e Paraguai é em uma linha temporal bastante conturbada, no que pese atualmente haver uma grande amistosidade, assinalada por conflitos e tensão ao longo dos séculos.

Dentre os motivos que levaram a ocasião, tem-se as disputas territoriais e políticas na região do Rio da Prata, assim como o Paraguai que tinha uma forma de governo autoritário e almejava expandir o seu território e sua influência política na região. A guerra, como nome bem sugere, extremamente violenta, durou seis anos e causou a morte de milhares de pessoas do

sexo masculino tendo como resultado mais de 300.000 mortos (DUTRA, 2003).

Nesse cenário de guerra e perdas substanciais de mão de obra para a economia do Paraguai, deu-se atenção às mulheres, pois a reconstrução do país dependia da mão de obra feminina, de modo que a valorização da mulher ocorreu dentro de um contexto de interesse econômico tão somente, não havendo nenhuma contrapartida governamental de genuína valorização (CABREIRA, 2018).

Com a derrota do Paraguai, este foi submetido a uma série de medidas punitivas impostas pela Tríplice Aliança. Vale destacar que, com esse confronto houve um impacto significativo no curso da história da região do Rio da Prata, levando a queda do regime paraguaio e o enfraquecimento político e econômico do país.

Então, denota-se que não foram construídas, pelo governo paraguaio da época, políticas públicas capazes de manter essas mulheres em seu território de origem, seja com a valorização da cultura local, seja com melhores condições de trabalho ou apaziguamento dos conflitos territoriais (CABREIRA, 2018).

Ademais, é imperioso o retorno temporal às décadas de 70 e 80, pós-guerra do Paraguai, nas quais os fluxos migratórios de fronteira com a região sul do Brasil (Uruguai, Paraguai e Argentina), têm relação com o processo de valorização das terras brasileiras destinadas à produção rural, de modo que a vinda desses povos, para gerar mão de obra, foi necessária para o desenvolvimento econômico do Brasil (BAENINGER; PATARRA, 2005).

Nessa toada, o fenômeno migratório de mulheres paraguaias para o Brasil deve ser analisado dentro de uma perspectiva macrossocial, ou seja, para se compreender a vinda dessas mulheres ao território nacional deve se considerar o contexto histórico, político, econômico, social e cultural envolvido.

Compreender a realidade migratória mundial passa necessariamente pelo estudo da relação entre o sujeito migrante e o modelo do Estado-Nação. A mulher migrante, além da situação de vulnerabilidade sofrida na condição de mulher, encontra também uma barreira na vulnerabilidade do sujeito imigrante, confinado a uma condição de não nacional pelo modelo político-jurídico do Estado Nacional e, por isso, um não sujeito. Reduzido à “vida nua” em função de sua condição de estrangeiro, esse sujeito é remetido a um espaço de privação, caracterizado pela ausência de voz e ação (REDIN, 2013, p. 22).

Nesse sentido, é possível atribuir mais de uma vulnerabilidade por parte dessas mulheres

estrangeiras, a iniciar como ora já dito, com o cenário de pós-guerra, com a migração para o Brasil, posteriormente com a carência dos seus direitos humanos fundamentais à medida que não se tem uma voz ativa e uma língua entendível.

Portanto, verifica-se que a vinda das mulheres paraguaias ao Brasil está atrelada à um cenário de destruição pós-guerra em seu país de origem combinado com a perspectiva de uma “vida melhor” em território estrangeiro que, dentro da temática proposta, se delimita à análise da migração para o Brasil. E é nesse contexto social e cultural, da busca por melhores condições de existência, que a mulher paraguaia ainda se insere atualmente (CABREIRA, 2018).

Nos últimos anos é possível visualizar o aumento do fluxo migratório de mulheres em todo o mundo, ao passo que saem de seus países originários com objetivo de captar oportunidades de trabalho, desempenhando funções como cuidadoras, enfermeiras, assistentes domésticas ou profissionais do sexo. Essas migrações encontram-se arraigadas em um emaranhado de relações influenciadas pelos contextos sociais, econômicos e culturais de ambos os países de origem e o de destino (LISBOA, 2007).

Por sua vez, os países receptores, também conhecidos como países desenvolvidos, têm intensificado essas redes transnacionais, flexibilizando as condições de trabalho para as mulheres migrantes na medida em que o crescente enxugamento dos benefícios obtidos durante o *boom* do Estado de Bem-Estar Social tem demandando toda ordem de serviços informais, desde o trabalho doméstico até o cuidado com idosos, doentes e crianças (LISBOA, 2007, p. 2).

Os governos locais, nessa toada, muitas vezes financiam e incentivam essas migrações, pois os migrantes enviam remessas substanciais de dinheiro para suas famílias em seus países de origem. Por sua vez, os países desenvolvidos têm flexibilizado as condições de trabalho para as mulheres migrantes, na medida em que prejudicam os benefícios do Estado de bem-estar social e especialmente de serviços informais.

Esses fluxos migratórios transnacionais estão diretamente ligados à economia global, muitas vezes operando fora das estruturas legais e envolvimento de atividades criminosas. Essa economia informal, no que lhe concerne, facilita a mobilidade através das fronteiras, suscitando benefícios para os países ricos à custa de pessoas em desvantagem, sobretudo mulheres.

Ao mesmo tempo que a economia global se expande, as mulheres são afetadas de forma desproporcional, com esse contexto de globalização, há uma invisibilidade da dimensão

de gênero, já que existe um enfrentamento da feminização da pobreza e um papel importante na migração interna e internacional em busca de uma vida melhor.

Existem dificuldades enfrentadas pelas migrantes em várias áreas, como vida familiar, vida profissional, acesso a serviços, políticas migratórias e perspectivas de retorno ao país de origem, dentre elas incluem: segregação ocupacional, discriminação, precariedade no trabalho, dificuldade de acesso a serviços públicos e obstáculos relacionados à documentação para residência legal no Brasil (DUTRA, 2013).

A migração, sendo assim, é vista como uma ação social que envolve atrações internas ou externas, as quais atravessam fronteiras e estabelecem novas residências. Nesse cenário, a implementação de um regime internacional de direitos humanos se torna fundamental para proteger os direitos das mulheres migrantes.

Destaca-se a crescente participação das mulheres na migração, muitas vezes em busca de melhores condições de vida e em fuga de estruturas sociais patriarcais. Além disso, ao conceituar o conceito de migração, é relevante evidenciar elementos como: o deslocamento, cruzamentos de fronteiras e aculturação. Entretanto, tradicionalmente, as teorias de migração focaram nas causas econômicas e políticas, negligenciando as mulheres.

Enquanto migrantes, as mulheres deixaram seus países de origem para disponibilizar sua força de trabalho em uma nova nação, e nesse processo surgem várias questões: como ficam seus direitos e a sua cidadania? Ocorre uma desnacionalização da cidadania ou uma resignificação em relação aos direitos? É possível tornar-se uma cidadã global? (LISBOA, 2007, p. 5).

No entanto, muitas dessas mulheres enfrentam desafios complexos, como a falta de reconhecimento da sua cidadania, a clandestinidade, a exploração e a discriminação. As principais motivações para a migração das mulheres incluem questões socioeconômicas, falta de oportunidades de emprego, acesso à educação e oportunidades de qualificação profissional, independência econômica, mobilidade social e procura por melhores condições de vida.

Sem contar com uma série de desafios, como a falta de regularização de documentos, acesso limitado a serviços básicos, deficiências, violência e abuso, sobrecarga de trabalho e dificuldades de adaptação às novas culturas. Essa demanda tem contribuído para a criação de uma cadeia global de assistência, em que mulheres de diferentes origens cuidam das famílias umas das outras em um sistema complexo.

Os principais motivos da emigração apontados pelas mulheres são: 1) a questão socioeconômica: falta de oportunidades de emprego ou ocupações remuneradas no país de origem, bem como a desvalorização do trabalho feminino; 2) o acesso à educação ou a oportunidades de maior qualificação profissional; 3) a conquista da independência econômica e social de suas famílias de origem, principalmente as solteiras, viúvas ou mulheres que sofriam violência no local de origem; 4) a possibilidade de alcançar mobilidade social, melhorar de status em relação ao emprego que exerciam nos países de origem, ou seja, serem valorizadas; 5) o acesso a serviços básicos, atendimento à saúde; 6) experimentar diferentes sensações: conhecer um país diferente, divertir-se, ir a festas, sair com as amigas, aprender coisas novas; 7) ir atrás da rede familiar, de conhecidos ou amigos que já se encontram no país e motivam a emigração (LISBOA, 2007, p. 6).

Em vista disso, a divisão sexista do trabalho e a falta de equidade de gênero são provocações expressivas, pois, as mulheres são sobrecarregadas com tarefas domésticas, mesmo quando trabalham em empregos remunerados.

Para abordar esses problemas, são necessárias políticas públicas que promovam a equidade de gênero, oportunidades de emprego iguais e serviços de apoio às mulheres, tanto em seus países de origem quanto em seus destinos.

A exploração da mão de obra migrante se dá justamente pela impossibilidade de fazer valer direitos dentro do espaço público, como é o caso da validação de diplomas ou acesso à educação. A mão de obra migrante está no sistema capitalista para ser explorada conforme as demandas do mercado, sempre condicionando esses homens e mulheres àqueles cargos não desejados pelos nacionais; cuja qualificação não é necessária; cujas condições são precárias e em que prevalece a informalidade (BERTOLDO, 2018, p. 319).

As migrações internacionais, inseridas na lógica do desenvolvimento capitalista, revelam a segregação laboral e as relações de trabalho precárias para as mulheres, as vulnerabilidades identificadas incluem a presença provisória gerada pela migração, a situação legal precária e a clandestinidade. Como sinaliza Morokvasic (1984), as mulheres migrantes em geral inserem-se no setor de serviço doméstico e lançam mão de redes informais, os chamados enclaves étnicos de imigrantes”, trabalhando como donas de casas ou empregadas domésticas.

Além disso, as políticas públicas devem ser inovadoras para apoiar as mulheres migrantes, oferecendo acesso a serviços de educação, saúde e creche para seus filhos, bem como oportunidades de emprego dignas. É fundamental promover a igualdade de gênero e combater

a discriminação de classe e etnia, proporcionando às mulheres a possibilidade de se emanciparem e buscarem melhores condições de vida.

## 2. Uma análise do acervo do Registro Civil do Município com os nascidos vivos filhos de mulheres paraguaias

Imperioso ressaltar que o levantamento documental<sup>4</sup> do acervo de assentos de nascimento do Registro Civil de Assis Chateaubriand/PR, sua análise e hipóteses, estão voltadas para o contexto de mulheres migrantes paraguaias no Brasil e o estudo sobre o acesso delas, que são mães de brasileiros, aos direitos sociais previstos em Lei. Assim o documento se trata de uma espécie de Certidão emitida mediante quesitos, conforme demonstrado abaixo:

Imagem 1 – Certidão Mediante Quesitos

REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL  
REGISTRO CIVIL DAS PESSOAS NATURAIS

**CERTIDÃO  
MEDIANTE QUESITOS**

Descrição  
CERTIFICO que revendo os livros de REGISTRO DE NASCIMENTOS deste Ofício, a pedido da pessoa interessada, no período de 01/01/2018 a 31/05/2023, neles encontrei 76 (setenta e seis) assentos em que ao menos um dos genitores é de nacionalidade paraguaia, assim discriminados:

ANO	ATOS
2018	5
2019	13
2020	3
2021	17
2022	20
05/2023	18
<b>Total</b>	<b>76</b>

Nome do Ofício: Ofício de Registro Civil das Pessoas Naturais  
Oficial Registrador: Átala Borges da Rosa  
Município e Comarca: Município e Comarca de Assis Chateaubriand - Estado do Paraná  
Endereço: Rua 21 de Abril, 120, Sala 03, Centro, CEP 85935-000  
Fone: (44) 3528-5250, E-mail: registro.civil.ac@hotmail.com

O conteúdo da certidão é verdadeiro. Dou fé.  
Assis Chateaubriand - PR, 15 de junho de 2023

Átala Borges da Rosa  
Oficial Titular

FUNARPEN BC 004472249 BRP

Fonte: Levantamento documental do Acervo de Registro Civil.

<sup>4</sup> O acesso e levantamento documental se deu em razão da autora Kawana Campos Lôbo Motta ter trabalhado no Registro Civil do referido Município em questão. Quanto ao marco temporal, a escolha se deu em razão de simples delimitação de tempo, assim evitando delongas, qual seja, de pouco mais de 5 anos.

Dessa forma, para demonstrar o fluxo migratório das mulheres paraguaias para o Município de Assis Chateaubriand-PR, denota-se por meio do gráfico abaixo um salto expressivo de nascimento de brasileiros com mães paraguaias, a saber:

Gráfico 1 – Número de nascidos vivos do acervo de Registro Civil

**Nº DE NASCIDOS VIVOS DO ACERVO DO REGISTRO CIVIL DE  
ASSIS CHATEAUBRIAND-PR  
TOTAL = 76 REGISTROS DE NASCIDOS VIVOS**



Fonte: Gráfico em formato de coluna empilhada: número de nascidos vivos registrados no Ofício das Pessoas Naturais do Município de Assis Chateaubriand-PR, demonstrando em porcentagem o quantitativo de 2018 a 31 de maio de 2023. Elaboração da autora.

Conforme demonstrado no gráfico, foi realizado um levantamento do ano de 2018 até o dia 31 de maio de 2023 – período de desenvolvimento da pesquisa –, pois são os dados disponíveis no acervo do Ofício de Registro Civil das Pessoas Naturais do Município de Assis Chateaubriand-PR.

Identificou-se que no ano de 2018, tiveram apenas 5 (cinco) registros de nascimentos de brasileiros com mães paraguaias. Diferente do ano de 2019, onde houve um salto para 13 (treze) nascidos. No ano de 2020, apenas 3 (três) – ressaltando o cenário pandêmico desse período. No ano de 2021 totalizaram em 17 (dezesete) nascidos vivos, já no ano de 2022 foi contabilizado total 20 (vinte), por sua vez, até o fim do mês de maio no ano vigente já foram assentados 18 (dezoito) nascidos vivos.

Nesse sentido, deduz-se de modo lógico que houve um aumento significativo de crianças nascidas vivas e registradas no Município de Assis Chateaubriand-PR, as quais são filhos e filhas de mulheres paraguaias. No subcapítulo a seguir, será tratado a respeito do questionário aplicado.

A crescente porcentagem de filhos de mães paraguaias, que são registrados no Brasil evidencia, das mais variadas probabilidades, dentre elas: a procura da naturalização brasileira, por um acesso facilitado aos serviços públicos, por uma prospecção de melhor qualidade de vida, por um espaço no mercado de trabalho equânime, pela gratuidade ao ingresso escolar, de prevenção a saúde, e acesso à cesta básica ofertada aos vulneráveis socialmente.

Destarte, a mulher paraguaia e o debate sobre as questões fronteiriças e multiculturais, significa para (CABREIRA, 2018):

- ★ **Caráter histórico:** A migração paraguaia para o Brasil tem sido um fenômeno histórico que remonta a várias décadas. Os motivos para a migração podem ser atribuídos a uma combinação de fatores psicológicos, biológicos e sociais. Como destaque a Guerra do Paraguai e as consequências posteriores, situação essa que levou muitos paraguaios a buscar refúgio no Brasil, principalmente nas regiões de fronteira entre os dois países;
- ★ **Cunho geográfico e econômico:** A proximidade geográfica entre os dois países, com uma fronteira porosa, facilitou a migração paraguaia para o Brasil. Muitos paraguaios atravessam a fronteira em busca de trabalho temporário, principalmente na agricultura e na construção civil. Algumas famílias inteiras também migraram para o Brasil em busca de melhores condições de vida.
- ★ **Sociologicamente:** Reconhecer a situação de vulnerabilidade social enfrentada pelas mulheres paraguaias na fronteira é fundamental para a construção de espaços de empoderamento, reconstrução e acolhida. Trata-se de situação de fragilidade identitária em que os conflitos culturais como idioma, crenças e costumes são geradores de preconceito e (des) proteção social.

No entanto, é importante destacar que a migração paraguaia para o Brasil também gera desafios e questões sociais. Muitos migrantes paraguaios enfrentaram exploração e condições de trabalho precárias. A falta de documentação adequada – leia-se: emitida em Consulado ou

mesmo traduzida e com Apostila de Haia<sup>5</sup> – também dificulta o acesso a direitos básicos, como saúde e educação.

Muitos migrantes recorrem aos serviços de educação e saúde no Brasil, principalmente no caso paraguaio, onde estes serviços geralmente são mais precários, gerando assim fluxos temporários bastante intensos ao longo da fronteira. Por outro lado, a condição de dupla cidadania (formal) pode tomar-se uma estratégia para o usufruto de benefícios como os financiamentos à produção, ora demandados em território brasileiro, ora no país vizinho. Muitos também, mesmo residindo no outro país têm aposentadoria e benefícios previdenciários garantidos pelo Estado brasileiro (SANTA BÁRBARA; HAESBAERT, 2001, p. 12).

Para lidar com essas questões, tanto o governo brasileiro quanto as organizações não governamentais têm implementado medidas para proteger os direitos dos migrantes paraguaios. Isso inclui programas de regularização migratória, assistência social e apoio jurídico. Como modelo, na cidade vizinha, Foz do Iguaçu/PR foi confeccionado no ano de 2018 um protocolo de Assistência a Migrantes em situação de vulnerabilidade<sup>6</sup>.

Nesse ponto, oportuno frisar que, em que pese o Município de Assis Chateaubriand/PR não fazer fronteira com o Paraguai, tem-se que a cidade se encontra nas proximidades, sendo capaz de receber o público estrangeiro, justamente porque ser uma região de fronteira não significa, automaticamente, dizer que será a região de morada dos migrantes.

Deste modo, infere-se que a circularidade dos “brasiguaios” (O termo é uma combinação das palavras “brasileiros” e “paraguaios”, refletindo a identidade híbrida dos laços culturais, econômicos e sociais entre esses países) nas regiões de fronteiras nacionais do Paraguai e Brasil é motivada pela relação da demanda e oferta de serviços públicos nas áreas de saúde, educação e assistência social, além das oportunidades de trabalho, a saber:

---

<sup>5</sup> A "Convenção da Apostila" é o nome dado à "Convenção sobre a Eliminação da Exigência de Legalização de Documentos Públicos", um tratado internacional que passou a valer como lei no Brasil com a promulgação do Decreto nº 8.660/2016, e está em aplicação desde 14 de agosto de 2016. A Convenção da Apostila facilita significativamente a utilização de documentos brasileiros no exterior e de documentos estrangeiros no Brasil (além do Brasil, mais de 100 países fazem parte da Convenção). Significa a redução de trâmites burocráticos e de custos para o cidadão e a eliminação, entre o Brasil e os demais Estados-Partes, da necessidade de legalização consular (também conhecida por 'consularização' ou 'chancela Consular') de documentos estrangeiros como certificados, procurações assinadas por estrangeiros, documentação escolar, certidões notariais, entre outros (BRASIL, 2023d).

<sup>6</sup> A elaboração deste protocolo foi realizada no âmbito da Ação Global para Prevenir e Combater o Tráfico de Pessoas e o Contrabando de Migrantes (GLO.ACT), iniciativa financiada pela União Europeia. Implementado em parceria com a Secretaria de Assistência Social de Foz do Iguaçu, esta é uma iniciativa pioneira com potencial para ser replicada em outras localidades (OIM, 2018).

Essas demandas revelam as diferentes estratégias de adaptação e sobrevivência dos “brasiguaios”, [...], e a importância de suas redes pessoais para intercambiar recursos, informações e solidariedade que os permitam acessar bens e serviços brasileiros. Ademais, chamam atenção dos formuladores de políticas públicas para as regiões de fronteiras nacionais do Brasil, uma vez que essa intensa circularidade pode interferir no equilíbrio da oferta e demanda de serviços públicos brasileiros (MARQUES, 2009, p. 14).

Em resumo, a migração paraguaia para o Brasil é um fenômeno complexo e multifacetado. Embora tenha enfrentado desafios e dificuldades ao longo do caminho, a migração também trouxe contribuições para a economia e a diversidade cultural do Brasil. O reconhecimento dos direitos dos migrantes e o apoio à sua integração são importantes para garantir uma migração segura e bem-sucedida.

Quanto às políticas públicas ofertadas, estas se configuram, segundo (CABREIRA, 2018), um grande avanço imerso no processo de reconstrução e inserção social de grupos vulneráveis, já que há uma busca por parte deste público aos serviços atrelados a saúde, assistência, educação, apoio jurídico com formalização documental.

Nessa toada, a mulher paraguaia residente no Brasil, em muitos dos casos, não se encaixa em critério legal, quer dizer, não possui documentos, residência fixa no Brasil, porém, com objetivo de ser amparada, busca atendimento nas instituições públicas de saúde, registro civil e assistência social.

Disto tudo, é possível inferir que este público eminentemente do gênero feminino, tem características de vulnerabilidade social que atravessam o viés de aplicabilidade dos direitos sociais brasileiros para uma questão de interesse internacional, de direitos humanos, de tal maneira que tem que ser vistos além dos limites de fronteiras.

### **3. Resultados da aplicação do questionário**

O Brasil, como muitos outros países, enfrenta disparidades de gênero significativas em áreas como emprego, representação política, educação e violência de gênero. A questão do gênero feminino é um tema de grande relevância no cenário brasileiro e global, nesses termos, a experiência das mulheres migrantes no Brasil em relação aos espaços femininos, possuem seus desafios a serem enfrentados.

Apesar dos avanços nas últimas décadas, as mulheres ainda enfrentam provocações significativas em sua busca pela igualdade de gênero em diversas áreas da vida. Destarte, a questão de gênero é complexa e multifacetada, institutos como: políticas públicas, conscientização, educação e ações afirmativas desempenham um papel vital na busca por uma sociedade mais igualitária.

Com intuito de explorar as dimensões sociais, econômicas e culturais dessa realidade, a análise do questionário aplicado revela a importância de se considerar as especificidades das mulheres migrantes e oferecer suporte adequado para sua integração na sociedade brasileira.

Atualmente, sabe-se que mais da metade da população migrante é feminina e que ao mesmo tempo, em níveis mundiais, a pobreza também tem rosto feminino. Assim, cada vez mais se constata a presença de mulheres que se inserem em fluxos migratórios para poder trabalhar, dar sustento à família e aos filhos, garantir acesso à educação, fugir de relações violentas, em função de arranjos familiares ou pelas redes de migração (BERTOLDO, 2017, p. 314).

No Brasil, como em muitos outros lugares, existem espaços específicos onde as mulheres migrantes buscam apoio, comunidade e solidariedade. Estes espaços incluem ONGs, grupos de apoio, abrigos e centros de assistência social. Segundo Rodrigues (2018), esses espaços são essenciais para fornecer apoio psicossocial, informações legais e um ambiente seguro para as mulheres migrantes, muitas das quais podem ter vivenciado violência de gênero ou outras formas de discriminação em seus países de origem.

Nessa toada, este trabalho analisa a experiência dessas mulheres em situação estrangeira no Brasil, destacando os espaços femininos e os desafios de gênero que enfrentam. Além disso, segundo Machado (2019), as mulheres migrantes muitas vezes se encontram em situações de desvantagem em relação à educação e ao emprego, o que pode perpetuar ciclos de pobreza e dependência.

(...) por um lado, o significado da construção social da feminidade, da masculinidade e a desigualdade que se produz entre os sexos e, por outro, o papel que jogam tais construções na decisão das mulheres de migrar assim como no status que a sociedade receptora lhes outorga (ROCA I GIRONA, 2009, p. 158).

Assim, reconhecer as vulnerabilidades das migrantes é visualizar o preconceito, a ausência de legalidade -em se tratando da naturalização- e a produção da clandestinidade diante da inexistência delas como sujeitos políticos na sociedade, ainda, há de se falar em segregação

laboral. Em outras palavras, a migração feminina esta evidentemente assinalada pela necessidade de sobrevivência, de subsistência de toda a família, de melhores oportunidades.

Foi desenvolvida análise dos dados coletados durante a fase de pesquisa de campo com base no tema já mencionado. Ao adentrar no questionário em si, este foi utilizado no período do mês de abril de 2023, confeccionado e aplicado pela própria acadêmica com objetivo exordial de coletar o máximo de informações além das perguntadas, àquelas intrínsecas durante a conversação com as interlocutoras em questão, que perfizeram o total de 21 mulheres.

O questionário possui o seguinte layout, conforme imagem abaixo:

Imagem 2 – Modelo de questionário semiestruturado aplicado

**QUESTIONÁRIO A SER APLICADO COM O PÚBLICO PERTINENTE A PESQUISA DE CAMPO DO TRABALHO DE CONCLUSÃO DE CURSO DE DIREITO INTITULADO: AS MIGRANTES PARAGUAIAS MÃES DE BRASILEIROS E O ACESSO AOS DIREITOS SOCIAIS NO MUNICÍPIO DE ASSIS CHATEAUBRIAND-PR**

1- Qual seu nome?
2- Idade: ( ) 16 a 18 anos ( ) 18 a 20 anos ( ) 20 a 30 anos ( ) 30 a 40 anos ( ) 40 a 50 anos ( ) mais que 50 anos ( ) outra, qual?
3- Mora em Assis Chateaubriand/PR?
4- Qual sua identidade de gênero ? ( ) homem ( ) mulher ( ) outros, qual?
5- O que fez com que você viesse residir aqui?
6- Você tem acesso a política de assistência social como: saúde, educação, ou outros? Quais?
7- Você tem filhos? Se sim, foram registrados no Brasil? Onde?
8- Existe algo que faz com que você queira manter-se no Brasil?
9- Qual o seu grau de escolaridade? ( ) Ensino fundamental incompleto ( ) Ensino fundamental completo ( ) Ensino médio incompleto ( ) Ensino médio completo ( ) Ensino superior incompleto
9- Você teria interesse em naturalizar-se brasileira?

Fonte: Modelo de questionário aplicado às migrantes paraguayas, mães de brasileiros, contendo nove questionamentos a serem respondidos oralmente e descritos pela própria autora. Elaboração da autora.

Acerca da aplicabilidade, em um panorama geral, foi possível observar alguns aspectos preponderantes durante a pesquisa de campo, dentre esses: a carência na fala da língua

portuguesa, a busca por ajuda de recursos básicos – cesta básica de alimentos -, principalmente e também a espontaneidade nas respostas. De modo que a dificuldade como pesquisadora foi a de decifrar o que falavam, e por esse motivo, foi solicitada presença de um intérprete local – sem formação acadêmica –, com experiência vivida com esse público.

Depreende-se nesses termos que:

- ★ A idade variou entre 20 até 50 anos;
- ★ Todas entrevistadas atualmente residem no distrito de Encantado d'Oeste/PR;
- ★ Todas identificaram-se como mulher;
- ★ Motivadas pela busca de acesso à saúde e educação gratuitas para si e para os filhos. Buscam também por espaço no mercado de trabalho – braçal, mão de obra pouco ou nada qualificada-.
- ★ Possuem acesso à cesta básica por meio do CRAS da região;
- ★ Todos os filhos com registro de nascimento feitos no Brasil;
- ★ Com baixo grau de escolaridade;
- ★ Com grande interesse em naturalização brasileira
- ★ Sentimento de pertencimento à nação e liberdade(autonomia);
- ★ Desejo de estarem formalizadas com suas documentações.

De acordo com dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), em 2020, as mulheres migrantes paraguaias apresentavam uma taxa de ocupação no mercado de trabalho inferior à média nacional, estabelecendo a existência de barreiras no acesso ao emprego.

Além disso, é relevante considerar as dimensões socioeconômicas dessa migração. As mulheres paraguaias migram frequentemente em busca de melhores condições econômicas, mas muitas vezes se deparam com situações de exploração laboral, estudos baixos e condições de trabalho precárias. Esses fatores podem contribuir para a vulnerabilidade das mulheres e para a perpetuação de ciclos de desigualdade.

No entanto, algumas mulheres relatam um aumento na sua autonomia e capacidade de tomar decisões após a migração, em comparação aos ambientes opressivos em seu país de origem. Em suma, a experiência das mulheres migrantes paraguaias no Brasil é marcada por

uma série de desafios, a análise dessas experiências fornece *insights* importantes para o desenvolvimento de políticas e programas que promovam a igualdade de gênero e melhorem as condições de vida dessas mulheres, contribuindo assim para uma sociedade mais inclusiva e equitativa, conforme descrito mais à frente.

## Conclusão

Para a compreensão dos processos sociais sobre mulheres paraguaias que possuem filhos registrados no Brasil, buscou-se fazer uma contextualização histórica para mostrar a vinda delas para o território nacional. Apesar da guerra ter acontecido há mais de um século e meio, suas consequências foram latentes no Paraguai, de tal maneira que se faz necessário depreender que há uma dívida histórica do Brasil para com o Paraguai.

Também, denota-se que não foram construídas, pelo governo paraguaio da época, políticas públicas capazes de manter essas mulheres em seu território de origem, seja com a valorização da cultura local, seja com melhores condições de trabalho ou apaziguamento dos conflitos territoriais (CABREIRA, 2018).

Aliado a isso, no âmbito dos Direitos Sociais, ao menos no âmbito formal, há diversos direitos garantidos pela Constituição Federal de 1988 e pela Lei de Migração, portanto, as mulheres paraguaias que têm filhos no Brasil, além da garantia constitucional e legal sobre os direitos sociais na condição de migrante, também gozam de uma amenização burocrática para a obtenção da naturalização brasileira, de modo que tal status lhe garante de igual modo os direitos sociais.

Contudo, ante a informalidade de algumas pessoas migrantes, bem como da justificativa estatal da cláusula da reserva do possível que está atrelada ao orçamento que cada ente político tem disponível para a execução de seus projetos e programas, tem-se a dificuldade de implementação dos direitos sociais para esse público, a uma por não se conseguir identificar os potenciais usuários, a duas pela limitação orçamentária.

Ao analisar a relação entre política e a organização do mercado de trabalho, com foco nas mulheres paraguaias, deve-se destacar a intensificação dos processos de exploração devido à condição de migrante e também de mulher. A influência do processo migratório na vida profissional das mulheres ilustra um aumento significativo no número de migrantes exercendo trabalhos vinculados à assistência, como serviços domésticos, após a migração.

Assim, com análise, é possível denotar que a operacionalização das políticas públicas tem pouca articulação e com isso há uma baixa quanto à proteção social e consequente vulnerabilidade dessas mulheres paraguaias no Brasil. Ao apresentar dentro das normas brasileiras, os direitos sociais e a Lei de Migração, como instrumentos que vigoram e são ditados nos documentos, tem pouca realização prática, já que, em sua maioria, não atendem às demandas sociais, levando em consideração a delimitação territorial do tema aqui proposto.

Dessa maneira, acredita-se que algumas questões têm que ser alteradas para que se tenha políticas públicas exequíveis como por exemplo: instituições diplomadas para efetivação destas políticas, onde se resolveria a dificuldade atinente à comunicação, atrelada a língua e, até mesmo, à cultura dessas mulheres e contribuindo para o acesso à informação por parte dessas migrantes paraguaias em relação aos seus direitos.

Sendo assim, é compreensível que a própria política migratória brasileira amplie a segregação laboral, imobilidade profissional, discriminações e a não naturalização da mulher paraguaia no Brasil. No caso das mulheres, fica mais alarmante já que, por um processo histórico, esse nicho funcional é pouco valorizado, o que, por consequência, evidencia o caráter sexista da política migratória de vistos para o trabalho.

A consolidação desses direitos requer uma mudança de perspectiva, também refletida nas políticas públicas, conforme explanado anteriormente. Um entendimento que apenas reforça os interesses da classe dominante não permite a inclusão de outras realidades, tornando a busca por direitos uma disputa desigual.

Embora tenham diversos estudos sobre migração, ainda existem lacunas na compreensão das condições moldadas pelos estereótipos de gênero, que influenciam as posições ocupadas pelas mulheres migrantes. Portanto, é imperativo analisar as dicotomias estabelecidas nos processos históricos ao implementar políticas públicas.

A consolidação dos direitos das mulheres paraguaias não se dará apenas por meio de dispositivos legais amplos, torna-se imprescindível entender as distinções de gênero, sexualidade, territorialidades presentes nas desigualdades para construir um senso de pertencimento e garantir o acesso aos direitos humanos básicos.

Por fim, essa condição da migração carrega dificuldades como: obtenção documentos, relações de trabalho mais propensas a abusos, à discriminação, acesso aos bens e serviços de direito, à comunicação, assim, percebe-se que o controle da migração está para o modelo

capitalista, como modo exploratório de se ver.

Embora exista uma garantia aos direitos sociais das mulheres paraguaias migrantes que têm filhos no Brasil, essa está muito bem consolidada no plano formal, o que não significa uma automática aplicação na realidade social. Diante do exposto, a análise sobre o acesso de mulheres paraguaias, mães de brasileiros, aos direitos sociais no Município de Assis Chateaubriand-PR, agrega subsídios para eventual ampliação, reestruturação ou, confirmação do acesso aos bens e serviços de saúde, educação, assistência judiciária gratuita e assistência social na região para esse público.

O estudo das mulheres migrantes no Brasil é essencial para entender as complexas interseções entre gênero, migração e desigualdade social. Os espaços femininos desempenham um papel crucial na promoção da integração e no apoio às mulheres migrantes, mas é necessário um esforço mais amplo da sociedade para abordar os desafios do gênero que essas mulheres enfrentam.

Como meio de reflexão da temática, uma intervenção necessária envolve o reconhecimento do valor das empregadas domésticas, o respeito às suas condições de trabalho e o apoio às mulheres migrantes para que possam construir vidas melhores, livres de opressão e exploração. Isso contribuirá para a promoção da igualdade de gênero e a construção de uma sociedade mais justa e inclusiva.

Ainda pouco debatido no campo do Direito, esse tema foi desafiador e, por essa razão, fora confeccionado com a interdisciplinaridade para chegar na presente pesquisa sobre mulheres, migração e direitos sociais no Brasil. Por derradeiro, esta pesquisa intenta evidenciar demandas pertinentes como as políticas públicas dadas para mulheres paraguaias que têm filhos no Brasil.

---

## Referências

ALBUQUERQUE, José Lindomar Coelho. A dinâmica das fronteiras: os brasiguaios entre o Brasil e o Paraguai. São Paulo: Annablume, 2010. Resenha de: BALLER, Leandro. **Revista Territórios & Fronteiras**, Cuiabá, v. 5, n. 2, jul.-dez., 2012.

BAENINGER, Rosana; PATARRA, Neide L. Mobilidade Espacial da População no Mercosul Metrôpoles e Fronteiras. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 21,

---

*AS MIGRANTES PARAGUAIAS MÃES DE BRASILEIROS E O ACESSO AOS DIREITOS SOCIAIS NO MUNICÍPIO DE ASSIS CHATEAUBRIAND-PR*

n. 60, 2005.

BERTOLDO, Jaqueline. Migração com rosto feminino: múltiplas vulnerabilidades, trabalho doméstico e desafios de políticas e direitos. **Revista Katál**, Florianópolis, v. 21, n. 2, p. 313-323, 2018.

BRASIL. **Apostila da Haia, Ministério das Relações Exteriores**. Disponível em: <https://www.gov.br/mre/pt-br/consulado-washington/apostila-da-haia#:~:text=A%20%22Conven%C3%A7%C3%A3o%20da%20Apostila%22%20%C3%A9%20de%20agosto%20de%202016>. Acesso em: 23 maio 2023.

\_\_\_\_\_. [Constituição (1988)]. Constituição da República Federativa do Brasil. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Poder Executivo, Brasília, DF, 05 out. 1988. Seção 1. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso: 15 de abr. de 2023a.

\_\_\_\_\_. Lei de Migração. Lei Nº 13.445, de 24 de Maio de 2017. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Poder Executivo, Brasília, DF, 25 maio 2017. Disponível em: <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2017/lei/113445.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/113445.htm)>. Acesso em 05 de mar. de 2023b.

\_\_\_\_\_. **Prefeitura Municipal de Assis Chateaubriand/PR**. Disponível em:< <http://www.assischateaubriand.pr.gov.br/index.php?sessao=b054603368svb0 & id=1557>> . Acesso em: 22 fev. 2023e.

\_\_\_\_\_. **Solicitar Naturalização Brasileira**. Disponível em: <<https://www.gov.br/pt-br/servicos/solicitar-naturalizacao>>. Acesso em 11 de maio de 2023c.

CABREIRA, Lígia Maria Ruel. **A Mulher paraguaia da fronteira e as políticas de assistência social**. 2018. Dissertação de Mestrado, Universidade Federal da Grande Dourados, Dourados, 2018.

DUTRA, Beatriz dos S. **Culinária, Cultura e Identidade na Fronteira Brasil e Paraguai**. In: Seminário Internacional de Estudios sobre Território y Cultura (SEMITEC), 2013.

DUTRA, Delia. **Mulheres do sul também migram para o sul, paraguaias no Brasil**. Anuário Americanista Europeo, Helsinki, n. 11, p. 93-108, 2013. Disponível em: <[http://repositorio.unb.br/bitstream/10482/22012/1/ARTIGO\\_MulheresSul%20também%28migram.pdf](http://repositorio.unb.br/bitstream/10482/22012/1/ARTIGO_MulheresSul%20também%28migram.pdf)>. Acesso em: 18 ago. 2023.

GOES, Andrew Cesar. **O que encontramos entre Paraguai e Brasil? Uma análise sob a formação histórica das fronteiras**. 2022. Trabalho de conclusão de curso, Integração Paraguai-Brasil: Relações Bilaterais, Desenvolvimento e Fronteiras, Foz do Iguaçu, Paraná, 2022.

LISBOA, Teresa K. Fluxos migratórios de mulheres para o trabalho reprodutivo: a globalização da assistência. **Revista Estudos Feministas**, Florianópolis, setembro-dezembro, 2007. p. 805-821.

MACHADO, A. Mulheres Migrantes no Brasil: Desafios e Perspectivas. **Revista de Estudos de Gênero**, 2019. p. 45-63.

MARQUES, Denise Helena F. **Circularidade na fronteira do Paraguai e Brasil**: o estudo de caso dos “brasiguaios”. 2009. Tese (Doutorado em Demografia), Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG), Belo Horizonte. 2009.

MOROKVASIC, Mirjana. “Birds of Passage are also Women.” **International Migration Review**, v. 18, n. 4, 1984. p. 886- 907.

OIM. **Protocolo de Assistência a Migrantes em Situação de Vulnerabilidade**. Brasília: Organização Internacional para as Migrações (OIM). 2018. 79 pp. Disponível em: [https://www.unodc.org/documents/human-trafficking/GLO-ACT/OIM\\_Protocolo\\_1.pdf](https://www.unodc.org/documents/human-trafficking/GLO-ACT/OIM_Protocolo_1.pdf). Acesso em: 15 fev. 2023.

ROCA I GIRONA, Jordi. Reproducir la reproducción: mujeres migrantes y economía informal. Em **Economía informal y perspectiva de género en contextos de trabajo**, editado por Anastasia Téllez Infante e Javier Eloy Martínez Guirao, Barcelona: Icaria, 2009. p.153-168.

RODRIGUES, L. Espaços de Empoderamento para Mulheres Migrantes: Um Estudo de Caso no Rio de Janeiro. **Cadernos de Estudos de Gênero**, 2018. p. 87-104.

SANTA BÁRBARA, Marcelo de Jesus; HAESBAERT, Rogério. Identidade e Migração em Áreas Transfronteiriças. **Revista do Programa de Pós-Graduação em Geografia**, Universidade Federal Fluminense, v.3, n.5, 2001. Disponível em: <<https://periodicos.uff.br/geographia/article/view/13398>>. Acesso em: 22 maio 2023.

SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo**. 36ª Edição, revista e atualizada. São Paulo, Malheiros, 2013.



Este é um ARTIGO publicado 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.

# O PAPEL DO ACORDO DE ESCAZÚ PARA UMA NOVA AGENDA URBANA

## *THE ROLE OF ESCAZÚ AGREEMENT FOR A NEW URBAN AGENDA*

Filipe Bellicanta de SOUZA<sup>1</sup>  
Universidade do Estado de Santa Catarina (UDESC)

Francisco CANELLA<sup>2</sup>  
Universidade do Estado de Santa Catarina (UDESC)

### Resumo:

A ressignificação dos espaços urbanos precisa da democracia participativa via três pilares: 1. Acesso à informação, 2. Participação pública, e 3. Acesso à justiça ambiental, ora regidos pelo Acordo de Escazú, os quais estão dimensionados em escala regional da América Latina e Caribe para sustentar a participação deliberativa disposta pelos Planos Diretores Municipais, em exemplo, do Brasil no contexto de eventos climáticos e de desastres. Foi utilizado o método indutivo com metodologia dotada de fontes primárias com a análise documental da Agenda 2030 e da Nova Agenda Urbana, com fontes secundárias mediante o uso de bibliografias. Os pilares são um eixo de proteção do ambiente, dos direitos humanos e dos seus defensores. Isso se dá quando os indivíduos exercem os seus direitos sociais, econômicos e culturais. Por efeito, tem-se o desalinhamento extraterritorial, o afasta da sua eficiência por uma melhor adequação e prevenção de eventos climáticos e de desastres, dando sentido concreto à justiça ambiental.

**Palavras-chave:** Democracia Participativa; Gestão Urbana; Nova Agenda Urbana.

---

<sup>1</sup> Mestre em Planejamento Territorial e Desenvolvimento Socioambiental pela Universidade do Estado de Santa Catarina - UDESC. Bolsista – PROMOP/UDESC. Investigador da Rede JUST-Side “Justiça e Sustentabilidade no Território via Infraestrutura de Dados Espaciais” da Universidade de Coimbra – Portugal. Especialista em Gestão Sustentável e Meio Ambiente pela Pontifícia Universidade Católica do Paraná – PUC/PR. Bacharel em Direito pela Universidade do Vale do Itajaí – UNIVALI. – E-mail: filipeebs@gmail.com. – Orcid: 0000-0002-6528-6164.

<sup>2</sup> Doutor em Ciências Sociais pela Universidade do Estado do Rio de Janeiro - UERJ. Mestre em Sociologia Política pela Universidade Federal de Santa Catarina - UFSC. Graduado em História pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul - UFRGS. Professor do departamento de Geografia do Programa de Pós-graduação em Planejamento Territorial e Desenvolvimento Socioambiental - PPGPLAN/UDESC, Florianópolis/SC. – E-mail: francisco.canella@udesc.br – Orcid: 0000-0002-6796-7721.

**Abstract:**

The new meaning of urban spaces requires participatory democracy via three pillars: 1. Access to information, 2. Public participation, and 3. Access to environmental justice, now governed by the Escazú Agreement, which are dimensioned on a regional scale in Latin America and Caribbean to sustain the deliberative participation provided by the Municipal Master Plans, for example, in Brazil in the context of climate events and disasters. The inductive method was used with a methodology equipped with primary sources with documentary analysis of the 2030 Agenda and the New Urban Agenda, with secondary sources through the use of bibliographies. The pillars are an axis for protecting the environment, human rights and their defenders. This happens when individuals exercise their social, economic and cultural rights. As a result, there is extraterritorial misalignment, which takes it away from its efficiency through better adaptation and prevention of climatic events and disasters, giving concrete meaning to environmental justice.

**Keywords:** Participatory Democracy; Urban Management; New Urban Agenda.

---

**Introdução**

Neste trabalho foi considerada a importância do acesso à informação, da participação pública e do acesso à justiça ambiental como fatores de constituição da democracia participativa, regulada pelo Acordo Escazú para América Latina e Caribe. Isto, a fim de investigar se esses pilares podem vir ao encontro da justiça cidadã como o cerne da ressignificação do espaço urbano-ambiental no contexto de desastres nos planos diretores. Algumas reflexões provocadas pela experiência dos planos diretores de Florianópolis são incorporadas ao artigo.

Para tanto, é no sentido de trazer as normas internacionais ao tema, enquanto instrumentos de fortalecimento do poder local multinível. Mais adiante, por meio de investigação bibliográfica e documental de caráter exploratório e descritivo, pretende-se trazer a exposição desses temas no processo de democratização da justiça e inclusão democrática numa perspectiva de cruzamento entre políticas setoriais, bem como com instrumentos de governança e estratégias de planejamento urbano sustentável em escala local.

Busca-se responder como se dá a construção da democracia participativa nos contextos dos planos diretores. Assim, será evidenciado se um engajamento inclusivo e cívico pode tornar possível compreender o escopo de aplicabilidade e exigência do acesso à informação, da

participação popular e do acesso à justiça ambiental/ecológica em paralelo à dificuldade da proteção ambiental.

### 1. O tripé da democracia participativa: O acordo de Escazú

A interdependência da democracia participativa ao entendimento popular da necessidade de atendimento aos meios de subsistência socioeconômicos vem, hoje, também, ao encontro da redução de injustiças socioambientais e ecológicas. A aplicação de instrumentos internacionais de governança por atores públicos, privados, *stakeholders* e cidadãos pode vir a se tornar um obstáculo diante da complexidade temática, dos conteúdos e cenários multidimensionais que vem a ser inseridos, especialmente, na era atual em que o direito da força prevalece na tomada de decisão, onde repercutem os princípios, os objetivos e os fundamentos da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 – CRFB/88.

Os atores envolvidos nesses processos de democratização e acesso à justiça precisariam ter maior discernimento quanto à percepção da realidade, especialmente, sobre as políticas em torno das pessoas vulneráveis que venham a ser parte em um litígio ou em razão de ameaças dos seus direitos violados. Estes sujeitos de direitos precisariam ser melhor amparados pelo Estado e pela sociedade civil aparelhada além de instrumentos de gestão democrática, cujos nortes são influenciados pelos princípios de direito ambiental comumente veiculados pela comunidade internacional (BONAVIDES, 2001).

Para esse contexto, os países integrados à América Latina e Caribe desdobraram os seus esforços em 04 de março de 2018, na cidade de Escazú na Costa Rica, e em negociação com a sociedade civil e com os cidadãos, foi adotado um acordo regional denominado Acordo de Escazú (UN, 2018).

Este instrumento dispõe sobre a governança de caráter multilateral para gerar o tripé da democracia participativa: o acesso à informação, participação pública e acesso à justiça ambiental. Este dá ênfase aos grupos vulneráveis e a proteção dos defensores dos direitos humanos, o “que se mostra crucial para a redução do déficit de legitimidade da política contemporânea – pode obter sucesso nas instâncias em que a participação e a deliberação são tratadas como dois elementos-chave no processo de tomada de decisão coletiva” (PAROLA, 2017, p. 174).

O Acordo de Escazú trata da regionalização do conhecimento em uma abordagem integrada, multissetorial nos eixos econômicos, ambientais e sociais à implementação analítica em nível sub-regional, regional e inter-regional, com plataformas intergovernamentais pelo diálogo político e pela capacitação dos Estados-parte.

### **1.1 O acesso à informação ambiental: a gestão transparente dos espaços urbanos como fator de democratização**

A Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe - CEPAL (2018), expõe que qualquer modalidade de informação registrada, e que esteja vinculada ao meio ambiente e recursos naturais, os seus riscos e impactos de sua afetação na saúde, importa em relacionar com a proteção e a gestão ambientais, sendo imprescindível oferecer o conhecimento além das reais causas e efeitos do contexto ambiental que venham a gerar um impacto.

Essa ingerência vem ao encontro da denegação do direito ao acesso à informação ambiental, e uma vez que for descumprido ou ocultado o seu fornecimento pelas autoridades, e contrariando as disposições jurídicas constitucionais, estar-se-á aplicando um regime de exceção – a confirmação da inconstitucionalidade pátria.

Isso se daria porque a justiça não estaria sendo canalizada para o povo, para a Nação, para a efetiva soberania nacional e para a estabilidade da governança. Oportunizando, assim, impactos ainda mais desastrosos para as comunidades locais, com a desinformação ambiental, esfacelamento do poder local na organização dos espaços urbanos e, conseqüentemente, do pacto federativo brasileiro que individualiza o município.

Portanto, o acesso à informação ambiental precisaria ter aplicação voltada à promoção do exercício da cidadania ecológica numa perspectiva do art. 225 da CRFB/88 que dispõe sobre o direito a viver em um ambiente ecologicamente equilibrado de caráter intergeracional. Isso precisa se estender ao contexto e compreensão de que:

Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes: XXXIII - **todos têm direito a receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral, que serão prestadas no prazo da lei, sob pena de responsabilidade**, ressalvadas aquelas cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado (BRASIL, 1988, **grifo nosso**).

Por outro lado, há de ponderar que o acesso à informação ambiental de fato também precisa ser abrigado:

a) quando a divulgação da informação puder pôr em risco a vida, a segurança ou a saúde de uma pessoa física; b) quando a divulgação da informação afetar negativamente a segurança nacional, a segurança pública ou a defesa nacional; c) quando a divulgação da informação afetar negativamente a proteção do meio ambiente, inclusive qualquer espécie ameaçada ou em risco de extinção; ou d) quando a divulgação da informação gerar um risco claro, provável e específico de dano significativo à execução da lei ou à prevenção, investigação e persecução de delitos. (CEPAL, 2018, p. 18).

É importante que haja a participação cidadã consciente sobre esses processos, cujo controle legislativo implicaria na sua exigibilidade, esclarecimento e um melhor resultado das atividades essenciais à justiça. Isso se daria por uma ruptura paradigmática e não só axiológica, mas intrínseca ao cidadão, sendo a gestão devidamente informada por veículos de expressão participativa enquanto força motriz para o seu encadeamento estruturado, oportunizando espaços urbanos com capacidade administrativa adequada para lidar com impactos climáticos e de desastres (NOBRE; MARENGO, 2017).

Por isso, considera-se que as compreensões sobre as pluralidades transversais, do global-regional ao nacional-local, implicam na solução dos conflitos de forma multiescalar, de forma inclusiva via cooperação, respeito aos direitos civis e à liberdade intelectual. Trata-se de gerar a capacidade do exercício das liberdades públicas e privadas para conseguir resolver os problemas de caráter socioambiental, econômico e humanitário, em prol de promover e estimular o respeito aos direitos humanos e às liberdades fundamentais multidimensionais e plurais.

Esta compreensão exige que a conscientização do povo esteja em paralelo à sua inserção além de aspectos positivistas e jusnaturalistas, porque a sua mera normatização material não surte efeitos para atingir um Estado Ambiental, Democrático e de Direito, tampouco, um supremo direito do povo. Assim sendo, havendo a disponibilização do acesso à informação ambiental, apoiado na importância de educar os povos sobre a sua participação referente à proteção do meio ambiente e a consequente promoção da justiça cidadã, ter-se-á a compreensão dessa problemática e suas extensões, especialmente nos planos de gestão local dos espaços urbanos. Essa construção se dá:

[...] ao ter consagrado um direito de acesso às informações, o Direito Internacional do Meio Ambiente abriu a possibilidade de considerar-se, igualmente, sobre a existência de um direito subjetivo fundamental de o público participar nos processos decisórios governamentais naquele campo do meio ambiente do Estado sob cuja jurisdição se encontra, bem como do meio ambiente global (BULOS, 2012, p. 600)

Então, identifica-se que é preciso alcançar uma compreensão sensata dos conflitos diante de suas complexidades atinjam a proteção do meio ambiente na sociedade contemporânea, que não dispõe de segurança jurídica ambiental no estabelecimento na tomada de decisões:

A complexidade dessa composição multifária de problemas que se organizam em relações de tensão e colisão de pretensões *coloca em evidência*, no entanto, não a qualidade *particular* dos novos problemas sujeitos à atividade de regulação atribuída ao Direito Ambiental, mas sim as dificuldades que são enfrentadas na *organização de alternativas funcionais e, sobretudo, eficientes para a fundamentação e justificação das escolhas e das decisões (respostas)*, que permitam ser atingido o ponto ótimo de proteção do ambiente em sociedades cuja característica fundamental reside em *não oferecer as condições de segurança técnica, científica e informativa, necessárias para esses processos de tomada de decisão* (LEITE; AYALA, 2004, p. 128).

Desse modo, Parola (2017, p. 153) ensina que o acesso à informação ambiental assegurado vem a “garantir que a população esteja consciente do que ocorre em seu ambiente adjacente e, além disso, esse pilar visa o fato de que o público deve ser competente para participar de maneira informada”.

## **1.2 Participação pública: o eixo para a proteção do ambiente, dos direitos humanos e dos seus defensores**

Este tema pode vir a ser considerado o ponto principal do Acordo de Escazú, pois a participação popular está imbricada à proteção dos direitos humanos e do ambiente, reforçando-se mutuamente para oferecer melhores condições e qualidade de vida a todos e a eficácia dos mecanismos de justiça.

Isso exige uma compreensão sobre o processo de adaptação e aperfeiçoamento técnico além da sua validade, legalidade, eficácia e vigência. Portanto, quando essas manifestações deixarem de ganhar escopo na tomada de decisão à participação pública, não haveria a aceitação paradigmática da democracia ambiental. Isso ocorre como um adiamento do progresso nos tempos correntes. Na esteira da proteção dos direitos humanos, do ambiente e dos seus

defensores frente aos riscos socioambientais, há obrigações decorrentes de atos normativos do âmbito do Direito Público Internacional que precisam de evidência direcionada para esses rumos. Para isso, o Acordo Escazú possui ênfase à proteção dos vulneráveis, de comunidades e povos tradicionais em locais onde há a disputa por recursos naturais frente junto à violação de direitos humanos dos seus defensores.

É dentro desse conjunto de reações em que há a necessidade de os Estados se transformarem de uma maneira que atendam às necessidades de ambientais frente à ditadura da escassez, à cultura do medo e dos riscos ecológicos (BECK, 2011).

Desta forma, percebe-se que há um envolvimento nessas circunstâncias pelo Acordo de Escazú como uma dificuldade de desenvolvimento humano regional, da sua identidade e da sua proteção, porque:

Isto de alguma forma é algo novo, mas passou despercebido por muito tempo em meio aos esforços para superar a miséria. Essa página negra, além do mais, ganha em importância com o superdesenvolvimento das forças produtivas [...] no processo de modernização, cada vez mais forças *destrutivas* também acabam sendo desencadeadas, em tal medida que a imaginação humana fica desconcertada diante delas [...] na medida em que essa transição se consuma, chega-se então, com efeito, a uma transformação social que se distancia das categorias e trajetórias habituais de pensamento e ação (BECK, 2011, p. 25).

Diante dos envolvimento entre os povos para adoção dos direitos humanos universais, acredita-se que sua instrumentalização em mecanismos de gestão local, além da proteção desses direitos, do ambiente, possa ressignificar os espaços urbanos com real efetividade oferecendo o “direito subjetivo de participar nas decisões político-administrativas do Estado sob o qual se encontra jurisdicionado” (BULOS, 2012, p. 601).

Para melhor assegurar a continuidade das performances dessa governança, torna-se imprescindível percorrer o tripé da democracia participativa, a diante do dever ecológico, social e econômico constitucionalmente assegurados para harmonizar a proteção dos recursos naturais e o crescimento vigoroso e ordenado para as presentes e futuras gerações. (AYALA, 2011, p. 288-289).

Com isso, é certo que para toda mudança há resistência, e aos contextos da América Latina e Caribe não se difere e, ao mesmo tempo, a possibilidade de rever o *modus vivendi*, o *modus operandi*, a segurança jurídica e ontológica nas relações de poder são insuficientes para a concretização da democracia ambiental.

Além disso, há a importância de o acesso à informação passar a ser considerado como

uma etapa de ciência dos riscos e de isto vir a ser ressignificado como uma oportunidade de exercício das liberdades públicas inseridas no cotidiano administrativo das cidades, e, de seus respectivos espaços urbanos.

Assim, a participação popular pelo eixo da proteção do ambiente, dos direitos humanos e dos seus defensores ajuda a compreender em dar o senso de justiça ao cidadão, dando simetrias à democracia ambiental. Dessa forma, o cidadão passa a ser o protagonista do fortalecimento das instituições, cujos laços podem vir a se tornar mais recíprocos, fluídos, transparentes e frutíferos, por gerar um instrumento de gestão local imbuído de tais preceitos, isto é, a inclusão do “como fazer”.

### **1.3 Acesso à justiça ambiental: a inclusão como processo de democratização**

Este instituto normativo regulamenta sobre a garantia do acesso à justiça ambiental de acordo com o devido processo legal, incumbindo ao Estado-Parte asseverar, por meio de suas normais, leis e mecanismos nacionais, o acesso às instâncias judiciais e administrativas. Ainda, para impugnar e recorrer de quaisquer atos administrativos e recursais, por toda decisão, ação, omissão referente ao acesso à informação ambiental, participação pública e normas jurídicas vinculadas à matéria ambiental para haver um envolvimento significativo e justo diante do multiculturalismo e multidimensionalidade dos riscos socioambientais.

Mais além, isso precisa ser facilitado no sentido de eliminar barreiras ao seu exercício para torná-lo efetivo, aos seus mecanismos sistematizados judiciais e administrativos, a utilizar uma nova reconfiguração hermenêutica apropriada à realidade, à complexidade, à interpretação e tradução das informações, à assistência técnica e jurídica gratuita, bem como aos métodos alternativos de resolução de conflitos (UN, 2018, art. 8, §4, §5). Isso se dá porque:

As questões ambientais são melhor tratadas com a participação de todos os cidadãos interessados, em um nível relevante. No nível nacional, cada indivíduo deve ter acesso apropriado à informação relativa ao ambiente que é detido pelas autoridades públicas, incluindo informações sobre materiais e atividades em suas comunidades e a oportunidade de participar em processos de tomada de decisões. Os Estados devem facilitar e incentivar a conscientização e participação do público através de informações amplamente disponíveis. O efetivo acesso a procedimento judiciais e administrativos, incluindo reparação e recurso, devem ser fornecidos (UN, 1992, tradução livre).

Por isso, o acesso à informação, a participação pública e o acesso à justiça ambiental entrelaçam-se, e sendo interdependentes para que a cidadania exista nesse processo, a democracia participativa aos contextos e conflitos socioambientais impulsionaria o cidadão a desfrutar desses direitos-deveres que pertencem a uma sociedade organizada sob baliza jus ambiental. Torná-las essencialmente fluídas contribui para fortalecer um modelo de gestão ajustado aos ditames da Política Nacional do Meio Ambiente do Brasil, porque há projetos de desenvolvimento cabíveis para um novo escopo de adaptação compatível com a democracia ambiental.

## **2. Possíveis pontos de partida para a ressignificação dos espaços urbanos: a questão de desastres**

A natureza da democracia participativa evidenciada percorre as relações intergovernamentais, e expõe que o desenvolvimento urbano precisaria ser sustentável e exercido de uma maneira integrada, porque o Objetivo de Desenvolvimento Sustentável 11 (Comunidades sustentáveis e resiliência) dá a perspectiva de que as cidades e assentamentos humanos sejam geridos a fim de promover o engajamento cívico para evoluir as interações sociais e intergeracionais para construir uma sociedade pacífica e pluralista, visando atender as demandas socioambientais, especialmente daqueles em situações de vulnerabilidade (CEPAL, 2017).

Ainda, serve para cumprir as funções territoriais além das esferas administrativas e decisórias como eixos e motores para o desenvolvimento urbano e territorial equilibrado, sustentável e integrado em todos os níveis no cenário de eventos climáticos e desastres (CEPAL, 2017, §13, b), e) e g) e § 15, P. 04).

No entanto, as incertezas em relação ao cenário de clima e desastres naturais são situações que exigem a análise de múltiplas possibilidades de construir as cidades e de como as ações antrópicas moldam as emissões de gases estufa, a inserção da modelagem do clima, a avaliação de impactos, vulnerabilidade, adaptação, mitigação e de a gestão de riscos e de desastres vir a influenciar na necessidade de melhorias das cidades e das condições de subsistência - alimentação, saúde, saneamento básico e educação (NOBRE; MARENGO, 2017).

No século XXI, os atores globais têm se voltado a desempenhar novos marcos regulatórios para sustentar a sociedade do conhecimento, exigindo responsabilidade diante dos conflitos socioeconômicos decorrentes do uso de recursos naturais. Nesse sentido, a ciência deveria conseguir ter facilidade para cruzar as plataformas/mecanismos de governança para a tomada de decisão, mas o esforço é gigantesco e precisa ser desenvolvido por todos e em todos os níveis. (NOBRE; MARENGO, 2017).

Por outro lado, a possibilidade de ingerência entre os *stakeholders* demonstra que há a geração de uma lacuna jurídica entre os mecanismos de governança pela falta de evolução da sociedade exigir adequações legais frente às problemáticas decorrentes da globalização, por isso:

Os Estados devem cooperar em um espírito de parceria global para conservar, proteger e restaurar a saúde e integridade do ecossistema da Terra. Em vista das diferentes contribuições para a degradação ambiental global, os Estados têm responsabilidades comuns, mas diferenciadas. Os países desenvolvidos reconhecem a responsabilidade que têm na busca internacional do desenvolvimento sustentável, dadas as pressões que suas sociedades exercem sobre o meio ambiente global e das tecnologias e recursos financeiros que comandam. (UN, 1992, princípio n. 7, p. 2).

Dessa forma, os 193 países signatários da Nações Unidas desempenharam a Conferência das Nações Unidas sobre Habitação e Desenvolvimento Urbano Sustentável – Habitat III, realizada em 20 de outubro de 2016, aprovada em 23/12/2016 pela ONU, elaboraram a Nova Agenda Urbana – NAU, bem como a Declaração de Quito, e posicionaram-se da seguinte forma acerca da temática:

**63. Reconhecemos que as cidades e assentamentos humanos enfrentam ameaças sem precedentes de padrões de produção e consumo insustentáveis, perda de biodiversidade, pressão sobre os ecossistemas, poluição, desastres naturais e causados pelo homem e mudanças climáticas e seus riscos relacionados, minando os esforços para acabar com a pobreza em todas suas formas e dimensões e alcançar o desenvolvimento sustentável.** Dadas as tendências demográficas das cidades e seu papel central na economia global, nos esforços de mitigação e adaptação relacionados às mudanças climáticas e no uso de recursos e ecossistemas, a forma como são planejados, financiados, desenvolvidos, construídos, administrados e administrados **tem um impacto direto na sustentabilidade e resiliência muito além das fronteiras urbanas** (UN, 2017, p. 12, tradução livre, grifo nosso).

Por isso, o espaço é o elemento principal central de estruturação da sociedade, e particularmente da sociedade contemporânea. Mais especificamente, o homem passou a ser um

sujeito na história, e abriu-se a novas experiências cotidianas em sociedade pelo meio do espaço das relações de poder em que são projetadas no território em razão do *modus vivendi* socioespacial nas cidades (LEFEBVRE, 2001). Assim, expõe-se que o urbanismo veio a ser uma ideologia e prática para que os problemas urbano/industriais decorrentes de uma determinada sociedade sejam mitigados de forma teórica, prática e crítica.

A cidade é um espaço plural e multidimensional, também reconhecido como meio ambiente artificial, sendo um fenômeno sistêmico, com informações, diversidades e cultura articulados entre políticas, problemas sociais, econômicos, ideológicos e históricos (CASTELLS, 2009). A sua compreensão exige o planejamento urbano com uma interdisciplinaridade a partir de perspectivas geográficas, legais, éticas, ecológicas e socioambientais.

Em razão do crescimento urbano desordenado das cidades brasileiras e a existência em locais livres para construção estar cada vez menor, geram-se problemas com espaços subutilizados, áreas desvalorizadas, ineficiência dos espaços urbanos e a sua marginalização.

A ressignificação dessas áreas urbanas é um movimento que vem crescendo na seara do planejamento urbanístico e que agora exige o desenvolvimento sustentável, ora disposto pela NAU com a valorização e ocupação de espaços ociosos e sua requalificação, com importância à questão da mobilidade urbana, à questão paisagística, logística e imobiliária. Junto a esses termos aparece ainda o fenômeno da “gentrificação”:

[...] usado como eufemismo: revitalização, reabilitação, revalorização, reciclagem, promoção, requalificação e até mesmo renascença e por aí a fora, mal encobrando, pelo contrário, o sentido original de invasão e reconquista, inerentes ao retorno das camadas afluentes ao coração da cidade [...] a gentrificação é uma resposta específica à máquina urbana de crescimento a uma conjuntura histórica marcada pela desindustrialização e consequente desinvestimentos das áreas urbanas significativas (ARANTES; MARICATO; VAINER, 2000, p. 30).

Com isso, o crescimento urbano nos municípios brasileiros desencadeou-se a ocupação do espaço territorial em desafino com a disposição constitucional e função social de que o Plano Diretor Municipal vem a oferecer. Por esta razão, este instrumento de governança possibilita encarar essa realidade a fim de delimitar o território alinhado às diretrizes e políticas de desenvolvimento urbano, conforme art. 182, e art. 39 e art. 40, §4, que incluem sobre assegurar o atendimento da qualidade de vida, justiça social e desenvolvimento das atividades econômicas e a participação democrática deliberativa para gerar o acesso à informação.

## O PAPEL DO ACORDO DE ESCAZÚ PARA UMA NOVA AGENDA URBANA

Assim, há os marcos político-jurídicos internacionais para análise de redução do risco de desastres (Marco de Sendai), mudança climática (Acordo de Paris) e planejamento urbano sustentável (Nova Agenda Urbana e Declaração de Quito) que guardam relação direta na governança multinível aos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável – ODS 01 – erradicação da pobreza, ODS 11 comunidades resilientes e sustentáveis e ODS 13 ação global contra a mudança do clima.

A nível nacional no Brasil há:

- I. A Lei 12.187/2009 (Política Nacional sobre a Mudança do Clima – PNMC), o (Plano Nacional de Adaptação Climática – PNA), com as Contribuições Nacionalmente Determinadas – NDC.
- II. O Programa 2040 via Objetivo 0172 que recepcionou e dimensionou o Marco de Sendai para a redução de riscos de desastres no Brasil que fortalece o Sistema Nacional de Proteção e Defesa Civil – SNPDEC, tendo também a Lei 12.608/12 (Política Nacional de Proteção e Defesa Civil).
- III. A CRFB/88, Lei 6.938/81 (Política Nacional do Meio Ambiente – PNMA), Lei 10.257/2001 (Estatuto da Cidade), Lei 6.766/79 (Parcelamento do Solo Urbano), Lei 9.433/97 (Política Nacional de Recursos Hídricos), Lei 12.651/2012 (Código Florestal), Lei nº 11.445/2007 (Política Nacional de Saneamento), Lei nº 13.089/2015 (Estatuto da Metrópole), Lei nº 13.465/2017 (Regularização fundiária rural e urbana) (LEITE *et al.*, 2019).

Para ter como parâmetro um caso específico, tomemos a cidade de Florianópolis na dimensão espacial do estado de Santa Catarina, há a disposição da Lei nº 14.829/2009 (Política estadual sobre mudanças climáticas e desenvolvimento sustentável), a Lei nº 15.953/2013 (Sistema estadual de proteção e Defesa Civil – SIEPDEC), a Lei nº 9.748/1994 (Política estadual de recursos hídricos), e a Lei nº 14.675/2009 (Código estadual do meio ambiente) (LEITE *et al.*, 2019).

Em nível local em Florianópolis/SC há apenas brevíssima menção sobre Zoneamento urbano em áreas de riscos geológicos, o Decreto 11.494/2013 (Cria a Comissão de Gestão de riscos – CPGRRD), a Lei Complementar 482/ 2014 – Plano Diretor, Lei complementar nº 658/ 2019 (Alteração do zoneamento e uso do solo urbano), o Decreto nº 12.923/ 2014 (Regulamenta os arts. 42, 63, 73, 75, 96 e 334 do Plano Diretor), e o Decreto nº 13.574/ 2014, que regulamenta os arts. 59, 63, 64, 65, 66, 67, 69, 73 e 90 do Plano Diretor- Decreto nº 20.494/ 2019 (LEITE *et al.*, 2019).

A fim de contemplar o exposto, aponta-se que:

[...] há de se destacar que não se ignora a dimensão teórico-conceitual intimamente conectada ao debate aqui proposto. Afinal, reivindicações de que questões de justiça distributiva emergem do processo de formulação legislativa e de processos decisórios relacionados ao meio ambiente e ao planejamento urbano-territorial têm sido largamente exploradas por meio de abundante pesquisa empírica e produção bibliográfica, em especial sobre as origens do movimento de justiça ambiental e suas manifestações contextuais. O argumento é no sentido de que normas ambientais, quando fragilmente formuladas e desigualmente implementadas, podem gerar desigual distribuição de ônus e benefícios geograficamente e entre grupos populacionais. Igualmente, normas de uso e ocupação do solo podem constituir-se em relevante mecanismo tanto para remediar quanto para reforçar desigualdades socioespaciais (LEITE *et al.*, 2019, p. 67-68).

De modo específico, a NAU oferece uma visão compartilhada para um futuro melhor e mais sustentável - em que todas as pessoas tenham direitos e acesso iguais aos benefícios e oportunidades. E dessa forma, que as cidades os ofereçam de tal modo que a comunidade internacional reconsidere os seus sistemas urbanos e a forma física dos espaços urbanos “mesmo quando não podem atenuar ou suplantar as normas globais, as normas territorializadas enfrentam o mundo, mesmo, quando, aparentemente, colam aos interesses globais” (SANTOS, 2006, p. 228).

A NAU, sendo um instrumento de governança multinível, estabelece um arcabouço normativo sobre o planejamento, desenvolvimento, construção, administração e melhoria de espaços urbanos por meio de cinco pilares dispostos pela ONU (2019, p. 08-09): “1. políticas nacionais urbanas; 2. legislação e regulação urbanas; 3. planejamento e desenho urbano; 4. economia local e finança municipal e 5. implantação local”.

Com esses mecanismos em todos os níveis de governo, nacional ao local, para as organizações da sociedade civil, para o setor privado, para os poderes constituintes e para todos clamem pelos espaços urbanos de “lar”, não há um padrão exclusivo para ressignificar o espaço urbano de natureza sustentável, por isso, planejar, construir e controlar os espaços urbanos se torna indispensável para a governança ter um ponto de partida.

Por outro lado, o poder da classe dominante e o falho sistema econômico hegemônico – o capitalismo, e a sua influência no desenvolvimento desigual entre de cidades em aspectos urbanos no uso do espaço urbano e seus impactos nas mudanças sociais, a urbanização e seus reflexos no urbanismo e do modo de produção capitalista e no surgimento da sociedade urbana configurada por características dominantes e dependentes pelos poderes político-jurídico, são embutidos de valores nas diferenças das relações sociais e seus impactos do seu ordenamento espacial, territorial, social e econômico. Mas, o processo histórico de urbanização expõe fenômenos e conceitos da formação de regiões metropolitanas industriais capitalistas, as

afetações e os comportamentos de grupos sociais. E mais, pode-se inferir que há a diferenciação social do espaço, entre as relações de classe (econômica, política, ideológica) e a distribuição de um produto - a moradia, expondo a reprodução da força de trabalho, determinando o ambiente espacial dos grupos, (CASTELLS, 2000. p. 181-199), – surgindo a segregação urbana como um fator de retrocesso socioambiental.

Há de se comentar a importância da perspectiva sistêmica diante dos divergentes valores que precisam ser integrados nos países em desenvolvimento como um pluralismo das diferenças para gerar mecanismos de melhor inserção social. Segundo Frank (1969, p.106), “é o caso das sociedades tradicionais em transição. A longo prazo o processo é disruptivo se não existe uma forte capacidade criadora. Enquanto isso, porém, se pode navegar à deriva da história por um tempo maior ou menor”.

Por isso, o que importa são duas coisas:

“primeiro, que a referida crença, na medida em que exagera os fatores de equilíbrio, pode subestimar o significado de muitas mudanças, considerando-as apenas como perturbações e, segundo ponto – mais importante para nosso problema -, com essa crença tende-se a não perceber a realidade de que em algum momento dado podem funcionar sociedades, de alguma complexidade, com tensões internas de valores e fins”. (FRANK, 1969, p. 106).

Por isso, a comunidade internacional posicionou-se da seguinte maneira:

65. Comprometemo-nos a facilitar a gestão sustentável dos recursos naturais nas cidades e assentamentos humanos de uma maneira que proteja e melhore o ecossistema urbano e os serviços ambientais, **reduza as emissões de gases de efeito estufa e a poluição do ar e promova a redução e gestão do risco de desastres, apoiando o desenvolvimento de estratégias de redução de risco de desastres e avaliações periódicas do risco de desastres causados por perigos naturais e de origem humana**, incluindo padrões para níveis de risco, ao mesmo tempo que promove o desenvolvimento econômico sustentável e protege o bem-estar e a qualidade de vida de todas as pessoas **por meio de um planejamento urbano e territorial ambientalmente correto, infraestrutura e serviços básicos**. (UN, 2017, p. 13, tradução livre, grifo nosso).

Logo, seria imprescindível não cair em um determinismo mecanicista que ignore as possibilidades e alternativas que se oferecem aos habitantes dos centros urbanos, fazendo da estrutura das cidades e a diversidade como produtos de uma atividade social e não enquanto meros fenômenos ecológicos que tenham uma lógica própria, que podem ser percebidas como fatores cruciais para a vida dos indivíduos e grupos sociais.

O limite das ciências sociais é de não conseguir lidar com grupos instáveis, não significando que esta instabilidade não tenha a sua lógica, e qualquer tentativa de definir, aprioristicamente, certas características como essenciais, pode levar a reformulação de conceitos. (VELHO, 1977, p. 82). Portanto, torna-se relevante haver flexibilidade para perceber o caos urbano, podendo detectar rumos e irregularidades, enriquecendo o seu corpo teórico de compreensão. Nesse sentido, Gilberto Velho e Machado da Silva analisam as relações sociais dos grupos urbanos considerando que por trás do caos urbano há uma lógica que o organiza, que preside uma instabilidade dada pela múltipla possibilidade de combinações dos elementos que estruturam as relações dos grupos urbanos:

‘Há  $n$  possibilidades de combinação que, embora solidamente condicionadas pela posição dos indivíduos na estratificação social, não se esgotam aí, permitindo inclusive o desenvolvimento de mecanismos de conciliação social. A participação nestes domínios, o local de moradia, evidentemente o tipo de trabalho etc., vão permitir a estruturação de subuniversos que não são imediatamente distinguíveis devido ao caráter nem sempre muito nítido de seus limites’ (VELHO; MACHADO, 1977, p. 82).

Os grupos urbanos são, portanto, marcados pela heterogeneidade, como já apontava Louis Wirth, que define a cidade como “um núcleo relativamente grande, denso e permanente, de indivíduos socialmente heterogêneos” (1987, p. 96). Há de se considerar que quanto maior as heterogeneidades da população, mais intensamente se manifestarão as características do urbanismo, cujo grau de interação social é uma variável importante que, quanto maior for o número de indivíduos se relacionando na sociedade, maior será a diferenciação potencial entre eles. Destaca-se que os espaços urbanos integram os meios rurais e demais setores da sociedade, por isso, pode-se falar que a cidade e/ou o campo são tipificações de formação de comunidades e relações sociais baseadas na realidade.

A partir da perspectiva da heterogeneidade urbana, expõe-se também a tendência da especialização dos indivíduos, inspirada na divisão do trabalho social, seguindo o conceito durkheimiano de solidariedade orgânica (DURKHEIM, 1999) que, quanto maior o volume, a densidade moral e material da sociedade, maior a pressão pela divisão do trabalho social. (WIRTH, 1987). Com isso, o diferente é bom, uma vez que é útil, e, portanto, tende a ser respeitado e tolerado no meio urbano para compreender o fluxo dos tecidos socioambientais nos espaços urbanos correntes.

A incorporação do pressuposto da heterogeneidade na abordagem do fenômeno urbano é fundamental para a Nova Agenda Urbana, uma vez que o futuro por ela preconizado deve resultar mais sustentável - com as pessoas tendo direitos e acesso iguais aos benefícios e oportunidades, o que só será possível por meio de uma cidadania pautada nos pilares da democracia participativa.

## Conclusões

Tem-se que os aspectos do acesso à informação, da participação pública e do acesso à justiça em matéria ambiental estão interligados à perspectiva da justiça cidadã na exposição da regência dos Planos Diretores Municipais do Brasil para a ressignificação dos espaços urbanos no contexto de clima e desastres em que o planejamento urbano sustentável é imprescindível.

Na esfera estatal, a democracia participativa poderia ser dada de uma forma um tanto singular, uma vez que a governança global-regional não age diretamente para gerar o acesso à informação, à participação pública e acesso à justiça ambiental com segurança jurídica. A governança na esfera nacional tem a proteção dos direitos humanos, do ambiente e dos seus defensores que ainda precisa se consolidar de fato, especialmente, aos vulneráveis. Exigindo uma articulação intergovernamental coerente, mas que também seja perceptível aos olhares dos tomadores de decisão quanto a materialidade cogente do sistema normativo, o qual exige a participação pública no planejamento, no desenvolvimento, e, especialmente na implementação do urbanismo sustentável.

Isso se dá porque os ODS 01 – erradicação da pobreza, ODS 11 – comunidades resilientes e sustentáveis e ODS 13 – ação global contra a mudança do clima não restaram configurados como caminho da democratização e inclusão ao acesso à justiça, pois são indicadores que impedem a realização do tripé da democracia ambiental: acesso à informação, participação pública e acesso à justiça ambiental através da NAU. Por resultado, a confiança, a solidariedade e a responsabilidade nessas relações apontam que o capital social que envolve os cidadãos nas desigualdades não gera a participação e rompe seu escopo intrínseco da dignidade da pessoa humana para reduzir inequidades.

Para que haja então, a justiça cidadã, há como necessidade imperativa a participação do Estado, da sociedade civil, das universidades e do cidadão na geração do sentimento de pertencimento e da superação da solidariedade do medo frente ao estresse biofísico e o sistema

Terrestre. O crescimento da segurança ontológica ao viés da sustentabilidade, democratização e inclusão pelo acesso à justiça expõe que o capital natural e capital humano ainda estão bastantes distantes entre si para a realização dos ODS referidos.

Por outro lado, não há a aplicabilidade fortalecida dessas medidas, há a ausência das transformações sociais que anunciam a estagnação democrática da sociedade brasileira, demonstrando que o modelo de governança tradicional não dialoga de forma transversal sobre a ressignificação dos espaços urbanos. E configura a vivência humana sem a vocação para democracia participativa – um desdobramento do não acesso à informação, à participação pública e ao acesso à justiça ambiental no âmbito do desenvolvimento e planejamento urbano sustentável.

A desconfiança pelo progresso é causada pela própria crise de legitimação atual e encaminha a experimentação, de certa forma irreversível na Sociedade de Risco. O inequacionamento do acesso à informação sobre os riscos socioambientais não dissolve os conflitos transfronteiriços, não politiza as sociedades, mas promove o antropocentrismo das leis e normas vigentes, cuja efetivação social rompe o caráter intergeracional e ecologicamente equilibrado intrínseco do direito à cidade ser um fator da desterritorialização dos ODS percorridos.

Neste aspecto, a desordem evidenciada ante ao clima e desastres não oferece o pleno, seguro, ordenado e regular exercício do tripé da democracia ambiental. Portanto, a sociedade brasileira está fadada ao fracasso ao insistir em um modelo de democratização e inclusão do acesso à justiça falseado, regido pela insustentabilidade e fragilidade interinstitucional, sem o emprego de uma constitucionalidade vigorosa e com a exclusão da justiça cidadã.

O anêmico desenvolvimento humano está sendo usado como processo de legitimação dos transgressores da representatividade. O negacionismo é o molde de governança, a ideologia é usada como justificativa para romper as atividades essenciais à justiça, fragilizar o pacto federativo, e exercer um domínio da uma política que afasta o cidadão dos processos decisórios e, conseqüentemente, gera rupturas à democratização e inclusão ao acesso à justiça.

A cidadania, portanto, sucumbe nos espaços urbanos, vindo estes a serem o palco da insatisfação e reprovação popular diante dos riscos ecológicos que não tem sido percebido para a mitigação e solução de conflitos em escala regional-local no Sul-Global pelo âmbito da NAU, que assim deixa de percorrer os pilares do Acordo de Escazú expostos e, conseqüentemente, não proporciona a governança multinível.

## O PAPEL DO ACORDO DE ESCAZÚ PARA UMA NOVA AGENDA URBANA

No sentido de tornar possível essa governança, propugna-se que o patamar inicial seja a reformulação da gestão dos municípios, estes voltados a ressignificação dos espaços urbanos, impulsionado pela efetivação da democracia participativa. Isto pode ser materializado pela formação de planos diretores construídos pela e para as comunidades locais, com o devido fortalecimento dos poderes locais. A fim de que venham a se constituir em eficientes instrumentos de gestão, responsáveis por uma melhor adequação e prevenção de eventos climáticos e de desastres, dando sentido concreto à justiça ambiental.

---

## Referências

ARANTES, Otilia Beatriz Fiori. B. F.; MARICATO, Ermínia; VAINER, Carlos. **A cidade do pensamento único: desmanchando consensos**. 2ª ed. Petrópolis: Vozes, 2000.

BECK, Ulrich. **Sociedade de risco: Rumo a uma outra modernidade**. 2ª ed. Editora 34: São Paulo, 2011.

BONAVIDES, Paulo. **Curso de Direito Constitucional**. Editora Malheiros: São Paulo, 2015.

BONAVIDES, Paulo. **Teoria Constitucional de Democracia Participativa: por um direito constitucional de luta e resistência, por uma nova hermenêutica, por uma repolitização da legitimidade**. São Paulo: Malheiros Editores. 2001.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. 05 de Outubro de 1988. Disponível em, [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicaocompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm). Acesso em: 19 de jan. 2021.

BULOS, Uadi Lamego. **Curso de Direito Constitucional**. 7ª ed., São Paulo: Saraiva, 2012.

CASTELLS, Manuel. **A questão urbana**. São Paulo: Paz e Terra, 2009.

CASTELLS, Manuel. **O debate sobre a teoria do espaço**. In: CASTELLS, Manuel. **A questão urbana**. São Paulo: Paz e Terra, 2000.

Comissão Econômica para a América Latina e Caribe – CEPAL. **Acordo de Escazú**, Escazú-Costa Rica. 2018. Disponível em: [https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/43611/S1800493\\_pt.pdf](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/43611/S1800493_pt.pdf). Acesso em: 19 jan. 2021.

DURKHEIM, Émile. **Da divisão do trabalho social**. São Paulo: Martins Fontes, 1999.

LEFEBVRE, Henri. **O Direito à Cidade**. São Paulo: Centauro, 2001.

LEITE, José Rubens Morato; AYALA, Patryck. **Direito Ambiental na sociedade de risco**. 2ª ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária. 2004.

LEITE, José Rubens Morato *et al.* **Direito ambiental e cartografia**: Um estudo de caso brasileiro sobre uso do solo urbano, riscos de desastres e justiça territorial. *In*: ARAGÃO, Alexandra; SANTOS, José Gomes (org). **Sistemas sociais complexos e integração de geodados no direito e nas políticas**. Instituto Jurídico – Faculdade de Direito de Coimbra – Portugal, 2019. Disponível em: [https://www.uc.pt/fduc/ij/publicacoes/pdfs/coloquios/IICongressoJUSTSide\\_e-book.pdf](https://www.uc.pt/fduc/ij/publicacoes/pdfs/coloquios/IICongressoJUSTSide_e-book.pdf). Acesso em: 17 jan. 2021.

MAZZUOLI, Valerio. **Curso de direito internacional público**. 5ª ed., São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2011.

NOBRE; Carlos Afonso; MARENCO, José. **Mudanças climáticas em Rede**: Um olhar interdisciplinar. Editora Canal 6: São Paulo, 2017. Disponível em: [http://mudarfuturo.fea.usp.br/wp-content/uploads/2018/02/Livro\\_Mudan%C3%A7as-Climaticas-em-Rede\\_eBook-Conflito-de-codifica%C3%A7%C3%A3o-Unicode.pdf](http://mudarfuturo.fea.usp.br/wp-content/uploads/2018/02/Livro_Mudan%C3%A7as-Climaticas-em-Rede_eBook-Conflito-de-codifica%C3%A7%C3%A3o-Unicode.pdf) . Acesso em: 18 jan 2021

PAROLA, Giulia. **Democracia ambiental global**: direitos e deveres para uma nova cidadania. Rio de Janeiro: Ágora 21, 2017.

SANTOS, Milton. **A Natureza do Espaço**: Técnica e Tempo, Razão e Emoção. 4ª ed. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2006.

United Nations – UN. **Resolution A/RES/71/256**. 2017. Disponível em: [https://www.un.org/en/development/desa/population/migration/generalassembly/docs/globalcompact/A\\_RES\\_71\\_256.pdf](https://www.un.org/en/development/desa/population/migration/generalassembly/docs/globalcompact/A_RES_71_256.pdf) . Acesso em: 19 jan 2021.

United Nations – UN. **Resolution A/CONF.151/26**. 1992. Disponível em: [https://www.un.org/en/development/desa/population/migration/generalassembly/docs/globalcompact/A\\_CONF.151\\_26\\_Vol.I\\_Declaration.pdf](https://www.un.org/en/development/desa/population/migration/generalassembly/docs/globalcompact/A_CONF.151_26_Vol.I_Declaration.pdf). Acesso em: 18 jan 2021.

VELHO, Gilberto; MACHADO, Luiz Antonio. Organização social do meio urbano. **Anuário Antropológico**, v. 1, n. 1, 1977.

WIRTH, Louis. **O urbanismo como modo de vida**. *In*: VELHO, Otávio Guilherme (org.). **O fenômeno urbano**. Rio de Janeiro: Guanabara. 1987.



Este é um ARTIGO publicado 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.

# O BLOQUEIO JUDICIAL DE APLICAÇÕES DE INTERNET NO BRASIL E O DIREITO À INFORMAÇÃO NA SOCIEDADE EM REDE

## *THE JUDICIAL BLOCKING OF INTERNET APPLICATIONS IN BRAZIL AND THE RIGHT TO INFORMATION IN THE NETWORK SOCIETY*

João Pedro SEEFELDT<sup>1</sup>

Universidade do Vale do Rio dos Sinos (Unisinos)

Luiz Henrique Silveira dos SANTOS<sup>2</sup>

Universidade Federal de Santa Maria (UFSM)

Otávio Augusto Milani NUNES<sup>3</sup>

Universidade Simón Bolívar (USB)

### Resumo

Em uma sociedade cada vez mais conectada em rede, o direito à informação assume um papel central na promoção da democracia e da participação cidadã. Nesse contexto, os aplicativos de mensageria se tornaram importantes ferramentas de comunicação, mas também têm suscitado desafios, especialmente quando se trata de medidas judiciais de bloqueio. O problema da pesquisa consiste em analisar quais os limites e desafios do direito ao acesso à informação diante de medidas judiciais de bloqueio de aplicativos de mensagens no contexto da sociedade em rede. O objetivo geral é analisar como o direito ao acesso à informação é afetado por essas medidas, tendo como objetivos específicos examinar a evolução desse direito na sociedade em rede e estudar os fundamentos das medidas de bloqueio e seus impactos. A metodologia utilizada é o método de abordagem fenomenológico-hermenêutico, com procedimento monográfico e comparativo, e técnicas de pesquisa de documentação direta e indireta. Conclui-se que as medidas de bloqueio, embora possam ser admitidas em situações excepcionais,

---

<sup>1</sup> Professor de Direito na Faculdade de Direito de Santa Maria (FADISMA). Doutorando em Direito pela Universidade do Vale do Rio dos Sinos (UNISINOS). Bolsista CAPES/PROEX. – E-mail: jpseefeldt@gmail.com – Orcid: <https://orcid.org/0000-0003-1974-0247>.

<sup>2</sup> Mestre em Direito pela Universidade Federal de Santa Maria. Registrador Substituto do Registro de Imóveis de Santa Maria – RS. – E-mail: lh.silveira@hotmail.com – Orcid: <https://orcid.org/0009-0000-5666-6491>.

<sup>3</sup> Mestre em Direito pelo Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal de Santa Maria (UFSM). – E-mail: otavioamnunes@gmail.com – Orcid: <https://orcid.org/0000-0003-2777-034X>.

representam uma restrição significativa ao direito à informação, devendo ser aplicadas com cautela e proporcionalidade, levando em conta a necessidade de ponderação entre os direitos fundamentais em jogo e a busca por alternativas menos gravosas.

**Palavras-chave:** aplicativos de mensageria; bloqueio judicial; direito à informação.

### Abstract

In an increasingly networked society, the right to information assumes a central role in promoting democracy and citizen participation. In this context, messaging applications have become important communication tools but have also posed challenges, particularly concerning judicial blocking measures. The research problem consists of analyzing the limits and challenges of the right to access information in the face of judicial blocking measures of messaging applications in the context of networked society. The general objective is to examine how the right to access information is affected by these measures, with specific objectives of examining the evolution of this right in networked society and studying the foundations of blocking measures and their impacts. The methodology employed is the phenomenological-hermeneutic approach, with a monographic and comparative procedure, and techniques of direct and indirect documentation research. It is concluded that blocking measures, although admissible in exceptional situations, represent a significant restriction on the right to information and should be applied with caution and proportionality, taking into account the need for balancing between the fundamental rights at stake and the search for less burdensome alternatives.

**Keywords:** messaging applications; judicial blocking; right to information.

---

### Introdução

No contexto da sociedade em rede, as tecnologias de informação e comunicação (TICs) têm desempenhado um papel fundamental na promoção da democracia, da liberdade de expressão e do ativismo social. Os aplicativos de mensageria, em particular, tornaram-se ferramentas essenciais para o exercício do direito à informação, permitindo a troca instantânea de mensagens, dados e conteúdos entre usuários de todo o mundo. Essa nova realidade tem transformado a forma como as pessoas se comunicam, se informam e participam da vida pública, ampliando as possibilidades de engajamento político e social.

No entanto, ao mesmo tempo em que as TICs e, em especial, os aplicativos de mensageria oferecem oportunidades para o fortalecimento da democracia e da liberdade, eles também apresentam desafios e riscos. A disseminação do fenômeno da desinformação e da pós-verdade tem se tornado um problema crescente na era digital, colocando em xeque a confiabilidade das informações que circulam nas redes sociais e nos aplicativos de mensageria.

---

### O BLOQUEIO JUDICIAL DE APLICAÇÕES DE INTERNET NO BRASIL E O DIREITO À INFORMAÇÃO NA SOCIEDADE EM REDE

Além disso, em alguns casos, medidas judiciais de bloqueio desses aplicativos têm sido adotadas como forma de restringir o acesso à informação e limitar a liberdade de expressão dos usuários.

Diante desse cenário, o presente artigo busca questionar quais os limites e desafios do direito à informação diante de medidas judiciais de bloqueio de aplicativos de mensagens no contexto da sociedade em rede? Dessa forma, o objetivo geral da pesquisa é analisar como o direito à informação é afetado por medidas judiciais de bloqueio de aplicativos de mensagens no contexto da sociedade em rede. Especificamente, pretende-se: a) examinar a evolução do direito à informação na sociedade em rede, especialmente a partir do desenvolvimento das TICs, com ênfase nos aplicativos de mensageria; e b) estudar os fundamentos doutrinários, normativos e jurisprudenciais das medidas judiciais de bloqueios de aplicativos de mensagens no país e os impactos no direito à informação.

A metodologia adotada neste artigo é baseada no método de abordagem fenomenológico-hermenêutico, que busca compreender o fenômeno estudado a partir da interpretação dos textos e documentos analisados. Como métodos de procedimento, foram utilizados o monográfico e o comparativo, com o objetivo de aprofundar o estudo do tema e estabelecer relações entre os diferentes aspectos abordados. As técnicas de pesquisa empregadas foram a documentação direta e indireta, por meio da análise de textos doutrinários, legislação nacional e internacional, jurisprudência e outros documentos relevantes para a compreensão do problema de pesquisa.

## **1. Breves fundamentos do direito à informação na sociedade em rede**

A revolução tecnológica e informacional, impulsionada pelo modo de produção capitalista, transformou a sociedade moderna, especialmente a partir da Segunda Guerra Mundial, de forma que as complexidades de ser estão intimamente ligadas às tecnologias de informação e comunicação, sobretudo a Internet. A sociedade em rede, conceito cunhado por Manuel Castells (2002), representa uma profunda transformação nas estruturas sociais, econômicas e culturais, impulsionada pela revolução das tecnologias de informação e comunicação (TICs).

Essa nova configuração social é caracterizada pela globalização, pela flexibilidade e pela interconexão entre indivíduos, organizações e nações, bem como entre atores, fatores e

processos na mundialização, formando uma teia complexa de relações mediadas pelas TICs e uma arquitetura social de “acordos organizativos humanos na relação com a produção, o consumo, a reprodução, a experiência e o poder expressos por uma comunicação significativa codificada pela cultura” (CASTELLS, 2016, p. 59). Nesse contexto, a informação, mediada pelas tecnologias de comunicação, assume um papel central, tornando-se a principal fonte de produtividade e poder (CASTELLS, 2002; LÉVY, 2010).

As TICs, em especial a Internet, têm o potencial de democratizar o acesso à informação, permitindo que indivíduos e grupos sociais se conectem, colaborem e compartilhem conhecimentos em uma escala sem precedentes (LÉVY, 2010). Essa nova dinâmica informacional altera as relações de poder, descentralizando a produção e a disseminação de informações, antes concentradas nas mãos de poucos atores sociais, como os meios de comunicação tradicionais e as instituições governamentais, de modo que muito produzem informação para outros muitos, mediada pelas tecnologias digitais (CASTELLS, 2002).

Assim, a sociedade em rede oferece novas oportunidades para a participação cidadã, o engajamento político e a mobilização social (SHIRKY, 2011). Neste contexto, diversos atos do cotidiano são facilitados por meio das tecnologias e plataformas de serviços de aplicações que possibilitam, por exemplo, compras, operações bancárias e até mesmo a denúncia de violação de direitos humanos, como ocorrido nos países árabes, no movimento conhecido como “Primavera Árabe” (LIMBERGER, 2016).

Nesse cenário, o direito à informação emerge como um direito fundamental, essencial para o exercício pleno da cidadania e para o fortalecimento da democracia na sociedade em rede (MENDEL, 2009). Esse direito garante aos indivíduos a liberdade de buscar, receber e difundir informações, sem interferências indevidas do Estado ou de outros atores sociais. Além disso, o direito à informação impõe ao Estado o dever de promover a transparência e a publicidade de seus atos, fornecendo informações de interesse público de forma proativa e mediante solicitação dos cidadãos (MENDEL, 2009).

O acesso à informação é crucial para a participação efetiva dos cidadãos nos processos decisórios e para o controle social das ações governamentais (HABERMAS, 1997). Sem informações confiáveis e de qualidade, os indivíduos têm sua capacidade de fazer escolhas conscientes e de influenciar as políticas públicas severamente limitada. Ademais, o direito à informação é fundamental para a efetivação de outros direitos humanos, como a liberdade de

expressão, o direito à educação e o direito à saúde (MENDEL, 2009). Nesse sentido, a sociedade em rede, ao ampliar as possibilidades de acesso e compartilhamento de informações, tem o potencial de fortalecer a cidadania e promover a justiça social.

Entretanto, muito antes de uma previsão constitucional, diversos documentos internacionais de direitos humanos perceberam a importância do direito à informação em uma sociedade democrática, positivando tal garantia institucional em diversos dispositivos. A evolução normativa do direito à informação no plano internacional tem suas raízes na Declaração Universal dos Direitos Humanos (DUDH), adotada pela Assembleia Geral das Nações Unidas em 1948 (ONU, 1948).

Na DUDH, o artigo 19 estabelece que todo indivíduo tem direito à liberdade de opinião e expressão, incluindo a liberdade de procurar, receber e transmitir informações e ideias por quaisquer meios, sem consideração de fronteiras (ONU, 1948), incorporando-se ao corpo jurídico pátrio por meio do Decreto nº 592/92, de modo que, mesmo sendo considerada apenas uma resolução sem força jurídica vinculante, o texto da Declaração consolida um conjunto de direitos e garantias fundamentais para um ser humano desenvolver sua personalidade física, moral e intelectual (PIOVESAN, 2015). Esse artigo lançou as bases para o reconhecimento do acesso à informação como um direito humano, que deve ser respeitado por todos os países democráticos (MENDEL, 2009).

Posteriormente, o direito à informação foi reafirmado e aprofundado em outros tratados internacionais, como o Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos (PIDCP), adotado em 1966 (ONU, 1966). O artigo 19 do PIDCP reforça a liberdade de expressão e o direito de buscar, receber e difundir informações, ressaltando que essas liberdades podem estar sujeitas a certas restrições previstas em lei, quando necessárias para proteger a segurança nacional, a ordem pública, a saúde ou a moral públicas, ou os direitos e liberdades de outros (ONU, 1966). Essas restrições, no entanto, devem ser proporcionais e justificadas, evitando a censura arbitrária (MENDEL, 2009).

No âmbito regional, a Convenção Americana sobre Direitos Humanos (CADH), também conhecida como Pacto de San José da Costa Rica, adotada em 1969, reconhece o direito à liberdade de pensamento e expressão em seu artigo 13 (OEA, 1969). A CADH destaca que esse direito compreende a liberdade de buscar, receber e difundir informações e ideias de toda natureza, sem consideração de fronteiras, verbalmente ou por escrito, ou em forma impressa ou artística, ou por qualquer outro processo de sua escolha (OEA, 1969). Além disso, a Corte

Interamericana de Direitos Humanos tem interpretado o artigo 13 da CADH como abrangendo o direito de acesso à informação sob o controle do Estado (CORTE IDH, 2006).

Com o intuito de garantir um direito de acesso à informação pública como medida de transparência e combate à corrupção, a Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção (UNCAC) positivou, em seu artigo 10º, a obrigatoriedade da adoção de medidas que facilitem a obtenção de informação por parte da sociedade civil, no que diz respeito aos procedimentos e organização dos órgãos públicos em geral (ONU, 2003). No mesmo sentido, a Declaração Interamericana de Princípios da Liberdade de Expressão (OEA, 2000) consagra, em seu item 4, o acesso à informação como um direito fundamental de todo o indivíduo, devendo o Estado garantir o pleno exercício deste direito.

Além dos tratados de direitos humanos, o direito à informação também tem sido objeto de declarações e princípios específicos, como os Princípios de Johannesburgo sobre Segurança Nacional, Liberdade de Expressão e Acesso à Informação de 1995, os Princípios de Camden sobre Liberdade de Expressão e Igualdade de 2009 e os Princípios Globais sobre Segurança Nacional e o Direito à Informação (Princípios de Tshwane) de 2013 (Artigo 19, 1995; Artigo 19, 2009; Open Society Justice Initiative, 2013). Esses documentos fornecem diretrizes e padrões internacionais para a interpretação e aplicação do direito à informação, buscando equilibrá-lo com outros interesses legítimos, como a segurança nacional e a privacidade.

Em um primeiro momento, percebe-se que os documentos internacionais não enunciam de forma específica o direito de acesso à informação, visto que tal instituto era comumente apresentado junto com a liberdade de expressão. Entretanto, atualmente, cortes internacionais, como a Corte Europeia de Direitos Humanos e a Corte Interamericana de Direitos Humanos, já reconhecem a importância social tanto do direito de liberdade de expressão individual (liberdade para falar) quanto o direito de transmitir e receber informações, protegendo o direito tanto do emissor da informação, quanto o seu destinatário, e garantindo o acesso à informação como direito protegido especificamente (MENDEL, 2009).

No Brasil, o direito à informação está consagrado na Constituição Federal de 1988, que em seu artigo 5º, inciso XIV, estabelece que “é assegurado a todos o acesso à informação e resguardado o sigilo da fonte, quando necessário ao exercício profissional” (Brasil, 1988). Esse dispositivo constitucional reconhece o direito à informação como um direito fundamental, essencial para o exercício da cidadania e para o controle social do poder público, desdobrando-se como garantia institucional (BARROSO, 2007).

Para Luís Roberto Barroso (2007), este dispositivo, que se refere à liberdade de informação, mesmo manifestando-se como uma liberdade individual, atende ao interesse público da circulação de ideias, que é a base do funcionamento de um regime democrático e apresenta-se para a sociedade também por uma perspectiva coletiva. Percebe-se, assim, que o acesso à informação é o meio para o exercício de outras liberdades previstas na Constituição Federal como a própria liberdade de manifestação (artigo 5º, inciso IV) e expressão (artigo 5º, IX), devendo, portanto, ser assegurado o exercício deste direito a todo membro da sociedade.

Além do artigo 5º, inciso XIV, a Constituição Federal também traz outras previsões relacionadas ao direito à informação, como o artigo 5º, inciso XXXIII, que assegura a todos o direito de receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular ou de interesse coletivo, ressalvadas aquelas cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado (BRASIL, 1988). Esse dispositivo estabelece o princípio da publicidade como regra e o sigilo como exceção, reforçando a transparência e a *accountability* na administração pública direta e indireta (LIMBERGER, 2016).

Nesse sentido, frente à previsão constitucional deste direito e a importância na atual sociedade, um ecossistema jurídico pátrio foi sendo construído para regulamentar este instituto ao longo dos anos. É exemplo de legislação regulamentadora a própria Lei nº 11.111/2005, que regulamenta o inciso XXXIII do art. 5º da Constituição Federal, que assegura o direito de todos a receber informações dos órgãos públicos, de seu interesse particular ou de interesse coletivo ou geral; entretanto, a Lei nº 11.111/2005 previa poucas disposições e era omissa em algumas questões (SILVA, 2015).

No plano infraconstitucional, o direito ao acesso à informação é regulamentado pela Lei nº 12.527/2011, conhecida como Lei de Acesso à Informação (LAI) (BRASIL, 2011). A LAI estabelece procedimentos e prazos para o exercício do direito à informação, definindo as hipóteses de sigilo e as responsabilidades dos agentes públicos na gestão e divulgação de informações (BRASIL, 2011). A lei também cria mecanismos de transparência ativa, como a divulgação proativa de informações de interesse público nos sites dos órgãos governamentais, e de transparência passiva, como o Serviço de Informações ao Cidadão (SIC).

Vale ressaltar o art. 3º, da Lei nº 12.527/2011, que assevera as diretrizes fixadas com o intuito de efetivar esta garantia, além de prever uma cultura de transparência e divulgação de informações, também refere sobre a utilização de meios de comunicação viabilizados pelas tecnologias da comunicação (BRASIL, 2011). A informação também se demonstra como uma

ferramenta de exercício de cidadania e supervisão dos entes políticos, visto que a transparência administrativa é um elemento muito importante na tentativa de restabelecer a confiança no sistema democrático (LIMBERGER, 2016). Na atual conjuntura social, as informações públicas devem ser obrigatoriamente disponibilizadas de forma compreensível para que o cidadão possa exercer o seu papel de fiscalização e vigilância do Estado (SILVA, 2015).

O direito de acesso à informação é reconhecido também na Lei nº 12.965/2014, chamada de Marco Civil da Internet (MCI), visto que, conforme o art. 4º, tal legislação tem por objetivo difundir o acesso à Internet e promover o acesso à informação, ao conhecimento, à participação da vida cultural e à condução dos assuntos públicos (BRASIL, 2014). O MCI, que visa regular juridicamente as relações digitais, absorve garantias já salvaguardadas em documentos internacionais de direitos humanos, e evidencia a percepção do Estado de que a Internet constitui um valioso canal de exercício de cidadania e participação política que depende de instrumentos de acesso claros, organizados e adequados (SALDANHA, 2015).

Nesse sentido, no art. 7º, do MCI, restou positivado o entendimento que o acesso à Internet é essencial ao exercício da cidadania, sendo um direito do usuário da rede a não suspensão da conexão à Internet, salvo por débito diretamente decorrente de sua utilização (BRASIL, 2014). Entretanto, se o princípio norteador do Marco Civil da Internet é, em tese, garantir o direito dos indivíduos ao uso livre da Internet no Brasil, a presença da regulamentação é, por si só, controversa, já que é através de normas contidas no MCI que se fundamentam decisões de bloqueio de aplicativos em todo o território nacional, como visto a seguir.

Entendendo as TIC como uma propulsão para a disseminação de informação, tais garantias também devem ser consideradas dentro da arquitetura cibernética. Na atual sociedade em rede, onde o uso da Internet encontra-se cada vez mais difundido, o direito à informação alcança proporções ainda maiores em um espaço autônomo em que não há o controle total por parte de governos e empresas, permitindo o exercício da liberdade de manifestação e a facilitação na organização de movimentos sociais (CASTELLS, 2013).

Os aplicativos de mensageria, como WhatsApp, Telegram e Messenger, têm se consolidado como importantes ferramentas de direito à informação na sociedade em rede. Essas plataformas permitem a troca instantânea de mensagens, áudios, vídeos e documentos entre usuários, facilitando a comunicação e o compartilhamento de informações em larga escala (PESSOA, 2020). Além disso, os aplicativos de mensageria possibilitam a criação de grupos e

a realização de chamadas de voz e vídeo, ampliando as possibilidades de interação e colaboração entre indivíduos e organizações (SHIRKY, 2011).

No contexto da sociedade em rede, os aplicativos de mensageria têm desempenhado um papel relevante na difusão de informações de interesse público, permitindo que cidadãos se organizem, mobilizem e participem ativamente de debates e ações coletivas (CASTELLS, 2013). Essas plataformas têm sido utilizadas para disseminar notícias, denúncias e campanhas de conscientização, contribuindo para a formação de uma esfera pública virtual e para o fortalecimento da democracia (LÉVY, 2010). Além disso, os aplicativos de mensageria têm se mostrado especialmente úteis em situações de emergência e crise, permitindo a rápida circulação de informações e a coordenação de esforços de resposta.

No entanto, o uso dos aplicativos de mensageria como ferramentas de direito à informação também apresenta desafios significativos, especialmente no que diz respeito à disseminação de *fake news*, desinformação e pós-verdade. A facilidade de compartilhamento de conteúdos nesses aplicativos, aliada à ausência de mecanismos eficientes de verificação e moderação, tem contribuído para a propagação de informações falsas ou distorcidas, que podem influenciar negativamente o debate público e a tomada de decisões (EMPOLI, 2019).

As *fake news*, entendidas como notícias intencionalmente falsas, criadas para enganar ou manipular a opinião pública, encontram nos aplicativos de mensageria um terreno fértil para sua disseminação. A estrutura descentralizada e a criptografia ponta-a-ponta desses aplicativos dificultam a identificação e a responsabilização dos autores de *fake news*, bem como a remoção desses conteúdos (MELLO, 2020). Além disso, a formação de bolhas de informação e a polarização política, favorecidas pelos algoritmos de recomendação, podem amplificar o alcance e o impacto das fake news (PARISER, 2012).

A desinformação, por sua vez, refere-se à disseminação de informações imprecisas, enganosas ou descontextualizadas, que podem ser utilizadas para confundir ou manipular a opinião pública. Os aplicativos de mensageria têm sido utilizados para espalhar teorias da conspiração, boatos e informações distorcidas sobre temas sensíveis, como saúde, política e segurança pública, comprometendo a qualidade do debate público e a confiança nas instituições democráticas (EMPOLI, 2019).

Nessa perspectiva, emerge a pós-verdade, entendida como um contexto em que os fatos objetivos têm menos influência na formação da opinião pública do que os apelos emocionais e as crenças pessoais (OXFORD LANGUAGES, 2016), que encontra nos

aplicativos de mensageria um ambiente propício para sua propagação. A facilidade de compartilhamento de conteúdos emocionalmente impactantes, como memes e vídeos, pode contribuir para a disseminação de narrativas enviesadas e para a polarização do debate público (MELLO, 2020).

Diante desses desafios, torna-se fundamental promover uma cibercultura midiática e a conscientização dos usuários sobre a importância de verificar a veracidade das informações antes de compartilhá-las. Além disso, torna-se necessário desenvolver mecanismos de *fact-checking* e moderação de conteúdos nos aplicativos de mensageria, bem como estabelecer parcerias entre plataformas, governos e sociedade civil para combater a desinformação e fortalecer a qualidade do debate público na era digital (WARDLE, DERAKHSHAN, 2017).

O Estado desempenha um papel crucial na garantia do direito à informação na sociedade em rede. Como principal responsável pela promoção e proteção dos direitos fundamentais, cabe ao Estado criar condições favoráveis para que os cidadãos possam exercer plenamente seu direito de buscar, receber e difundir informações (MENDEL, 2009). Nesse sentido, o Estado deve adotar medidas legislativas, administrativas e judiciais que assegurem a transparência e o acesso à informação pública, bem como estabelecer mecanismos de controle e responsabilização dos agentes públicos (LIMBERGER, 2016).

Na sociedade em rede, o papel do Estado na garantia do direito à informação ganha novos contornos e desafios. Com a crescente digitalização dos serviços públicos e a ampliação das possibilidades de interação entre governo e cidadãos por meio das tecnologias de informação e comunicação (TICs), o Estado deve adaptar suas políticas e práticas para promover a inclusão digital e a participação cidadã (CASTELLS, 2002). Isso implica investir em infraestrutura de telecomunicações, fomentar a alfabetização digital e desenvolver plataformas e aplicativos que facilitem o acesso à informação pública e a prestação de serviços online (LÉVY, 2010).

Além disso, o Estado deve atuar como regulador das TICs, estabelecendo normas e diretrizes que garantam a neutralidade da rede, a proteção dos dados pessoais e a liberdade de expressão no ambiente digital (DONEDA, 2006). O Estado também deve promover a cooperação internacional para enfrentar os desafios transnacionais relacionados ao direito à informação na sociedade em rede, como a governança da Internet e a proteção dos direitos humanos no ciberespaço (PÉREZ LUÑO, 2012). Essa regulação deve ser equilibrada, de modo

a não restringir indevidamente o direito à informação, mas também a coibir abusos e violações, como a disseminação de *fake news* e discursos de ódio.

O direito à informação na sociedade em rede é mediado pelas TICs, que se tornaram as principais ferramentas de acesso, produção e difusão de informações (CASTELLS, 2002). As TICs, especialmente a Internet, ampliaram significativamente as possibilidades de acesso à informação, permitindo que os cidadãos se conectem a uma vasta gama de fontes de dados, notícias e conhecimentos (LÉVY, 2010). Além disso, as TICs possibilitaram a emergência de novos atores e formas de produção e compartilhamento de informações, como as redes sociais, os blogs e as plataformas colaborativas (SHIRKY, 2011).

O futuro do direito à informação na sociedade em rede apresenta perspectivas promissoras, mas também desafios significativos, considerando o avanço das tecnologias. Por um lado, as TICs têm o potencial de ampliar o acesso à informação, facilitar a transparência e a participação cidadã, e fortalecer a democracia (PÉREZ LUÑO, 2012). A digitalização dos serviços públicos, a abertura de dados governamentais e o desenvolvimento de plataformas colaborativas podem contribuir para a efetivação do direito à informação e para o empoderamento dos cidadãos.

Por outro lado, o avanço das tecnologias também traz novos desafios para o direito à informação, como a proteção da privacidade em um contexto de coleta massiva de dados pessoais, a disseminação de *fake news* e desinformação nas redes sociais, e a concentração do poder informacional nas mãos de poucas empresas de tecnologia (MOROZOV, 2018). Além disso, a exclusão digital ainda é uma realidade para uma parcela significativa da população, o que pode limitar o acesso à informação e ampliar as desigualdades sociais (LÉVY, 2010).

Diante desses desafios, é fundamental que o Estado e a sociedade desenvolvam políticas públicas e iniciativas que promovam a inclusão digital, a educação midiática e a regulação equilibrada das TICs, visando garantir o direito à informação e proteger os direitos fundamentais na era digital (LE MOS, 2005). Além disso, é necessário fomentar a cooperação internacional e a governança multissetorial da Internet, de modo a enfrentar os desafios transnacionais relacionados ao direito à informação e promover uma sociedade em rede mais justa, inclusiva e democrática.

## 2. O paradigma do direito à informação na sociedade em rede e o bloqueio judicial de aplicativos de mensagens

A suspensão e/ou o bloqueio de uma das principais ferramentas de troca de mensagens no país podem afetar o acesso à informação de toda sociedade, restringindo sua liberdade de expressão. Para além disso, a moderação de conteúdo exigido das plataformas por decisões judiciais e a indisponibilidade de aplicativos, quando os agentes se recusam a fornecer dados solicitados pelas instâncias judiciais, pode representar, em certa medida, riscos à liberdade de expressão, merecendo especial atenção, inclusive no debate acadêmico.

Rememora-se que um dos primeiros casos de bloqueio judicial coletivo foi a exposição sofrida pela modelo brasileira Daniella Cicarelli, quando vídeos sexuais seus filmados em uma praia foram veiculados na plataforma *YouTube*. Após o não cumprimento da decisão que ordenou a retirada dos vídeos nesta plataforma, o juízo do caso, à época, determinou o bloqueio da plataforma *YouTube* em todo o país, indisponibilizando milhares de outros vídeos que não eram ilícitos e nem objetos de investigação (GOULART, 2012).

Frente à importância e necessidade do uso das TIC, sobretudo a Internet, percebe-se que o bloqueio indevido de uma ferramenta de mensageria ou a censura de informações podem afetar diretamente o direito fundamental à informação. Desta forma, evidencia-se uma dimensão negativa do Estado de bloquear conteúdos de forma coletiva, respeitando os dispositivos constitucionais e os documentos internacionais que versam sobre este direito (GOULART, 2012).

No Brasil, os bloqueios de aplicações de Internet (páginas da Web ou aplicativos) já possuem uma longa história. Na grande maioria destas determinações, o Poder Público, na busca de algum dado específico, solicita a disponibilização de informações por parte do proprietário da aplicação para a análise pertinente, sendo que, caso tal informação não seja disponibilizada, pode o magistrado aplicar multas a estes representantes (LEONARDI, 2012). No entanto, ultimamente, mais do que a aplicação de multas, os juízes vêm aplicando o bloqueio de acesso a determinadas informações, de modo que, por meio de uma decisão judicial direcionada para um representante legal de determinado aplicativo, milhares de usuários ficam sem a possibilidade de acessar conteúdos (LEONARDI, 2012).

Compreende-se que em uma sociedade onde o direito à informação é positivado em diversos documentos internacionais e encontra-se presente por diversas vezes na legislação pátria, o bloqueio deveria ser a exceção frente à cultura de transparência da sociedade hodierna (LIMBERGER, 2016). Nessa linha de pensamento, medidas como esta influem diretamente na liberdade de informação dos usuários da rede cibernética e ocasionam uma lesão direta do seu direito ao acesso à informação, tendo em vista que conteúdos diversos dos buscados são indisponibilizados por meio do bloqueio (LEONARDI, 2012).

Os fundamentos doutrinários das medidas judiciais de bloqueio de aplicativos de mensageria estão relacionados à colisão entre direitos fundamentais, especialmente entre a liberdade de expressão e comunicação e outros direitos, como a privacidade, a segurança pública e a proteção da propriedade intelectual (LEFÈVRE, 2022). De acordo com a doutrina constitucional, nenhum direito fundamental é absoluto, podendo ser restringido em situações específicas, desde que de forma proporcional e com base em fundamentos legítimos.

No caso dos aplicativos de mensageria, as medidas de bloqueio são geralmente justificadas como forma de coibir a prática de crimes e proteger a ordem pública, tendo em vista a dificuldade de acesso às comunicações realizadas por meio dessas plataformas, que contam com criptografia de ponta a ponta (PESSOA, MARTINS, MEDEIROS, 2022). Alguns doutrinadores argumentam que, em determinadas circunstâncias, o bloqueio de aplicativos pode ser necessário para garantir a eficácia de investigações criminais e impedir a disseminação de conteúdos ilícitos, como pornografia infantil, discurso de ódio e violação de direitos autorais (MORAES, 2024).

Por outro lado, parte da doutrina critica as medidas de bloqueio de aplicativos, argumentando que elas representam uma restrição desproporcional à liberdade de expressão e comunicação, afetando não apenas os usuários envolvidos em atividades ilícitas, mas também milhões de cidadãos que utilizam essas plataformas para fins legítimos (Artigo 19, 2017). Dessa forma, o bloqueio de aplicativos deve ser medida excepcional, adotada apenas quando outras alternativas menos gravosas se mostrarem ineficazes, e sempre de forma limitada e temporária.

No direito brasileiro, os fundamentos normativos das medidas judiciais de bloqueio de aplicativos de mensageria podem ser encontrados na Constituição Federal e na legislação infraconstitucional. A Constituição assegura a liberdade de expressão e comunicação (artigo 5º, incisos IV e IX), mas também prevê a possibilidade de restrição desses direitos em casos de

violação da intimidade, da vida privada, da honra e da imagem (artigo 5º, inciso X) e para a proteção da sociedade e do Estado (artigo 5º, inciso XIII) (BRASIL, 1988).

No plano infraconstitucional, o Marco Civil da Internet (Lei nº 12.965/2014) estabelece princípios, garantias, direitos e deveres para o uso da internet no Brasil, incluindo a proteção da privacidade e dos dados pessoais dos usuários (artigo 3º, incisos II e III) (BRASIL, 2014). A lei também prevê a possibilidade de suspensão temporária e a proibição de atividades que violem esses princípios, mediante ordem judicial (artigo 12) (BRASIL, 2014). Além disso, a Lei das Organizações Criminosas (Lei nº 12.850/2013) permite a interceptação de comunicações em investigações de crimes praticados por organizações criminosas, inclusive por meio de aplicativos de mensageria (artigo 3º, inciso V) (BRASIL, 2013).

A jurisprudência brasileira sobre o bloqueio de aplicativos de mensageria ainda é incipiente, mas alguns casos emblemáticos já foram decididos pelos tribunais superiores. Em histórico exemplo de um bloqueio destas aplicações que pode atravancar o cotidiano dos cidadãos e o próprio exercício de direitos foi a determinação judicial do Excelentíssimo Juiz Marcelo Montalvão, da Vara Criminal da Comarca de Lagarto – SE, que, em 02/05/2015, determinou o bloqueio do aplicativo *WhatsApp* em todo o país, como forma de “punição” pelo descumprimento de ordens de interceptação telefônica. Na ocasião, durante 24 horas o serviço de troca de mensagens ficou indisponível para todos os seus usuários no Brasil (BLOQUEIOS.INFO, 2024).

Continuando, em 19/07/2016, a Douta Juíza Daniela Barbosa Assunção de Souza, da Comarca de Duque de Caxias - RJ, também determinou o bloqueio do *WhatsApp* em todo o Brasil, como forma de punição ao aplicativo, por este não ter fornecido informações sobre uma organização criminosa. Tal decisão deixou, por 5 horas, mais de 100 milhões de brasileiros sem acesso a um dos seus principais meios de comunicação (BLOQUEIOS.INFO, 2024).

Frente aos casos supra narrados, buscando dar uma resposta vinculante e pacífica para a sociedade brasileira, foram propostas, no Supremo Tribunal Federal, duas ações que discutiam o tema do bloqueio de aplicações de Internet em todo o país, por casos particulares. Na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) nº 403 e na Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) nº 5527, discute-se se a suspensão de serviços de trocas de mensagens e acesso à informação, como o *WhatsApp*, estaria violando dispositivos constitucionais como a liberdade de manifestação (art. 5º, inc.IX, da Constituição Federal) e o acesso à informação (art. 5º, inc. XIV, da Constituição Federal).

A primeira a adentrar na Corte, a ADPF nº 403, visou impugnar a referida decisão do magistrado Marcelo Montalvão, que bloqueou os serviços do WhatsApp em maio de 2015, sendo tal ação apresentada pelo Partido Popular Socialista (PPS), que fundamentou seu requerimento de suspender a decisão nas violações de dispositivos constitucionais e na importância que o aplicativo possui em uma sociedade democrática e informatizada, como encontra-se atualmente a sociedade brasileira. Por outro lado, a ADI 5527, apresentada pelo Partido da República (PR), tem por intuito questionar os artigos 10, parágrafo 2º e artigo 12 da Lei do Marco Civil da Internet, visto que tais dispositivos dão o suporte legal para os referidos bloqueios na grande maioria dos casos.

Em 2016, o Supremo Tribunal Federal (STF) suspendeu uma decisão judicial que determinava o bloqueio do *WhatsApp* em todo o território nacional, entendendo que a medida violava a liberdade de expressão e comunicação e o direito de acesso à informação (BRASIL, 2016). Na ocasião, o tribunal ressaltou que o bloqueio de aplicativos deve ser medida excepcional, adotada apenas quando não houver alternativas menos gravosas para a proteção de outros direitos fundamentais (Brasil, 2016).

Recentemente, em 17/3/2022 o Ministro do Supremo Tribunal Federal, Alexandre de Moraes, determinou o bloqueio do aplicativo *Telegram* em todo o Brasil, tendo em vista o descumprimento de diversas ordens judiciais, dentre as quais, pedia ao aplicativo, o bloqueio do perfil do youtuber e blogueiro brasileiro Allan Lopes dos Santos. Após manifestação da empresa, a decisão foi revertida pelo próprio ministro e o bloqueio de todos os usuários brasileiros do aplicativo não se concretizou (BRASIL, 2022).

Apesar desses precedentes, a jurisprudência sobre o bloqueio de aplicativos de mensageria ainda não está consolidada no Brasil, havendo decisões divergentes nos tribunais inferiores, em que pese, em sede de Supremo Tribunal Federal, haver vasto posicionamento sobre a possibilidade de bloqueio de aplicativo por descumprimento de decisões, especialmente em âmbito eleitoral (MORAES, 2024). Alguns juízes têm determinado o bloqueio de aplicativos como forma de pressionar as empresas a fornecerem dados de usuários investigados, enquanto outros têm entendido que essa medida é desproporcional e viola direitos fundamentais (MORAES, 2024). Nesse contexto, é importante que os tribunais superiores estabeleçam parâmetros claros e objetivos para a aplicação de medidas de bloqueio, de modo a garantir a segurança jurídica e a proteção dos direitos dos usuários.

Cabe lembrar que, recentemente, o Código de Processo Civil foi alterado para permitir a citação digital. É inusitado lembrar que o próprio Poder Judiciário se utiliza, rotineiramente, das facilidades fornecidas pelo aplicativo bloqueado no desenvolvimento de suas atividades profissionais. Afinal, considerar que a própria atividade de um juízo pode ser cerceada - como é o caso das citações judiciais durante a pandemia, por se utilizar de um serviço bloqueado por decisão do próprio órgão, é singular (BRASIL, 2021).

Conforme a catalogação feita pelo grupo de pesquisa InternetLab, das ordens judiciais que determinavam o bloqueio de aplicações de Internet no Brasil, as principais relacionam-se à (i) descumprimentos de ordens judiciais, cujo caráter é de sanção, ou (ii) incompatibilidade do produto ou serviço com o ordenamento jurídico brasileiro, em caráter de proibição (BLOQUEIOS.INFO, 2024). Ou seja, no primeiro grupo classificado, o bloqueio de determinado site ou aplicação de Internet ocorre em virtude de reprimir a plataforma que não agiu conforme os ditames do poder judiciário (BLOQUEIOS.INFO, 2024). Pode-se citar como exemplo deste caso, o Youtube no caso “Daniela Cicarelli” e, mais recentemente, o Telegram, no caso “Allan dos Santos”.

Analisando os casos de bloqueio por “sanção”, pode-se perceber que o bloqueio de todos os usuários da plataforma repercute diretamente em questões relacionadas à liberdade de expressão, comunicação, acesso à informação, direitos políticos e até mesmo econômicos (BLOQUEIOS.INFO, 2024). Em contrapartida, o bloqueio de determinada plataforma em virtude da ilicitude do serviço oferecido, encontra guarida na legislação pátria, caso seja inexistente outra medida menos gravosa e seja legítimo o propósito da medida (BLOQUEIOS.INFO, 2024). Tem-se como exemplos destes casos plataformas que vinculam pornografia infantil; desrespeitam os direitos do autor e de propriedade intelectual; e/ou que violam a privacidade e intimidade de seus usuários.

Nesse sentido, para realizar o bloqueio da comunicação, o bloqueador deverá avaliar a proporcionalidade da restrição e ponderar o impacto que esta atitude poderá promover na liberdade de expressão e na proteção de outros interesses da rede. Conforme a organização internacional “Artigo 19”, que trata desde 1987 sobre a proteção ao direito de liberdade de expressão, a restrição desta garantia deve sempre passar por um “teste tripartite”, qual seja a verificação de se: i) a restrição deve ser prevista por lei; ii) deve possuir um objetivo legítimo e, iii) esteja em conformidade com os rigorosos testes de necessidade e proporcionalidade (ARTIGO 19, 2017, p. 11).

Percebe-se que a suspensão de aplicativos como mencionado, mais do que uma punição à plataforma responsável, torna-se uma repreensão coletiva da população, tendo em vista a penetração do mesmo na sociedade brasileira. O bloqueio de conteúdo ou de provedores de aplicação é medida extrema e deve ser aplicado sempre que o caso concreto assim o exigir; entretanto, não pode ser tornada mais uma ferramenta cotidiana em razão de sanção, uma vez que restringir a comunicação entre pessoas, comunidades ou até mesmo instituições pode causar um sério prejuízo à direitos fundamentais consagrados no ordenamento jurídico brasileiro e internacional

Os impactos das medidas judiciais de bloqueio de aplicativos de mensageria no direito à informação são significativos e preocupantes. O acesso à informação é um direito fundamental, consagrado na Constituição Federal (artigo 5º, inciso XIV) e em tratados internacionais de direitos humanos, como a Declaração Universal dos Direitos Humanos (artigo 19) e o Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos (artigo 19) (Brasil, 1988; ONU, 1948; ONU, 1966). Esse direito é essencial para a democracia, pois permite que os cidadãos se informem, participem do debate público e controlem a atuação do Estado (MENDEL, 2009).

Para além da utilização do aplicativo por toda sociedade civil e, em específico, pelo próprio Poder Judiciário, aos quais o bloqueio certamente causou danos difíceis de serem calculados, cabe ainda abordar com maior atenção os efeitos deletérios da decisão para um nicho específico: os movimentos ciberativistas. Neste caso, o fim da criptografia poderia impactar na destruição da privacidade (cerceando a liberdade de expressão) — e dando ao Estado e a empresas acesso a bancos de dados que permitem a manipulação e controle dos indivíduos (SORJ, 2016).

Sobrepujando a comprovação da importância social desses movimentos, que se caracterizam por se utilizarem das redes cibernéticas como principal meio de difusão, é empiricamente verificável o elevado risco que os bloqueios questionados no presente trabalho significam para estes. Tipicamente marginalizados, os movimentos ciberativistas questionadores podem facilmente se tornarem alvos da ordem política questionada (normalmente dominante). A Internet certamente permite uma comunicação horizontal massiva e instantânea da qual estes dependem (SORJ, 2016).

Diante disso, resta evidente que medidas de suspensão ou bloqueio podem ser consideradas inadequadas, pois, além de não atingirem os fins a que se propõe, se realmente forem consideradas válidas e adotadas como procedimento padrão na condução de situações

semelhantes, podem colocar em risco, primeiramente, a liberdade de expressão e, de forma indireta, a sobrevivência de diversos movimentos que questionam a ordem vigente - em especial, os ciberativistas, uma vez que estes se encontrariam à mercê das decisões judiciais que poderiam a qualquer momento serem operacionalizadas para sufocá-los.

No contexto da sociedade em rede, os aplicativos de mensageria se tornaram importantes ferramentas de acesso à informação, permitindo a troca instantânea de mensagens, documentos, áudios e vídeos entre usuários. Esses aplicativos são utilizados não apenas para a comunicação interpessoal, mas também para a difusão de informações de interesse público, como notícias, denúncias e campanhas de conscientização. Além disso, eles têm sido usados por movimentos sociais, ativistas e grupos vulneráveis para se organizar, mobilizar e reivindicar direitos.

Nesse sentido, o bloqueio de aplicativos de mensageria pode representar uma restrição desproporcional ao direito ao acesso à informação, afetando não apenas os usuários investigados, mas também milhões de cidadãos que dependem dessas plataformas para se informar e se comunicar. Quando um aplicativo é bloqueado, todas as suas funcionalidades são suspensas, impedindo que os usuários enviem ou recebam mensagens, façam chamadas de voz ou vídeo, compartilhem arquivos e acessem informações. Isso pode prejudicar o exercício de outros direitos fundamentais, como a liberdade de expressão, a liberdade de reunião e a liberdade de associação.

Além disso, o bloqueio de aplicativos pode ter impactos negativos na economia e na inovação, uma vez que essas plataformas são utilizadas por empresas, empreendedores e profissionais liberais para se comunicar com clientes, fornecedores e parceiros. A suspensão dos serviços pode interromper atividades comerciais, prejudicar a produtividade e gerar prejuízos financeiros. Isso é especialmente preocupante em um contexto de crise econômica e de pandemia, em que muitas pessoas dependem da internet para trabalhar, estudar e acessar serviços essenciais (MARCACINI; ROSSETO, 2018).

Diante desses impactos, é necessário que as medidas judiciais de bloqueio de aplicativos de mensageria sejam aplicadas com cautela e proporcionalidade, levando em conta a necessidade de ponderação entre o direito ao acesso à informação e outros direitos fundamentais, como a privacidade, a segurança pública e a proteção da propriedade intelectual (BARROSO, 2007). De acordo com a teoria dos princípios de Robert Alexy (2008), os direitos fundamentais são mandamentos de otimização, que devem ser realizados na maior medida

possível, dentro das possibilidades fáticas e jurídicas existentes, de modo que, quando há colisão entre direitos fundamentais, deve-se buscar uma solução que os realize na maior medida possível, sem sacrificar completamente um em detrimento do outro.

A drástica medida do bloqueio de conteúdo, sites, plataformas ou aplicativos deve ter sempre o condão legal em suas bases, sem o qual, perde a devida proporcionalidade e adequação judicial, de modo que tanto a legalidade quanto a compatibilidade da medida deve ser sempre ponderada ao caso concreto. No caso do bloqueio de aplicativos de mensageria, é preciso avaliar se a medida é adequada para atingir os fins pretendidos (por exemplo, a obtenção de provas em uma investigação criminal), se não há meios menos gravosos para alcançar esses fins (como a cooperação internacional e a requisição judicial de dados) e se os benefícios da medida superam os prejuízos causados aos direitos fundamentais dos usuários (Artigo 19, 2017). Essa avaliação deve ser feita caso a caso, considerando as circunstâncias específicas de cada situação e os interesses em jogo.

O bloqueio de aplicativo utilizado por motivos sancionatórios não deveria ser uma prática rotineira do Poder Judiciário, pois além de infringirem direitos de terceiros, existem outras medidas alternativas possíveis. Dentre estas medidas, a aplicação de multa e desmonetização destes provedores de aplicação apresenta-se como uma possibilidade adequada ao ordenamento jurídico pátrio e independente de direitos alheios, especialmente ao Marco Civil da Internet no Brasil (MARCACINI; ROSSETTO, 2018, p. 11).

Além disso, é importante que sejam exploradas alternativas às medidas judiciais de bloqueio de aplicativos de mensageria para garantir o direito ao acesso à informação. Uma dessas alternativas é o aprimoramento dos mecanismos de cooperação internacional entre autoridades policiais e judiciais, de modo a facilitar a obtenção de provas em investigações criminais sem a necessidade de suspender os serviços de comunicação. Outra possibilidade é a regulamentação dos aplicativos de mensageria, estabelecendo obrigações de transparência e de colaboração com as autoridades, desde que respeitados os direitos dos usuários e os princípios da proporcionalidade e da segurança jurídica.

## Conclusão

Em uma sociedade cada vez mais conectada em rede, o direito à informação assume um papel central na promoção da democracia, da transparência e da participação cidadã. Nesse

contexto, os aplicativos de mensageria se tornaram importantes ferramentas de comunicação e de difusão de informações, sendo utilizados por milhões de pessoas para se informar, se expressar e se mobilizar. No entanto, o uso dessas plataformas também tem suscitado desafios e conflitos, especialmente quando se trata de medidas judiciais de bloqueio que buscam obter provas em investigações criminais ou coibir a disseminação de conteúdos ilegais.

Verifica-se que, apesar da evolução do direito à informação na sociedade em rede, existem medidas que preveem o bloqueio de aplicativos de mensageria no Brasil. Em certo ponto, essas medidas encontram respaldo na Constituição Federal e na legislação infraconstitucional, que permitem a restrição de direitos fundamentais em situações específicas, desde que de forma proporcional e com base em fundamentos legítimos. No entanto, a jurisprudência sobre o tema ainda é incipiente e divergente, havendo decisões que consideram o bloqueio de aplicativos desproporcional e violador de direitos fundamentais, enquanto outras o admitem como forma de pressionar as empresas a colaborarem com as investigações.

Observa-se que essas medidas podem representar uma restrição desproporcional ao direito à informação, afetando não apenas os usuários investigados, mas também milhões de cidadãos que dependem de plataformas e aplicativos de mensageria para se informar e se comunicar. Além disso, o bloqueio de aplicativos pode ter impactos negativos na economia, na inovação e no exercício de outros direitos fundamentais, como a liberdade de expressão e a liberdade de reunião. Diante desses impactos, defende-se a necessidade de ponderação entre o direito ao acesso à informação e outros direitos fundamentais, bem como a busca por alternativas menos gravosas para a obtenção de provas e o combate a conteúdos ilegais.

Assim, as medidas judiciais de bloqueio de aplicativos de mensageria, embora possam ser admitidas em situações excepcionais e com base em fundamentos legítimos, representam uma restrição significativa ao direito à informação, podendo gerar impactos desproporcionais e prejudiciais à democracia e à participação cidadã. Nesse sentido, é fundamental que essas medidas sejam aplicadas com cautela e proporcionalidade, levando em conta a necessidade de ponderação entre os direitos fundamentais em jogo e a busca por alternativas menos gravosas, como o aprimoramento dos mecanismos de cooperação internacional e a regulamentação dos aplicativos de mensageria com base em diretrizes claras e transparentes.

Além disso, é importante capacitar os usuários a usarem os aplicativos de forma segura e responsável, evitando a disseminação de desinformação e conteúdos ilegais. Também é necessário fortalecer os mecanismos de autorregulação e de moderação de conteúdo das

plataformas, com base em parâmetros que respeitem a liberdade de expressão e o acesso à informação. Por fim, conclui-se que, em uma sociedade transparente e permanentemente conectada em rede, o direito à informação deve ser protegido e promovido, evitando-se medidas que possam inviabilizar ou restringir desproporcionalmente o seu exercício.

---

## Referências

ALEXY, Robert. **Teoria dos Direitos Fundamentais**. São Paulo: Malheiros, 2008.

ARTIGO 19. **Bloqueios de sites e aplicativos**: subsídios ao debate legislativo. São Paulo: Artigo 19, 2017. Disponível em: <https://artigo19.org/wp-content/blogs.dir/24/files/2017/12/Bloqueios-de-sites-e-aplicativos-no-Brasil-%E2%80%93-Subs%C3%ADdios-ao-debate-legislativo.pdf>. Acesso em: 24 abr. 2024.

\_\_\_\_\_. **Princípios de Camden sobre Liberdade de Expressão e Igualdade**. Londres: Artigo 19, 2009. Disponível em: <https://artigo19.org/wp-content/blogs.dir/24/files/2011/04/Camden-Principles-PORTUGUESE-web.pdf>. Acesso em: 21 abr. 2024.

\_\_\_\_\_. **Princípios de Johannesburgo sobre Segurança Nacional, Liberdade de Expressão e Acesso à Informação**. Londres: Artigo 19, 1995. Disponível em: <https://www.article19.org/wp-content/uploads/2018/02/joburg-principles.pdf>. Acesso em: 21 abr. 2024.

BARROSO, Luís Roberto. Liberdade de expressão *versus* direitos da personalidade: colisão de direitos fundamentais e critérios de ponderação. In: SARLET, Ingo Wolfgang (org.). **Direitos Fundamentais, informática e comunicação: algumas aproximações**. Porto Alegre: Livraria do Advogado. 2007, pp. 49 a 62.

BLOQUEIOS.INFO. **Linha do Tempo**. Disponível em: <http://bloqueios.info/pt/#home-content>. Acesso em: 24 abr. 2024.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm). Acesso em: 21 abr. 2024.

\_\_\_\_\_. Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011. **Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal; altera a Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei nº 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei nº 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências**. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2011/lei/112527.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/112527.htm). Acesso em: 21 abr. 2024.

\_\_\_\_\_. Lei nº 12.850, de 02 de agosto de 2013. **Define organização criminosa e dispõe sobre a investigação criminal, os meios de obtenção da prova, infrações penais correlatas e o procedimento criminal** [...]. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2013/lei/112850.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/lei/112850.htm). Acesso em: 24 abr. 2024.

\_\_\_\_\_. Lei nº 12.965, de 23 de abril de 2014. **Estabelece princípios, garantias, direitos e deveres para o uso da Internet no Brasil**. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2014/lei/112965.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/112965.htm). Acesso em: 21 abr. 2024.

\_\_\_\_\_. Superior Tribunal de Justiça. **Quinta Turma estabelece critérios para validade de citação por aplicativo em ações penais**. [15 mar. 2021]. Disponível em: <https://www.stj.jus.br/sites/portalp/Paginas/Comunicacao/Noticias/15032021-Quinta-Turma-estabelece-criterios-para-validade-de-citacao-por-aplicativo-em-aco-es-penais.aspx>. Acesso em: 24 abr. 2024.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. Ação de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 403, Decisão Liminar. Relator: Min. Edson Fachin. Brasília, DF, 19 de julho de 2016. **Diário de Justiça Eletrônica**. Brasília, 19 jul. 2016. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=4975500>. Acesso em: 24 abr. 2024.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. Inquérito nº 4.923. Decisão. Relator: Min. Alexandre de Moraes. Brasília, DF, 25 de janeiro de 2023. **Diário de Justiça Eletrônica**. Brasília, 25 jan. 2023. Disponível em: <https://www.stf.jus.br/arquivo/cms/noticiaNoticiaStf/anexo/Decisa771oMultaTelegram3.pdf>. Acesso em: 24 abr. 2024.

CASTELLS, Manuel. **A Era da Informação: economia, sociedade e cultura**, vol. 3. 3. ed. São Paulo: Paz e Terra, 2002.

\_\_\_\_\_. **O poder da comunicação**. São Paulo: Paz e Terra, 2016.

\_\_\_\_\_. **Redes de indignação e esperança: movimentos sociais na era da internet**. Rio de Janeiro: Zahar, 2013.

CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS (CORTE IDH). **Caso Claude Reyes e outros vs. Chile**. Sentença de 19 de setembro de 2006. Série C, nº 151. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2016/04/aabaaf52ad8b7668bf2b28e75b0df183.pdf>. Acesso em: 21 abr. 2024.

DONEDA, Danilo. **Da privacidade à proteção dos dados pessoais**. Rio de Janeiro: Renovar, 2006.

EMPOLI, Giuliano Da. **Os engenheiros do caos**. São Paulo: Vestígio, 2019.

GOULART, Guilherme Damásio. O impacto das novas tecnologias nos direitos humanos: o acesso à internet e a liberdade de expressão. **Revista Direitos Emergentes na Sociedade**

**Global**, Santa Maria, v. 1, n. 1, p. 145-168/ jan-jun, 2012. Disponível em: <https://periodicos.ufsm.br/index.php/REDESG/article/view/5955>. Acesso em: 23 abr. 2024.

HABERMAS, Jürgen. **Direito e democracia: entre facticidade e validade**. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997.

LEFÈVRE, Flávia. **Eleições 2022 e o bloqueio de aplicações na Internet** – base legal. Blog Flávia Lefèvre, 2022. Disponível em: <https://flavialefevre.com.br/pt/eleicoes-2022-e-bloqueio-de-aplicacoes-na-internet>. Acesso em: 23 abr. 2024.

LEONARDI, Marcel. **Tutela e privacidade na internet**. São Paulo: Saraiva, 2012.

LÉVY, Pierre. **Cibercultura**. 3. ed. São Paulo: Editora 34, 2010.

LIMBERGER, Têmis. **Cibertransparência: informação pública em rede: a virtualidade e suas repercussões na realidade**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2016.

MARCACINI, Augusto Tavares Rosa; ROSSETTO, Guilherme Ferreira. o marco civil da internet e o bloqueio de aplicativos de comunicação no brasil: reflexões à luz do princípio da proporcionalidade. **Revista Pensamento Jurídico**, São Paulo, v. 12, n. 1, pp. 64-86, jan./jun. 2018. Disponível em: <https://ojs.unialfa.com.br/index.php/pensamentojuridico/article/view/364/271>. Acesso em: 24 abr. 2024.

MELLO, Patrícia Campos. **A Máquina do Ódio**. São Paulo: Schwarcz, 2020.

MENDEL, Toby. **Liberdade de informação: um estudo de direito comparado**. 2. ed. Brasília: UNESCO, 2009.

MORAES, Alexandre de. **O direito eleitoral e o novo populismo digital extremista: liberdade de escolha do eleitor e a promoção da democracia**. 2024. 298 f. Tese (Doutorado) - Curso de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2024.

MOROZOV, Evgeny. **Big tech**. São Paulo: Ubu, 2018.

OEA. **Convenção Americana de Direitos Humanos**. San José: Organização dos Estados Americanos, 1969.

\_\_\_\_\_. **Declaração Interamericana de Princípios da Liberdade de Expressão**. Washington: Organização dos Estados Americanos, 2000.

ONU. **Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção**. Nova Iorque: Organização das Nações Unidas, 2003.

\_\_\_\_\_. **Declaração Universal dos Direitos Humanos**. Paris: Organização das Nações Unidas, 1948.

\_\_\_\_\_. **Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos**. Nova Iorque: Organização das Nações Unidas, 1966.

OPEN SOCIETY JUSTICE INITIATIVE. **Princípios Globais sobre Segurança Nacional e o Direito à Informação (Princípios de Tshwane)**. Tshwane: Open Society Justice Initiative, 2013. Disponível em: <https://www.justiceinitiative.org/publications/global-principles-national-security-and-freedom-information-tshwane-principles/pt>. Acesso em: 21 abr. 2024.

OXFORD LANGUAGES. **Word of the Year 2016**. Disponível em: <https://languages.oup.com/word-of-the-year/2016/>. Acesso em: 21 abr. 2024.

PARISER, Eli. **O filtro invisível: o que a internet está escondendo de você**. Rio de Janeiro: Zahar, 2012.

PÉREZ LUÑO, Antonio Enrique. **Los derechos en la sociedad tecnológica**. Madri: Editorial Universitas, S.A., 2012.

PESSOA, João Pedro Seefeldt. **O Efeito Orwell na sociedade em rede: cibersegurança, regime global de vigilância social e direito à privacidade no século XXI**. Porto Alegre: Fi, 2020. Disponível em: <https://www.editorafi.org/073orwell>. Acesso em: 21 abr. 2024.

PESSOA, João Pedro Seefeldt; MARTINS, Cássio Sbicigo; MEDEIROS, Arthur Zamurano. Tecnopopulismo no contexto eleitoral brasileiro de 2022: uma leitura sociopolítica a partir da obra “Engenheiros do Caos” de Giuliano da Empoli. In: BASTOS, Bruna; BERNST, Luísa Giuliani (Org.). **Direito e Política no Brasil contemporâneo: reflexões transdisciplinares**. Cruz Alta: Ilustração, 2023, pp. 193/216. Disponível em: <https://editorailustracao.com.br/livro/direito-e-politica-no-brasil-contemporaneo>. Acesso em: 24 abr. 2024.

PIOVESAN, Flávia. **Direitos humanos e o direito constitucional internacional**. 15. ed., rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2015.

SALDANHA, Jânia. Marco Civil da Internet: um quadro de princípios, responsabilidades e de protagonismos do poder judiciário. In: SILVA, Rosane Leal da (Org.). **O poder judiciário na sociedade em rede: jurisdição, informação e transparência**. Curitiba: Multideia, 2015. pp. 159-176.

SHIRKY, Clay. **A cultura da participação: criatividade e generosidade no mundo conectado**. Rio de Janeiro: Zahar, 2011.

SILVA, Rosane Leal da. A Lei de Acesso à Informação e os portais públicos como instrumentos para a democratização do poder judiciário. In: OLIVEIRA, Rafael Santos de; SILVA, Rosane Leal da (Orgs.). **Direito e Novas Mídias**. Curitiba: Íthala, 2015, p. 165-177.

SORJ, Bernardo. FAUSTO, Sergio. **Ativismo político em tempos de internet**. São Paulo: Edições Plataforma Democrática, 2016.

WARDLE, Claire; DERAKHSHAN, Hossein. **Information disorder: toward an interdisciplinary framework for research and policy making.** Estrasburgo: Conselho da Europa, 2017.

★

Este é um ARTIGO publicado 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.

## (IN)DEFESA: observações exploratórias sobre a atuação de defensores públicos em processos de execução penal

*DEFENSE(LESS): exploratory observations on the work of public defenders in criminal enforcement proceedings*

Rafael GODOI<sup>1</sup>  
Universidade Estadual do Maranhão (UEMA)

### Resumo

O artigo explora o caráter paradoxal da atuação de defensores públicos em varas de execução penal de São Paulo e do Rio de Janeiro, nos últimos anos. É fruto de um trabalho de sistematização de experiências de pesquisa diversas: uma investigação etnográfica junto à Defensoria Pública paulista e uma pesquisa documental sobre a execução penal fluminense, com um olhar especialmente voltado para a atuação dos defensores públicos na defesa de direitos difusos e coletivos das pessoas presas, bem como na defesa dos direitos subjetivos dos sentenciados. Após ponderar sobre o papel da assistência jurídica pública no sistema de justiça criminal brasileiro, o artigo explora a atuação dos defensores públicos em momentos decisivos da execução penal — quais sejam, o requerimento de benefícios, a verificação de registros processuais, a observação de prazos e a defesa em processos disciplinares. Na fase processual da execução penal, é possível perceber como a intervenção da Defensoria se mostra essencial, por desencadear direitos que fazem a população carcerária fluir pelos espaços de reclusão, ao mesmo tempo, em que figura como totalmente incapaz de fazer com que o sistema de justiça observe devidamente os mais básicos direitos subjetivos de um sentenciado.

**Palavras-chave:** prisão; justiça criminal; Defensoria Pública.

### Abstract

The article explores the paradoxical nature of the work of public defenders in sentencing enforcement courts in São Paulo and Rio de Janeiro over the last years. It is the result of a systematization of different research experiences: an ethnographic investigation with the Public Defender's Office in São Paulo and a documentary research on criminal execution in Rio de

---

<sup>1</sup> Doutor e mestre em Sociologia pela Universidade de São Paulo (USP) - Professor de sociologia do Departamento de Ciências Sociais (DCS) e do Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Socioespacial e Regional (PPDSR) da Universidade Estadual do Maranhão (UEMA). – E-mail: godoirafa@gmail.com – Orcid: <https://orcid.org/0000-0002-1363-6134>.

Janeiro, with a special focus on the work of public defenders defending the diffuse and collective rights of prisoners, as well as defending the subjective rights of sentenced people. After considering the role of public legal assistance in the Brazilian criminal justice system, the article explores the role of public defenders at decisive moments in sentence enforcement proceedings - such as applying for benefits, checking procedural records, observing deadlines and defending in disciplinary proceedings. In this procedural phase, it is possible to see how the intervention of the Public Defender's Office is essential, as it unleashes rights that make the prison population flow through the spaces of confinement, while at the same time it is incapable of making the justice system duly observe the most basic subjective rights of a sentenced person.

**Keywords:** Prison; Criminal Justice; Public Defender's Office.

---

## Introdução

O Brasil abriga a terceira maior população carcerária do mundo (FAIR; WALMSLEY, 2021). Conforme dados da Secretaria Nacional de Políticas Penais, em dezembro de 2023, o país contabilizava 852.010 pessoas privadas de liberdade — o que representava uma taxa de encarceramento de 313,27/100 mil habitantes. No período considerado, 24,52% dessa população ainda aguardava sentença, enquanto, dentre os sentenciados, 53,49% cumpriam suas penas sob regime fechado e 17,91% em regime semiaberto. Considerando a capacidade total do sistema penitenciário nacional, o Brasil apresentava, nesse momento, um excesso de 161.747 pessoas presas (SENAPPEN, 2024). A maioria dessa população é formada por homens, jovens, negros e pobres, sendo importante considerar ainda que o aprisionamento de mulheres apresentou, nos últimos anos, taxas de crescimento significativamente mais altas que a dos homens (BORGES, 2019).

Como se trata de uma população bastante vulnerável, a maioria de réus e sentenciados brasileiros depende dos serviços públicos de assistência judiciária para enfrentar seus processos no sistema de justiça criminal. O Estado brasileiro visa garantir esse direito aos cidadãos mais desfavorecidos de duas maneiras principais: pela atuação das Defensorias Públicas e pela contratação de advogados particulares. As Defensorias Públicas são instituições essenciais à função jurisdicional do Estado. Estão previstas no inciso LXXIV do artigo 5º da Constituição Federal, e estão regulamentadas pela Lei Complementar 80/94, pela Lei 12.313/10, entre outras. Os advogados particulares designados e pagos pelo Estado para atuarem em casos de pessoas sem recursos, em comarcas que não dispõem de defensores públicos, são chamados “dativos”

e atuam conforme a Lei 8.906/94 (ALMEIDA, 2005). Conforme os dados mais recentes disponíveis (Esteves et al., 2023), em 2021, existiam 6.861 defensores públicos espalhados pelo país, atuando em todas as áreas do direito e ocupando funções administrativas. Esse número contemplava apenas 49,8% das comarcas judiciais existentes. Em 2020, dos 6.235 defensores públicos então existentes, apenas 305 (ou 5%) atuavam em Varas de Execução Penal, as instâncias judiciais responsáveis pela aplicação e fiscalização das penas (COELHO *et al.*, 2021).

As informações e análises dispostas no presente trabalho se referem particularmente aos defensores públicos que atuam em varas de execução penal nos estados do Rio de Janeiro e São Paulo. Em 2023, o Rio de Janeiro contabilizava 54.664 pessoas privadas de liberdade e dispunha de 50 unidades prisionais (SENAPPEN, 2024). A Defensoria Pública desse estado foi a primeira instituição dessa natureza a ser criada no país, ainda na década de 1950 (Motta et al., 2006) e, em 2020, contava com 771 defensores públicos atuando em todas as áreas do direito e em funções administrativas, contemplando 91% das comarcas judiciais do estado. O Rio de Janeiro se destaca por contar com apenas uma Vara de Execução Penal centralizada na capital, onde atuam 42 defensores públicos (COELHO *et al.*, 2021). Trata-se de uma das mais consolidadas Defensorias Públicas do país.

O estado de São Paulo, por sua vez, contabilizava 197.865 pessoas privadas de liberdade em 2023, e dispunha de 231 unidades prisionais (SENAPPEN, 2024). A execução penal de São Paulo se estrutura em um complexo arranjo institucional que varia bastante no território e no tempo, abarcando os Departamentos Estaduais de Execução Criminal (DEECRIMs) criados pela Lei Complementar Estadual 1.208/13, algumas históricas varas especializadas em execução penal, além de varas semiespecializadas e não especializadas que também se encarregam dos processos de execução de presos antigos de uma ou outra unidade (GODOI, 2017a). Nesse estado, a Defensoria Pública só foi criada em 2006. Embora sua população seja em muito superior ao do estado vizinho, em 2020, existiam apenas 750 defensores públicos atuando em todo o território estadual, de tal modo que 86% das comarcas judiciais paulistas ainda não contavam com defensores públicos. Apenas 73 desses defensores atuavam na execução penal (COELHO *et al.*, 2021) — número evidentemente insuficiente para atender a maior população carcerária do país. Nesse estado, além dos defensores públicos e dos advogados “dativos”, especialmente em penitenciárias, atuavam também advogados contratados pela Secretaria de Administração Penitenciária (SAP), por meio da Fundação Prof.

Dr. Manoel Pedro Pimentel, a Funap. Nas unidades em que estavam presentes, esses advogados também realizavam atendimentos e atuavam nos processos de execução dos sentenciados, complexificando ainda mais a divisão de trabalho que estrutura a defesa judicial pública em território paulista. Trata-se, portanto, de um contexto especialmente problemático, que coloca em evidência a precariedade da defesa pública como um fator importante na conformação de um quadro de encarceramento massivo e graves violações de direitos e garantias fundamentais.

Este artigo é fruto de um trabalho de sistematização de experiências de pesquisa diversas, levadas a cabo nos últimos anos e focadas em diferentes aspectos da atuação dos defensores públicos desses dois estados. Entre 2016 e 2017, desenvolvi uma pesquisa etnográfica junto à Defensoria Pública de São Paulo, onde pude acompanhar e analisar o cotidiano de trabalho de defensores em audiências judiciais, no atendimento ao público e, principalmente, em seus gabinetes, no trato com processos de execução penal (GODOI, 2017b; 2019a). Entre 2018 e 2022, desenvolvi uma pesquisa documental sobre a execução penal no estado do Rio de Janeiro, com um olhar especialmente voltado para os diferentes papéis que a Defensoria Pública estadual vem desempenhando nesse campo. Num primeiro momento, estudei a atuação dos defensores públicos na defesa de direitos difusos e coletivos das pessoas presas (GODOI, 2019b; 2020). Agora, trato de explorar a atuação deles na defesa dos direitos subjetivos dos sentenciados, em processos de execução penal individualizados.

Trata-se, no que segue, de análise exploratória (REITER, 2017), inspirada por algumas contribuições seminais da antropologia do estado (GUPTA, 2012), da etnografia de documentos (LOWENKRON; FERREIRA, 2014) e dos estudos de governamentalidade (ROSE *et al.*, 2006). Após tecer algumas considerações gerais sobre o papel da assistência judiciária pública no sistema de justiça criminal brasileiro, eu dirijo o olhar para a atuação de defensores públicos em alguns momentos cruciais de um processo de execução penal, tais como: a elaboração de um pedido de benefício; a fiscalização dos registros processuais e do cálculo das penas; o monitoramento do tempo de processamento da Vara de Execução Penal; e, finalmente, a defesa em processos de apuração e sanção de infrações disciplinares. Em cada uma dessas passagens, procuro evidenciar o caráter particularmente paradoxal da defesa pública, a qual se mostra, a um só tempo, absolutamente imprescindível e meramente protocolar.

## 1. A Defesa Pública no Sistema de Justiça Criminal Brasileiro

Como bem ressalta Kant de Lima (1989), o sistema de justiça criminal brasileiro contrasta bastante com o sistema adversarial de matriz anglo-saxã ao apresentar características marcadamente inquisitoriais nas diversas fases de um processo criminal. Como é próprio da tradição inquisitorial, não existe maior espaço para a atuação da defesa quando se apuram os crimes e sua autoria, no desdobrar de uma investigação policial sempre sigilosa e unilateral. De toda maneira, vale ressaltar que, no Brasil contemporâneo, a maioria absoluta das prisões de suspeitos não decorre de meticulosas investigações policiais, mas de ocorrências registradas em flagrante pelas forças de policiamento ostensivo. Assim, comumente, as provas de um crime são produzidas instantaneamente no momento da prisão de um “suspeito” e a palavra do policial que registra a ocorrência assume um valor de verdade praticamente inquestionável (JESUS, 2018). Nesse contexto, aos defensores resta apenas o questionamento da legalidade da prisão em flagrante ou o pedido de relaxamento da prisão provisória (BANDEIRA, 2020).

Confirmada uma prisão em flagrante, conforme Kant de Lima (1989), práticas inquisitoriais se prolongam na fase propriamente judicial do processo criminal. O juiz, então, não opera exatamente como um terceiro neutro que pondera sobre a validade das provas apresentadas por acusação e defesa. Ele se comporta como um agente ativo na busca da “verdade dos fatos” (VARGAS, 2012), ao lado do promotor público, demandando diligências, apreciando perícias técnicas, interrogando suspeitos e testemunhas. Assim, um forte desequilíbrio se estabelece entre acusação e defesa e as possibilidades dos defensores ficam estruturalmente limitadas. Não obstante, no curso de um processo criminal, a defesa, em tese, pode apresentar provas materiais, arrolar testemunhas e questionar a validade das evidências dispostas pela acusação. Entretanto, essas possibilidades raramente se concretizam, em decorrência da enorme carga de trabalho que pesa sobre defensores públicos e “dativos”. Frequentemente, eles entram em contato com um caso no exato momento em que nele devem intervir, sem ter sequer a oportunidade de conversar previamente com o réu e, portanto, sem ter condições de produzir qualquer prova física ou testemunhal (RIBEIRO *et al.*, 2012). Nesse contexto, a defesa técnica se restringe ao questionamento de aspectos meramente formais da acusação, diminuindo significativamente seu alcance e eficácia.

Pioneiro nos estudos da defesa judicial no Brasil, Sapori (1996) aponta certo “colaboracionismo” das instituições públicas de assistência judiciária no interior de um sistema de produção de condenações em escala. Conforme o autor, promotores, defensores públicos e juízes de uma mesma vara conformam uma “comunidade de interesses”:

Observei a prevalência de prioridades estritamente burocráticas no processamento dos crimes a despeito dos fins substantivos que norteiam a justiça criminal moderna. A atuação dos atores legais ao longo do fluxo do processo penal tende a ser afetado pela sobrecarga de trabalho, que é crônica, nas varas criminais. Em função disso, a agilização do despacho de processos tornou-se interesse maior no sistema a prevalência da meta da máxima produção na administração cotidiana da justiça criminal acabou por favorecer a institucionalização de uma série de procedimentos práticos que permitem o despacho de processos de forma seriada, em grande quantidade e em curto intervalo de tempo. Denominei tal conjunto de procedimentos como compondo uma justiça linha-de-montagem (SAPORI, 1996, p. 22).

Para Sapori (1996), o defensor público acaba mais facilmente cooptado por essa “comunidade de interesses” da vara por participar continuamente do seu cotidiano, diferentemente dos advogados particulares, mesmo os “dativos”, que circulam por varas diversas e figuram como agentes externos a todas elas. O defensor público é alocado numa determinada vara de modo estável, o que faz com que ele também se sinta responsável, juntamente com o promotor e o juiz, pelo fluxo de trabalho que passa por ela. Assim, segundo o autor, dar conta da carga de trabalho num ritmo considerado adequado se torna mais importante para o defensor público, que a realização de uma defesa técnica e substantivamente mais robusta.

Mais de vinte anos depois dessas observações de Sapori, a imagem de uma justiça linha-de-montagem ainda parece se aplicar, de modo geral, ao funcionamento ordinário do sistema de justiça criminal brasileiro. Entretanto, em minhas observações de campo e na análise dos documentos sobre os quais me debrucei, a representação do defensor público como alguém cooptado pela comunidade de interesses de uma vara criminal, inteiramente voltado para a manutenção de níveis de produtividade do sistema penal, deixa escapar o que parece haver de específico no trabalho da defesa. Se por um lado, no curso de um processo criminal, o defensor se vê impossibilitado, pelo fluxo intenso de trabalho, de dialogar prévia e reservadamente com o réu, de arrolar testemunhas e colher provas; por outro, como pude documentar em trabalho de campo (GODOI, 2019a), ele mobiliza, como pode, diversas estratégias de defesa. Ele, por

exemplo, aponta inconsistências formais que se verificam no inquérito policial, nos autos do processo ou nas audiências judiciais; negocia informalmente com a promotoria os termos da acusação, ou com o juiz os detalhes da sentença.

Tal quadro não se altera após a sentença, no decorrer do processo de execução penal. Como acontece em outros países latino-americanos, a dinâmica de aplicação das penas que vigora no Brasil se caracteriza por seu caráter progressivo e jurisdicionalizado (BIRKBECK, 2011). Ou seja, em primeiro lugar, existe a previsão legal de que um sentenciado transite por instituições de rigor diferenciado até que, antes mesmo do cumprimento integral da pena e desde que cumpridos certos requisitos objetivos e subjetivos, ele possa ser posto em liberdade, por exemplo, sob o chamado regime aberto ou em livramento condicional. Em segundo lugar, é preciso observar que todo o cumprimento da pena segue sendo conduzido, ainda que à distância, pelo sistema de justiça. O juiz da Vara de Execução Penal é quem decide sobre essas progressões de regime e possibilidades de soltura, sempre informado pelos posicionamentos de um promotor de justiça e do defensor do sentenciado.

Como já pude demonstrar em outra oportunidade (GODOI, 2017a), essa dinâmica de governo à distância própria do sistema de justiça é complementada por dois outros mecanismos fundamentais para conformar um verdadeiro regime de processamento que organiza o fluir da população carcerária pelos espaços de reclusão. Em primeiro lugar, pelo mecanismo de atribuição de faltas disciplinares, os quais ao invés de incidir sobre as disposições subjetivas dos encarcerados, assinala aqueles que deverão ficar retidos por mais tempo no interior das muralhas. Em segundo lugar, por uma forte injunção a mobilização e articulação de presos, seus amigos e familiares, dentro e fora dos muros, em prol da movimentação processual, da observação de lapsos cumpridos, da formulação e da instrução de pedidos de benefícios. Os próprios presos e suas redes indicam, assim, aqueles que poderão fluir pelos espaços de privação de liberdade antes ou mais rapidamente que os outros. Como demonstrarei, a Defensoria Pública incide nessas três dimensões do regime de processamento: seus gabinetes também constituem, ao lado dos de promotores e juízes, passagens obrigatórias dos circuitos do sistema de justiça, a partir dos quais, à distância, pela mediação dos autos do processo, os destinos dos sentenciados são decididos. Defensores públicos também atuam nos processos administrativos disciplinares que demarcam aqueles que ficarão retidos por mais tempo no interior da prisão; e são também eles partes integrais da vasta rede que presos, amigos e familiares articulam e mobilizam para provocar movimentações processuais e promover a observância dos direitos

subjetivos dos sentenciados. São os defensores públicos, com efeito, os principais propositores dos pedidos de benefícios, como progressão de pena, livramento condicional e outros, que fazem a população carcerária fluir pelos espaços de reclusão.

No que segue, a partir de observações etnográficas feitas em São Paulo e da exposição e análise de processos de execução penal que tramitam no Rio de Janeiro, abordarei alguns aspectos da atuação dos defensores públicos em dinâmicas centrais da execução penal.

## 2. O Requerimento de um Benefício

Walter é um experiente defensor público que atua numa comarca da região metropolitana de São Paulo. Enquanto pude acompanhar o seu trabalho, ele se encarregava, entre outros afazeres, dos processos de execução penal dos presos condenados que habitavam as duas unidades prisionais de seu município. Ele passava a maioria de seus dias de trabalho sozinho em seu gabinete, debruçado sobre os autos de centenas de processos de execução penal. Desde uma perspectiva etnográfica, talvez a maior particularidade da execução penal brasileira é que ela prescinde de audiências presenciais, salvo raríssimas exceções. Assim, os autos dos processos de execução penal funcionam, de uma só vez, como registro e rito desse particular regime de processamento. Ou seja: eles não documentam uma dinâmica que ocorreria em outro momento, em outro lugar ou de outra forma; eles são a própria dinâmica de apreciação e julgamento de cada caso. O processo de execução se constitui, assim, pela acumulação e circulação de documentos (papeis e, cada vez, mais arquivos virtuais) pelas mesas (e computadores) dos diversos atores que conformam o sistema de justiça. As decisões judiciais e os destinos das pessoas presas se definem através dessa circulação e dessa produção coletiva dos autos. Promotores, defensores e juízes só se relacionam entre si e com o preso pela mediação dos papéis (e telas). Por essa razão que, para bem compreender o papel da Defensoria Pública na execução penal, não basta a observação direta da atividade dos defensores; é preciso mergulhar nos autos dos processos.

Promotores, defensores e juízes que atuam num mesmo processo de execução penal trabalham em seus próprios gabinetes, em momentos diferentes. Confluem, assim, num circuito transterritorial que se prolonga no tempo, num arranjo muito distinto daquela convivência prolongada num lugar determinado, que engendraria uma “comunidade de interesses”, nos termos de Saporì (1996). De todo modo, mesmo isolado em seu gabinete, era possível observar

Walter premido por uma forte injunção à produtividade. A cada semana, o cartório lhe remetia enormes cargas, com centenas de processos para que ele avaliasse e, conforme necessário, se manifestasse. Walter não tinha nenhum controle sobre esse fluxo. Funcionários do cartório da vara lhe enviavam os processos segundo critérios que lhe eram alheios e uma semana depois recolhiam o que estivesse pronto. Por vezes, ele se deparava com processos em que ainda não havia nada a fazer; em outras ocasiões, com processos com movimentações e decisões sobre as quais ele já não podia mais se manifestar.

Passei um bom tempo observando como Walter manejava os autos de processos de execução. De imediato, me chamou a atenção como a atividade do defensor parecia mais matemática que jurídica. Entre a leitura dos autos e a elaboração de sua manifestação, Walter nunca recorria à doutrina e raramente consultava a jurisprudência ou alguma legislação específica. Em contrapartida, tomava notas de números diversos e fazia contas o tempo todo. Tinha mesmo toda uma facilidade para dividir, subtrair e somar datas e períodos.

Ao abrir um processo, ele geralmente começava pelo fim: nas últimas páginas verificava a situação atual do apenado, há quanto tempo estava preso, em qual regime de cumprimento e se havia algum pedido em curso sobre o qual deveria se posicionar. Em seguida verificava, no começo dos autos, a data da prisão, o crime imputado, a sentença estabelecida e os antecedentes do apenado. Esses elementos são importantes porque incidem nas frações de pena que deverão ser cumpridas para o sentenciado ter direito a cada benefício, conforme estabelece o artigo 112 da LEP.

Folheando o processo, ele também ia tomando nota de outras informações, como a data de nascimento do sentenciado ou de alguma eventual falta que lhe foi imputada. Com frequência, diversas prisões, crimes, sentenças e acórdãos confluíam num mesmo processo, tornando tudo bastante complexo. Com essas informações dispersas em seu caderno de notas, ele conseguia vislumbrar quais benefícios poderiam ser pleiteados e formulava os seus pedidos: uma progressão de regime, um livramento condicional, um indulto etc. Walter geralmente escrevia à mão, na última folha, com uma caligrafia apressada, recorrendo ao computador e à impressora só em casos extremos — como num agravo, por exemplo.

Na pesquisa que desenvolvi no Rio de Janeiro, pude analisar em profundidade 135 processos de execução penal, iniciados entre 2000 e 2019, sendo 76 deles já extintos — o que significa que registram o curso todo de uma pena. Esse acervo documental foi construído a partir da base de dados do sistema PROJUDI, o qual, à época, operacionalizava a execução

penal no Rio de Janeiro. Para a seleção dos casos, foi adotada uma estratégia que combinava filtragens e sorteios. Buscou-se sortear um número equilibrado de casos por ano de abertura do processo de execução, um número representativo de casos de mulheres, um número mínimo de casos com o registro de infração disciplinar, além de outros critérios de menor importância. Como a Defensoria Pública atuou, em algum momento, em todos os processos sorteados, as análises aqui dispostas são fruto do estudo desses 135 autos. A partir desse material, é possível extrair o que seria um pedido simples e exemplar de benefício circulando na Vara de Execução Penal do Rio de Janeiro.

Jonatan foi preso em 6 de junho de 2009 sob uma acusação de roubo, tendo sido condenado a 7 anos e 6 meses de prisão sob regime inicial fechado. Conforme o crime e seus antecedentes, segundo a legislação vigente, teria direito a progredir para o regime semiaberto depois de 1 ano e 3 meses de pena cumprida sob regime fechado. Pouco após cumprido esse lapso, em 25 de outubro de 2010, o defensor público carioca, em petição redigida no computador, assim se manifestava nos autos do processo:

[Jonatan], já qualificado nos autos da execução penal em epígrafe, vem, através do Núcleo do Sistema Penitenciário da Defensoria Pública do Estado do Rio de Janeiro, respeitosamente à presença de V. Ex., requerer a concessão da PROGRESSÃO DE REGIME com fundamento no artigo 112, da Lei 7.210/84, pelos fatos e fundamentos que se seguem: primeiramente, cumpre demonstrar que o apenado já cumpriu 1/6 da sua reprimenda, preenchendo com isto o requisito objetivo a concessão do benefício. Outrossim, informa que a Transcrição de Ficha Disciplinar se encontra em anexo.

Na referida ficha anexada à petição, é possível observar que Jonatan não tinha registro de falta disciplinar e que foi “classificado no índice ‘Neutro’ a partir de 23/12/2009”. As movimentações subsequentes do processo de Jonatan são tão típicas quanto o pedido inicial do defensor público. Em 11 de fevereiro de 2011, o promotor se manifestou sobre a progressão de pena, escrevendo à mão nos autos do processo: “PR/SA: sem oposição”. Em 15 de março, o juiz concedeu a progressão. Em 18 de novembro de 2011, a Defensoria já pediu o livramento condicional, considerando que o devido lapso de 1/3 da pena já estaria cumprido em janeiro de 2012. Em 9 fevereiro de 2012, seguindo posicionamento do promotor público, o juiz determinou que Jonatan passasse por um exame criminológico antes que ele pudesse decidir sobre o livramento. Em 28 de março, a Comissão Técnica de Classificação (CTC), responsável, entre outras atribuições, pela realização do exame, apresentou seu relatório se posicionando

favoravelmente ao pleito da defesa. Assim, em 18 de maio de 2012, o juiz finalmente concedeu o livramento condicional de Jonatan e poucos dias depois ele foi posto em liberdade.

Seguindo com a leitura dos autos desse processo, vê-se que, em 29 de janeiro de 2017, um ofício da Secretaria Estadual de Administração Penitenciária (SEAP) informava ao juiz que Jonatan havia cumprido adequadamente todas as condições impostas pelo benefício que desfrutava até o momento, “quando foi efetuado o seu término de pena”. Em 11 de setembro de 2018, ao tomar conhecimento do informado pela administração penitenciária, o promotor público pediu a extinção de punibilidade; e em 2 de outubro o juiz a determinou. O defensor acompanhava esses trâmites finais, sem intervir, apenas registrando sua ciência nos autos.

O processo de execução de Jonatan se desdobra de forma quase exemplar. É um processo relativamente simples, linear e, por isso mesmo, pode funcionar como uma espécie de tipo puro ou ideal, especialmente útil para mostrar o que se espera do curso normal de um processo de execução e da atuação regular dos diversos agentes implicados na sua condução, entre eles o defensor público. O caso de Jonatan também mostra como, no Brasil, a concreção dos direitos subjetivos dos presos se encontra necessariamente defasada em relação às previsões da lei. Na melhor das hipóteses, direitos como a progressão de pena ou o livramento condicional serão reconhecidos algumas semanas depois de formalmente adquiridos. Essa espécie de atraso protocolar entre um direito formalmente adquirido e o efetivamente concedido demarca a heterogeneidade de duas temporalidades estruturantes do que venho chamando de “regime de processamento” (GODOI, 2017a) e que convergem, sem se confundirem, num processo de execução: de um lado, o tempo da experiência da pena, do sentenciado e da sua privação de liberdade; e de outro, o tempo da gestão das penas, dos autos do processo, de sua circulação pelo sistema de justiça e das manifestações de promotores, defensores e juízes. Finalmente, cabe salientar que os mesmos elementos que fazem do processo de Jonatan algo exemplar, fazem dele também algo excepcional, uma vez que só raramente uma execução penal transcorre assim linearmente, sem complicadores, nem maiores intercorrências. A maioria dos casos é muito mais confusa que isso, como deverá ficar claro a seguir.

### 3. A Verificação dos Registros

Ao folhear os autos, naquele ir e vir por datas e períodos, frequentemente Walter notava erros nos registros. Números que mudavam sem qualquer explicação no decorrer do processo,

ou que eram desconsiderados de uma hora para outra ou que simplesmente apareciam do nada. Ele se via, então, obrigado a demandar por correções nos autos, antes de poder pedir qualquer benefício. Acompanhando Walter, pude perceber que muito do trabalho da defesa num processo de execução passa por zelar pela acuidade dos registros — por exemplo, pela adequada contabilidade da pena cumprida e a cumprir, ou pela correta projeção das frações de pena que deverão ser consideradas nos benefícios que o sentenciado tem direito. Embora promotores e juízes, formalmente, também sejam responsáveis por essa fiscalização, como os erros observados por Walter tendiam mais a prejudicar os sentenciados que a favorecê-los, o trabalho de fiscalização do processamento acabava se confundindo com a prática da defesa.

Ao analisar mais detidamente os processos de execução, é possível perceber os efeitos desse tipo de erro na experiência da pena de uma pessoa, bem como os esforços da Defensoria para dirimi-los. Dentre os casos do estado do Rio de Janeiro analisados, o de Dafne é particularmente esclarecedor sobre esse ponto. Ela foi presa pela primeira vez em 2003, acusada de ter cometido dois roubos, julgados separadamente. Numa primeira sentença, por um dos roubos, foi condenada a 6 anos e 4 meses de prisão, em regime inicial fechado; e meses depois, pelo outro delito, foi condenada a mais 7 anos de reclusão. Já na penitenciária, ela teve acesso à remição de pena por trabalho, à comutação de pena e teve uma apelação parcialmente acolhida — todos esses fatores incidindo numa significativa redução de sua pena. No final de 2008, Dafne foi beneficiada com o livramento condicional. Cumpriu regularmente as condições impostas até meados de 2010, quando deixou de prestar contas à justiça, tendo a contagem de sua pena interrompida e sendo declarada foragida.

Em 2012, Dafne foi novamente presa, agora por uma tentativa de furto, tendo sido prontamente posta em liberdade para aguardar julgamento após o pagamento de fiança. Por essa terceira acusação, num julgamento em que ela não compareceu, acabou sendo condenada a uma pena de 10 meses e 20 dias de detenção, em regime inicial aberto. Muito tempo depois, em 22 de agosto de 2016, ao passar por uma blitz policial de rotina, sua condição de sentenciada e foragida foi finalmente observada. A diferença no trato policial que se expressa na concessão de liberdade sob fiança em 2012 e na inapelável prisão de Dafne em 2016 não se explica em termos legais ou formais. Para compreendê-la, é preciso recorrer à literatura que se volta para as dinâmicas de policiamento que vigoram no Rio de Janeiro e para o papel central que nelas desempenham as negociações monetárias, sejam elas formais, informais ou ilícitas (MISSE, 2006). Presa novamente, Dafne voltou a ser assistida pela Defensoria Pública, que de imediato,

em 13 de novembro de 2016, fez um requerimento de indulto para os dois processos de 2003, com base no decreto presidencial de 2009. Pediu também a fixação do regime aberto para o cumprimento da pena por furto, conforme estabelecido na sentença. Entretanto, após rever os autos do processo, em 12 de dezembro de 2016, a defesa demandou a retificação do cálculo da pena, pois percebeu um erro que, se corrigido, implicaria no necessário reconhecimento de que Dafne jamais havia sido uma foragida, já que, em meados 2010, quando ela deixou de cumprir as obrigações do livramento condicional, suas duas penas já estavam integralmente cumpridas.

Segundo o promotor, em manifestação redigida em 7 de março de 2017, nos autos digitalizados do processo não constavam peças essenciais para que ele verificasse o alegado equívoco. Demandou assim pelo “encaminhamento do respectivo processo físico para a devida e necessária análise dos autos”. O juiz, então, determinou a remessa dos autos físicos ao Ministério Público e, em seguida, à Defensoria — e isso já em 9 maio de 2017. De posse dos autos físicos, em 31 de maio, o promotor se manifestou contrariamente àquele primeiro pedido de indulto e não disse nada sobre a correção demandada pela defesa posteriormente. Assim, a Defensoria se manifestou nos autos, já em 14 de junho de 2017:

Em seq. 125.1 consta a desistência em relação ao pedido de Indulto e consta impugnação de cálculo, protocolizados em 12/12/2016. O MP requereu vista dos autos físicos ou digitalização deferida em 11/05/2017 e em 31/05/2017 apresentou manifestação pelo indeferimento do pedido de Indulto, referindo-se a documentos digitalizados na mesma data da manifestação defensiva. Ao que tudo indica, houve evidente postura do MP em ignorar a manifestação defensiva, o que acarreta maiores delongas na prestação jurisdicional. Delongas essas que ao final são atribuídas à defesa e ao judiciário. Requer, portanto, a V.Exa., seja determinada a correção do cálculo da comutação deferida nos termos do requerimento de seq.125.1.

Em 29 de junho de 2017, o promotor se manifestou pela correção do cálculo, e só em 10 de agosto de 2017, o juiz efetivamente determinou a retificação dos registros nos exatos termos apontados pela Defensoria. Após as correções comprovando o fim das duas primeiras penas, o juiz expediu um alvará de soltura para Dafne, em 21 de agosto de 2017, e ela foi posta em liberdade no dia 30. Em 10 de novembro de 2017, sua terceira pena foi também declarada extinta.

Este é um bom exemplo de como um erro de cálculo pode retardar a extinção de uma pena, com implicações bem concretas para a experiência da sentenciada, já que a terceira pena

de Dafne só foi cumprida sob regime fechado por conta das duas penas anteriores que supostamente ainda estariam em execução. Entretanto, Dafne já havia sido beneficiada com uma comutação de pena, com remição por trabalho, além da apelação parcialmente ganha. Todos esses elementos e mais o tempo regularmente passado sob livramento condicional faziam com que as penas de 2003 já estivessem realmente cumpridas quando ela deixou de se reportar à justiça. Faltava apenas a justiça reconhecer formalmente a extinção de punibilidade. Finalmente, é importante notar que o tempo transcorrido até a efetiva correção do cálculo ocupou todo o período de cumprimento da terceira pena, fazendo com que esta fosse integral e indevidamente cumprida em regime fechado. Com efeito, o tramitar da correção de cálculo foi cerca de dois meses maior que a própria terceira pena inteira.

Como se pode observar, portanto, no caso de Dafne, a intervenção da Defensoria Pública pela correção do cálculo de pena não foi inteiramente eficaz. Ainda que, de um ponto de vista jurídico, ela tenha efetivamente ganho o pleito, tal vitória legal não foi suficiente para alterar a condição concreta da sentenciada. Já se vislumbra aqui uma ambivalência característica do trabalho do defensor público que eu gostaria de destacar: de um lado, fica evidente a importância capital dos esforços da Defensoria para promover a acuidade dos registros, a concessão dos benefícios e o andamento dos processos de execução; por outro, ganha relevo sua debilidade relativa frente a prisão e as demais agências do sistema de justiça e no limite, sua real incapacidade de, nessa esfera judicial, defender e fazer valer os direitos dos sentenciados.

Ademais, o caso de Dafne também ilustra uma tendência bastante comum na atuação dos promotores públicos em matéria de execução penal: a de adotar estratégias de intervenção de cunho protelatório, provocando uma real extensão dos períodos de privação de liberdade de uma pessoa, retardando o tempo de processamento de um benefício. É essa disposição que se manifesta no pedido de remessa dos autos físicos, no silenciamento frente a determinado pleito da defesa, e, em outros casos, num pedido de exame criminológico ou no requerimento de um laudo médico, por exemplo. Como mostrarei, a seguir, sobre o tempo de processamento dos pedidos de benefício se abre todo um campo de litígio decisivo para o destino das pessoas e seus processos. No que segue, continuarei explorando a importância e a fraqueza da Defensoria nesse campo em particular.

#### 4. A Atenção aos Prazos

Quando realizei trabalho de campo junto à Defensoria Pública de São Paulo, conforme já exposto, pude observar como a falta de controle sobre o fluxo do trabalho impactava as estratégias da defesa. Sob tais circunstâncias, era comum que erros de registro passassem muito tempo despercebidos, e que lapsos cumpridos e direitos adquiridos expirassem sem que fossem observados. Com certa frequência, Walter se deparava com processos sobre os quais ele me dizia que deveriam ter passado por ele há meses, seja porque o sentenciado já tinha direito a um ou vários benefícios há tempos e nenhum pedido havia sido efetivamente formulado, seja porque o juiz já havia tomado diversas decisões importantes sobre aspectos centrais do processo, sem que ele tivesse tido a oportunidade de se manifestar.

Como já pude explorar em outros trabalhos (GODOI, 2017b, 2021), essa desorganização do fluxo processual da execução penal em São Paulo era parcialmente compensada pela mobilização e articulação dos próprios presos, seus familiares e redes de apoio. Sentenciados formulavam pedidos de benefício de próprio punho e os enviavam por correio à Vara de Execução Penal, assim como demandas diversas eram cotidianamente remetidas da prisão a autoridades várias, do defensor público local aos ministros do Supremo Tribunal Federal e à presidência da República. Egressos, familiares e amigos de pessoas presas também procuravam a Defensoria Pública em seus centros de atendimento, buscando informações sobre a situação legal de seus entes queridos e os benefícios cabíveis em cada caso. Enquanto realizei trabalho de campo junto a Walter, pelo menos uma vez por semana, ele fazia esse tipo de atendimento ao público na sede da Defensoria de seu município. Em todos os atendimentos que fazia, procurava identificar direitos pleiteáveis e seus respectivos prazos. Conforme o caso, ou ele requisitava o processo ao cartório da vara para que pudesse intervir, ou provocava, por e-mail, o defensor responsável pelo caso a fazer algum pedido, ou orientava o familiar a retornar ao atendimento da Defensoria numa certa data para demandar que o defensor elaborasse um requerimento no momento adequado. Ele ainda fornecia aos familiares papeis com dados básicos do processo e, ao final de cada atendimento, de modo bastante significativo, sempre enfatizava que não poderia garantir que a sua intervenção fosse funcionar.

Ao analisar processos que se desenrolam na Vara de Execução Penal do Rio de Janeiro, uma realidade bastante diversa vem à tona. Nesse contexto, a Defensoria Pública emerge como fator preponderante na dinamização do processamento, relativizando aquela carga de

responsabilização que, em São Paulo, pesava sobre presos, seus amigos e familiares. Nos autos dos processos analisados, os defensores públicos do Rio de Janeiro tanto manifestam uma considerável prontidão na observação dos lapsos de pena cumpridos e no encaminhamento dos correspondentes pedidos de benefícios, quanto se mostram especialmente vigilantes do tempo de resposta de promotores e juízes sobre cada pleito.

Um caso particularmente exemplar dessa disposição é o de Aristeu, preso em abril de 2014 acusado de ter cometido um roubo. Em outubro do mesmo ano, ele foi condenado a 6 anos e 4 meses de reclusão em regime inicial semiaberto. Após apreciada uma apelação, sua pena foi reduzida para 5 anos e 4 meses. Em outubro de 2015, ele teve concedido o direito à Visita Periódica ao Lar e, em novembro, passou por um exame criminológico. Em 16 de dezembro de 2015, a Defensoria pediu sua progressão para o regime aberto, nos seguintes termos:

[Aristeu], devidamente qualificado nos autos da EXECUÇÃO em epígrafe, pela Defensora Pública em exercício no Núcleo do Sistema Penitenciário — Instituto Penal [nome da prisão], vem à presença de Vossa Excelência, requerer a concessão da PROGRESSÃO PARA O REGIME ABERTO NA MODALIDADE DE RECOLHIMENTO DOMICILIAR, juntando para tanto os EXAMES CRIMINOLÓGICOS em anexo.

Sem qualquer retorno, mais de dois meses depois, em 23 de fevereiro de 2016, a defensora pública reforçou o pedido:

Reitero o pedido de progressão de regime na forma de recolhimento domiciliar de fls. 81, ressaltando que o direito do apenado encontra-se alcançado desde maio de 2015 consoante o cálculo de fls. 28/29.

Ainda sem qualquer retorno, em 23 de março de 2016, a defensora impetrou habeas corpus no Tribunal de Justiça, alegando constrangimento ilegal decorrente da demora do juiz de execução na apreciação dos pedidos de progressão. Num contundente documento de doze páginas de extensão, entre outras alegações, a defensora escreve:

O paciente encontra-se cumprindo pena privativa de liberdade total de 5 anos e 4 meses de reclusão, atualmente sob o regime semiaberto, preso desde 24.04.2014. Considerando ter cumprido a fração do remanescente de sua pena em 13.05.2015, foi protocolizado pedido de PROGRESSÃO PARA O REGIME ABERTO NA MODALIDADE DE RECOLHIMENTO DOMICILIAR, juntando-se os exames criminológicos em 16.12.2015. Ocorre que até a presente data, não há nenhuma prestação jurisdicional pertinente ao requerimento feito. (...) A Emenda Constitucional n. 45, de 30/12/2004, estabeleceu como garantia constitucional que a

todos, no âmbito judicial e administrativo, são assegurados a razoável duração do processo e os meios que garantam a celeridade de sua tramitação (art. 5º, inciso LXXVIII). Estipulado constitucional que todos têm direito a suas pretensões deduzidas em juízo serem objeto de decisão judicial em período razoável de tempo, verifica-se que, no feito de referência, a Autoridade Coatora viola mandamento constitucional expreso. (...) A situação fática acima descrita demonstra que nenhum dos prazos legais foi respeitado pela Autoridade Coatora, restando o pedido de benefício pleiteado pelo paciente sem qualquer análise, bem como sem juntada aos autos. Caracterizado, pois, flagrante constrangimento ilegal, razão da presente impetração. (...) Em face do exposto requer: a. seja concedida LIMINARMENTE a ordem de HABEAS CORPUS, determinando-se que a Autoridade Coatora aprecie o pedido defensivo no prazo legal de 03 (três) dias, cumprido, dessa forma, o disposto no art. 196 da Lei 7.210/84. b. seja, no mérito, confirmada a medida liminar pleiteada, consagrando em definitivo a ordem mandamental pretendida.

Em julho de 2016, os desembargadores que apreciaram o habeas corpus determinaram que o juiz de execução se manifestasse sobre o pedido de progressão; mas, antes que ele reagisse a esta injunção, em 13 agosto, a defensora voltava à carga, acrescentando à progressão pleiteada um pedido de livramento condicional e de comutação de pena, com base no decreto presidencial de 2015. Em 5 de outubro de 2016, o promotor público se manifestou favoravelmente à concessão do livramento condicional. No dia seguinte, o juiz, concedeu esse benefício sem se pronunciar sobre a progressão. Aristeu cumpriu integralmente as condições e teve sua pena declarada extinta no início de 2019.

O que se revela aqui é uma defesa ativa e atenta não só aos lapsos de execução, mas ao tempo de resposta da Vara de Execução Penal. O acumular de intervenções também chama a atenção: a Defensoria pede progressão duas vezes, impetra habeas corpus no Tribunal de Justiça em função da inércia da vara e logo na sequência já pede comutação de pena e livramento condicional — o qual é finalmente concedido.

Aquela ambiguidade da importância e da debilidade da Defensoria Pública aqui também se manifesta. De um lado, é possível perceber como toda a mobilização anterior pela progressão acabou sendo em vão, de tal forma que o ritmo de processamento da vara — o tempo que ela demorou para reagir aos pedidos da Defensoria — se constituiu efetivamente como um fator decisivo na extensão do período de reclusão que o sentenciado teve efetivamente que experimentar. Por outro lado, ganha relevo aqui uma figuração da Defensoria Pública como

uma espécie de motor da execução penal do Rio de Janeiro, que parece arrastar como pode uma pesada carroceria. Ou seja: a defesa pública se mostra como um elemento imprescindível para a dinamização do regime de processamento que organiza o fluir da população carcerária pelos espaços de reclusão do Rio de Janeiro; entretanto, e de forma paradoxal, proporcional à sua importância parece ser a sua impotência. Mesmo quando as intervenções são feitas em tempo hábil, quando estão tão atentas ao adequado desdobramento da pena, quanto ao tempo de resposta da vara, não há garantias de que os direitos subjetivos das pessoas privadas de liberdade serão devidamente respeitados. Mesmo toda a prontidão que a Defensoria Pública do Rio de Janeiro manifesta não parece suficiente para promover os direitos que os sentenciados anseiam; no limite, toda a instituição se encontra naquela mesma situação de Walter perante um familiar de preso: sem poder garantir os resultados de seus esforços.

## 5. A Questão do Contraditório no Processo Disciplinar

Em todo e qualquer processo sobre o qual Walter se debruçava, ele sempre verificava se havia nos autos algum registro de falta disciplinar. Quando se deparava com tal informação, tomava nota do dia da falta em letras garrafais, uma vez que a aplicação da sanção disciplinar alterava toda a base de cálculo dos benefícios de um processo de execução penal. Para além das sanções de isolamento físico, de uma eventual transferência de unidade e da perda temporária do direito à visitação, dentre os efeitos especificamente processuais da atribuição da falta estão, por exemplo, a interrupção dos prazos de progressão — com o reinício da contagem da fração de pena a cumprir para poder pedir o benefício; a perda de parcela da remição de pena alcançada por trabalho ou estudo; a perda da possibilidade de pleitear indulto ou comutação, entre outros (MACHADO, PINTO, 2019). Como já ressaltai, de modo geral, o mecanismo da falta disciplinar assinala aqueles que deverão ficar retidos no interior das muralhas por mais tempo.

Walter lidava com os efeitos processuais de uma falta, mas não incidia diretamente nos mecanismos de sua atribuição, os quais operam dentro da prisão. Portanto, quando o processo chegava às suas mãos, a atribuição da falta já era um fato consumado. Por outro lado, como já destaquei, no Rio de Janeiro, a Defensoria Pública demonstra um acompanhamento relativamente mais próximo dos processos e de suas movimentações. Essa prontidão também se revela numa maior incidência dos defensores públicos no desenrolar desses processos administrativos disciplinares. De todo modo, a forma e os efeitos dessa maior participação nesse

tipo de processo bem mostram como, mesmo a mais antiga e estruturada Defensoria do país, pode se ver absolutamente incapaz de zelar pelos direitos da pessoa presa frente a uma implacável maquinaria punitiva.

Nesse ponto, o caso de Arnaldo é exemplar. Ele cumpria uma longa pena de reclusão por tráfico de drogas. Num dia de visita, foi-lhe atribuída uma falta disciplinar por ameaça e desrespeito a um funcionário. O agente de segurança, que a um só tempo era vítima e relator da ocorrência, registrou no documento que abre o processo disciplinar que Arnaldo não quis sair de sua galeria quando ela foi aberta para que os sentenciados que ali residiam acessassem a área de visitação. Ele teria tentado sair depois do momento oportuno, sendo impedido pelo servidor. Então, ainda conforme o relato do funcionário, Arnaldo se exaltou, proferiu ameaças e tentou incitar o coletivo de presos a hostilizar o agente. Assim, o sentenciado foi conduzido à cela de isolamento e submetido ao processo disciplinar.

No dia seguinte, Arnaldo foi chamado a prestar depoimento. Conforme consta nos autos, quando Arnaldo foi perguntado se dispunha de advogado, disse que só contava com a assistência da Defensoria Pública. Entretanto, não havia no momento do depoimento nenhum defensor presente para orientá-lo e acompanhar o depoimento. Mesmo assim o procedimento teve sequência. Arnaldo disse que os fatos relatados não eram verdadeiros, que o funcionário não abriu a sua galeria, como de costume, juntamente com as demais que estão no mesmo pavilhão. Disse que, em seguida, o funcionário ainda exigiu que ele se barbeasse antes de sair da galeria, mesmo com Arnaldo dizendo haver se barbeado há apenas dois dias. Após se barbear, ao tentar acessar a área de visitação, Arnaldo alega que indagou o servidor, respeitosamente, sobre as razões daquele tratamento diferenciado e então acabou sendo punido.

Nenhum outro documento, testemunho ou prova foi acrescido ao processo disciplinar até que, mais de um mês depois do depoimento de Arnaldo, uma peça de quatro páginas de defesa técnica elaborada por defensor público foi juntada aos autos. Nela, o defensor pedia a nulidade do procedimento disciplinar, por violação do princípio constitucional da ampla defesa, já que o depoimento do acusado foi colhido sem o devido acompanhamento de um defensor, nos seguintes termos:

Evidencia-se a absoluta nulidade do procedimento administrativo disciplinar em epígrafe, eis que o ato de oitiva do apenado foi realizado em ambiente hostil aos apenados, sem qualquer imparcialidade. [...] ‘parte disciplinar’ tem apenas como prova os depoimentos dos próprios internos e dos agentes envolvidos, que muitas vezes são as ‘vítimas’ do ato de

indisciplina e autores da ‘parte’ com evidente parcialidade. Quando o apenado nega os fatos, seu depoimento não é considerado, só sendo considerado quando confessa. [...] não há imparcialidade no julgamento do procedimento administrativo. A Comissão Técnica de Classificação é composta por membros indicados pelo Diretor da Unidade, este nomeado pela SEAP, todos seguem determinações superiores sem qualquer imparcialidade ou livre arbítrio. Todas as decisões são unânimes e também sem qualquer fundamentação, são padronizadas. Não mencionam e nem afastam as argumentações da Defesa Técnica e nem as justificativas apresentadas pelo requerente. [...] Face ao exposto, requer à R. Comissão: 1. Nulidade do procedimento pelas razões expostas. 2. No caso de afastamento preliminar de nulidade suscitada, a absolvição do apenado das acusações por falta de provas.

Todas as peças de defesa técnica em processos disciplinares elaboradas por defensores públicos que pude analisar trazem esses mesmos questionamentos estruturais sobre o procedimento de apuração e atribuição das faltas. Em nenhuma ocasião, tais objeções tiveram alguma consequência, seja na esfera administrativa, seja na judicial.

Duas semanas depois da manifestação da defesa de Arnaldo, a Comissão Técnica de Classificação (CTC), setor administrativo também responsável pela condução do processo disciplinar, rejeitou todas as alegações da defesa, reafirmou sumariamente a gravidade da ofensa disciplinar e recomendou a condenação a trinta dias de isolamento, a suspensão do direito de visitação pelo mesmo período e o rebaixamento de seu índice de aproveitamento para negativo por 180 dias. O diretor, no mesmo dia, ratificou a sanção proposta, sem explicitar motivação. Já na esfera judicial, promotor e juiz tomaram ciência do fato, e mesmo cientes das objeções da defesa, não levantaram nenhum questionamento sobre o procedimento. Daí em diante, a Defensoria só pôde lidar com os efeitos da falta disciplinar como um fato consumado, exatamente como se passava com Walter.

Em casos como esse, é possível observar como o registro de imputação da falta coincide com o próprio procedimento de produção de provas, numa dinâmica que, no interior da prisão, atualiza e intensifica nossa tradição inquisitorial. Assim, o depoimento do acusado e a peça de defesa figuram como meras formalidades, que concorrem para legitimar formalmente o procedimento de atribuição das faltas, mas são incapazes de interferirem substantivamente em seu curso. O insucesso da Defensoria em promover judicialmente a nulidade do procedimento administrativo disciplinar e mesmo a impossibilidade de conquistar uma absolvição por falta de provas revelam muito da lógica punitiva que estrutura o funcionamento ordinário da máquina

carcerária no Brasil, bem como do caráter acessório que a Defensoria Pública nela acaba por assumir.

## Conclusão

O papel da Defensoria Pública no Brasil é comumente pensado na chave do acesso à justiça (CAPPELLETTI, GARTH, 1988). A partir de tal perspectiva, ganha relevo o processo de expansão e consolidação da presença de defensores públicos pelo território nacional (ESTEVEZ *et al.*, 2023; COELHO *et al.*, 2021), facultando a cada vez mais pessoas e grupos vulneráveis algo que lhes foi historicamente negado: os meios judiciais para garantir seus direitos e resolver seus conflitos.

O estudo da atuação dos defensores públicos na esfera criminal e na execução penal aponta para direção distinta. Nessas áreas do direito, a questão mais candente não é tanto como alguém poderá acessar o sistema de justiça, mas, sobretudo, como dele poderá se desfazer. Conforme bem ressalta Sadek (2014, p. 57), uma dimensão fundamental do acesso à justiça é justamente o direito de alcançar “a porta de saída em um período de tempo razoável”.

Entretanto, no âmbito penal, mesmo essa necessária eficiência do sistema de justiça pode ser problemática. Saponi (1996) foi pioneiro em mostrar como a presença de defensores públicos em varas criminais contribuía para a constituição de um “justiça linha-de-montagem”, que sacrificava direitos e garantias dos réus e, no limite, os fins substantivos da justiça, em nome da eficiência de uma máquina de produção de sentenças.

Neste texto, mostrei como essa linha de montagem se prolonga nos processos de execução penal e como a Defensoria Pública, sem necessariamente constituir uma “comunidade de interesses” com promotores e juízes, dá sua particular contribuição para o funcionamento dessa grande maquinaria punitiva. Nestes termos, a presente análise entra em ressonância com outras abordagens críticas mais recentes que vêm apontando para a participação das Defensorias Públicas em dinâmicas de reprodução de estruturas de poder e de relações de desigualdades no Brasil contemporâneo (SILVA; FLAUZINA, 2021).

Entretanto, ao explorar mais de perto o funcionamento específico dessa engrenagem, é possível perceber o caráter paradoxal de suas operações. De um lado, a intervenção dos defensores públicos nos processos de execução penal aparece como algo absolutamente imprescindível. São eles os responsáveis pela defesa dos interesses e direitos da maioria

absoluta da população carcerária brasileira; são eles os maiores responsáveis pela formalização dos pedidos diversos que fazem uma execução penal progredir e, assim, permitem que alguém deixe a prisão antes de cumprida integralmente a sua pena; são eles que zelam pela correção dos registros nos autos e pelo tempo de reação de promotores e juízes diante um determinado pleito; e são eles que provocam o sistema de justiça a lidar com os recorrentes abusos de poder da prisão. Por outro lado, os defensores figuram como agentes absolutamente desprovidos de força, quando não de todo inúteis, porque incapazes de fazer o sistema de justiça observar, no devido tempo, os mais ordinários direitos executórios de um sentenciado. Fracos também porque inermes diante das frequentes manobras protelatórias de promotores e da costumeira inércia de juízes; e impotentes diante de uma prisão que distribui autonomamente sanções, negando direitos e prescindindo da menor formalidade. Assim, a Defensoria Pública no âmbito da execução penal figura como uma espécie de defesa indefesa, como algo em grande medida inútil e, ao mesmo tempo, fundamental. É essa “força fraca” que acaba acionando os direitos e benefícios que fazem fluir a população carcerária pelos espaços de reclusão do Brasil.

Numa célebre passagem de “Vigiar e Punir”, Foucault (2014) se referiu ao caráter paradoxal da prisão moderna nos seguintes termos:

Conhecem-se todos os inconvenientes da prisão, e sabe-se que é perigosa, quando não inútil. Entretanto, não ‘vemos’ o que pôr em seu lugar. Ela é a detestável solução, de que não se pode abrir mão (FOUCAULT; 2014, p. 224).

Para concluir essas notas, eu gostaria de sugerir que à Defensoria Pública brasileira, especialmente quando se trata de matéria penal, se aplicaria um raciocínio inverso ao que Foucault propõe para a prisão em geral. Da Defensoria Pública conhecemos as conveniências, sabemos que é inofensiva e, de algum modo, até útil para a máquina punitiva. Dessa forma, ela poderia ser vista como a mais adorável parte de um gigantesco problema, da qual não se pode abrir mão e tampouco se vê o que pôr no lugar.

## Referências

ALMEIDA, Frederico. **A advocacia e o acesso à justiça no estado de São Paulo (1980-2005)**. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) Universidade de São Paulo, São Paulo. 2005.

BANDEIRA, Ana Luíza. **Audiências de custódia: percepções morais sobre violência policial e quem é vítima**. Belo Horizonte: Casa do Direito. 2020. 202 p.

BIRKBECK, Christopher. Imprisonment and internment: comparing penal institutions North and South. **Punishment & Society**, v. 13, n. 3, 2011, p. 307-332.

BORGES, Juliana. **O que é encarceramento em massa?** Belo Horizonte: Letramento, 2019. 144 p.

CAPPELLETTI, Mauro; GARTH, Bryant. **Acesso à justiça**. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 1988. 168 p.

COELHO, Danilo; CUSTÓDIO, Rosier; RODRIGUES, Rute; VIANNA, Salvador. **II Mapa das Defensorias Públicas estaduais e distrital no Brasil: 2019/2020**. Brasília/Rio de Janeiro: IPEA/ANADEP, 2021. 75 p.

ESTEVES, Diogo; AZEVEDO, Júlio; GONÇALVES FILHO, Edilson; JIOMEKE, Leandro; KASSUGA, Eduardo; LIMA, Marcus; MATOS, Oleno; MENDONÇA, Henrique; MENEGUZZO, Camylla; SADEK, Maria Teresa; SILVA, Franklyn; SILVA, Nicholas; TRAVASSOS, Gabriel; WATANABE, Kazuo. **Pesquisa Nacional da Defensoria Pública 2023**. Brasília: DPU, 2023. 147 p.

FAIR, Helen; WALMSLEY, Roy. **World prison population list** (13th edition). London: ICPR, 2021. 18 p.

FOUCAULT, Michel. **Vigiar e Punir**. Petrópolis: Vozes, 2014. 302 p.

GODOI, Rafael. **Fluxos em cadeia: as prisões em São Paulo na virada dos tempos**. São Paulo: Boitempo, 2017a. 271 p.

GODOI, Rafael. O controle da pena: presos, defensores e processos nos circuitos do sistema de justiça. **Dilemas**, v. 10, n. 3, 2017b, p. 389-411.

GODOI, Rafael. A arte de livrar: notas etnográficas sobre a defesa judicial pública no sistema de justiça criminal comum. **Revista Brasileira de Segurança Pública**, v. 13, n. 1, 2019a, p. 140-156.

GODOI, Rafael. A prisão fora e acima da lei. **Tempo Social**, v. 31, n. 3, 2019b, p. 141-160.

GODOI, Rafael. O benefício da dor: paradoxos da intervenção da Corte Interamericana de Direitos Humanos numa prisão do Rio de Janeiro. **Revista de Estudos Empíricos em Direito**, n. 8, 2020, p. 1-43.

GODOI, Rafael. Doing times: contemporary prison temporalities. **Academia Letters**, n. 2762, 2021, p. 1-4.

GUPTA, Akil. **Red tape: bureaucracy, structural violence and poverty in India**. London: Duke University Press, 2012. 384 p.

JESUS, Gorete. **A verdade jurídica nos processos de tráfico de drogas**. Belo Horizonte: D'Plácido, 2018. 294 p.

KANT DE LIMA, Roberto. Cultura jurídica e práticas policiais: a tradição inquisitorial. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 4, n. 10, 1989, p. 65-84.

LOWENKRON, Laura; FERREIRA, Letícia. Anthropological perspectives on documents: ethnographic dialogues on the trail of police papers. **Vibrant**, v. 11, n. 2, 2014, p. 76-112.

MACHADO, Maíra; PINTO, Patrícia. A punição na punição na punição: as múltiplas sanções aplicadas em caso de falta grave nas decisões do TJSP. **Revista Brasileira de Ciências Criminais**, n. 152, 2019, p. 117-143.

MISSE, Michel. **Crime e violência no Brasil contemporâneo**. Rio de Janeiro: Lúmen Juris, 2006. 300 p.

MOTTA, Luiz; RUEDIGER, Marco; RICCIO, Vicente. O acesso à justiça como objeto de política pública: o caso da Defensoria do Rio de Janeiro. **Cadernos Ebape.br**, v.4, n. 2, 2006, p. 1-13.

REITER, Bernd. Theory and methodology of exploratory social science research. **International journal of science and research methodology**, v. 5, n. 4, 2017, p. 129-150.

RIBEIRO, Ludmila; MACHADO, Igor; SILVA, Klarissa. A reforma processual penal de 2008 e a efetivação dos direitos humanos do acusado. **Revista Direito GV**, v. 8, n. 2, 2012, p. 677-702.

ROSE, Nikolas; O'MALLEY, Pat; VALVERDE, Mariana. Governmentality. **Annual review of law and social science**, n. 2, 2006, p. 83-104.

SADEK, Maria Tereza. Acesso à justiça: um direito e seus obstáculos. **Revista USP**, n. 101, 2014, p. 55-66.

SAPORI, Luis. A defesa pública e a defesa constituída na justiça criminal brasileira. **Anais do XX encontro anual da ANPOCS**. Caxambu: ANPOCS, 1996. 33 p.

SECRETARIA NACIONAL DE POLÍTICAS PENAIAS - SENAPPEN. **Dados estatísticos do sistema penitenciário**: período de julho a dezembro 2023. [on line]. Disponível em: <https://www.gov.br/depen/pt-br/servicos/sisdepen>. Acesso em: 28 mai. 2024.

SILVA, Érika.; FLAUZINA, Ana. A Defensoria Pública no Brasil: gênero, raça e poder. **Revista Direito Público**, v. 18, n. 98, 2021, p. 284-315.

VARGAS, Joana. Em busca da “verdade real”: tortura e confissão no Brasil ontem e hoje. **Sociologia e Antropologia**, v.2, n. 3, 2012, p. 237-265.

★

Este é um ARTIGO publicado 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.

# REPRESENTATIVIDADE DE GÊNERO E RAÇA NA POLÍTICA BRASILEIRA: análise do período de 2014 a 2022

## *GENDER AND RACIAL REPRESENTATIVITY IN BRAZILIAN POLITICS: analysis from 2014 to 2022*

Cláudia Aparecida FERREIRA AVELAR<sup>1</sup>

Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais (PUC Minas)

Alessandra Sampaio CHACHAM<sup>2</sup>

Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais (PUC Minas)

Simone Costa NUNES<sup>3</sup>

Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais (PUC Minas)

Renata Cristina Gomes BATISTA<sup>4</sup>

Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais (PUC Minas)

### Resumo

O objetivo deste estudo é analisar a representatividade feminina e racial nas eleições municipais, estaduais e federal, durante o período de 2014 a 2022, no Brasil, apresentando um panorama das eleições, com base em dados disponibilizados no *site* do Tribunal Superior Eleitoral. Foi realizada pesquisa quantitativa e documental sobre a participação do eleitorado e candidaturas nas últimas eleições no Brasil. Os dados apontam que os partidos políticos não cumpriram a cota mínima de representatividade para as mulheres, mas houve incremento considerável na participação feminina nas últimas eleições, com um índice superior a um. O

---

<sup>1</sup> Cláudia Aparecida Avelar Ferreira - Doutora em Administração pelo Programa de Pós-Graduação em Administração da Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais (PUC Minas) - Pesquisadora da FUMEC - E-mail: claudiahgv@gmail.com - Orcid: <https://orcid.org/0000-0002-8802-1716>

<sup>2</sup> Alessandra Sampaio Chacham - Doutora em Demografia pela Universidade Federal de Minas Gerais - Professora-Adjunta do Programa de Pós-graduação em Ciências Sociais da Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais - E-mail: achacham@pucminas.br - ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-6651-9863>

<sup>3</sup> Simone Costa Nunes - Doutorado em Administração pela Universidade Federal de Minas Gerais - Professora-Adjunta da Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais (PUC Minas) - E-mail: sinunes@pucminas.br - Orcid: <https://orcid.org/0000-0002-7573-7985>

<sup>4</sup> Renata Cristina Gomes Batista - Doutoranda em Administração pelo Programa de Pós-graduação em Administração da PUC Minas - Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial (Analista) - E-mail: renataadmmg@gmail.com - Orcid: <https://orcid.org/0000-0002-6632-8725>

estudo retrata o quadro eleitoral, com o intuito de possibilitar debate sobre o tema, uma vez que a representatividade política feminina é pequena no Brasil, em comparação a outros países da América Latina. Além disso, o Brasil está distante em cumprir a agenda 2030 em relação à igualdade de gênero.

**Palavras-chave:** gênero; representatividade política; políticas sociais; políticas eleitorais.

### Abstract

This study aims to analyze female and racial representativity in municipal, state, and federal elections from 2014 to 2022 in Brazil, presenting an overview of the elections based on data available on the website of the Superior Electoral Court. Quantitative and documentary research was carried out on voter turnout and female candidates in the most recent elections in Brazil. The data shows that political parties did not meet the minimum quota of representation for women, but there was a considerable increase in female participation in the last elections, with an index greater than one. The study shows a snapshot of the electoral picture, to enable a debate on the subject, since female political representation is low in Brazil compared to other Latin American countries. Additionally, Brazil is far from meeting the 2030 agenda regarding gender equality.

**Keywords:** gender; political representativity; social policies; electoral policies.

---

### Introdução

A predominância da representatividade masculina nos espaços de poder gera desigualdades de oportunidades para as mulheres na política brasileira, apesar das perspectivas promissoras. Embora haja crescente representação feminina na política, isso não necessariamente se traduz em avanços para os direitos das mulheres (BIROLI, 2018). A questão de gênero nos espaços de poder é uma das metas do Objetivo do Desenvolvimento Sustentável (ODS) da Agenda 2030 Igualdade de gênero, conforme destacado pela Organização das Nações Unidas (ONU, 2021). Isto leva a indagar: o quanto avançou a representatividade política das mulheres por identidade racial no Brasil? O objetivo deste estudo é analisar a representatividade feminina e racial nas eleições municipais, estaduais e federal, durante o período de 2014 a 2022, no Brasil, apresentando um panorama das eleições, por meio de uma pesquisa quantitativa e documental a partir de dados disponibilizados no site do Tribunal Superior Eleitoral (TSE)<sup>5</sup>.

---

<sup>5</sup> Tribunal Superior Eleitoral (TSE). Disponível em: <https://www.tse.jus.br/comunicacao/noticias/2023/Janeiro/tse-mulheres-portal-reune-estatisticas-sobre-eleitorado-e-participacao-feminina-na-politica>.

A ampliação da representatividade feminina nos espaços de poder político está diretamente associada à intensificação da implementação de políticas sociais direcionadas à questão de gênero no contexto brasileiro. Maciel, Tonella e Gimenes (2022) enfatizam a relevância da consonância política e ideológica entre eleitorado e candidatos eleitos, o que torna crucial o incremento da participação política das mulheres. A participação política das mulheres não apenas é um direito fundamental, mas também um meio essencial para mitigar as injustiças e desigualdades sociais decorrentes da complexa interação entre Estado, sociedade civil, política e direito (FERREIRA, 2023).

Alcançar a paridade entre homens e mulheres nos espaços de poder, conforme defendido por Alves (2016), não se limita apenas aos setores executivo, legislativo e judiciário, mas também abrange os cargos de alto poder nas empresas privadas. Isso implica em garantir equidade de oportunidades na educação e no mercado de trabalho, permitindo que as mulheres possam se destacar. A participação significativa das mulheres nos espaços de poder político e econômico não apenas fortalece a representatividade democrática, mas também desafia a atual dinâmica de poder, que muitas vezes perpetua desigualdades estruturais.

Segundo Martelotte (2016), a implementação da Lei de Cotas na política visa mitigar a desigualdade de gênero e tem contribuído significativamente para aumentar a participação das mulheres na América Latina, caminhando em direção à paridade com os homens. A autora destaca que, ao comparar os anos de 1995 e 2016, houve crescimento substancial na representatividade feminina nos congressos legislativos, passando de 12,7% para 27,2%. É interessante notar que, durante esse período, a participação feminina atingiu 53,5% na Bolívia, contrastando com 9,94% no Brasil.

No entanto, conforme destacado no Relatório Anual Socioeconômico da Mulher de 2020 (RASEAM, 2021), persistem disparidades significativas na distribuição de candidaturas políticas no Brasil. Em 2020, apenas 6,0% das candidaturas foram de mulheres, comparado a 16,1% de homens. Essa discrepância é ainda mais notável ao analisar cargos específicos, como prefeitos (as), onde as mulheres representaram 26,2% das candidaturas em comparação com 30,0% dos homens. No caso das vice-prefeitas, as mulheres corresponderam a 22,5% das candidaturas, contrastando com os 31,1% dos homens. Quanto ao cargo de vereadoras (es), as mulheres totalizaram 5,3% das candidaturas, enquanto os homens representaram 14,8%. Esses números divulgados pelo RASEAM (2021) evidenciam disparidade expressiva entre os gêneros nos diferentes níveis de candidatura política, destacando a necessidade de políticas e ações

direcionadas para promover maior equilíbrio na representatividade de gênero no âmbito político. Além disso, tais dados reforçam a persistência das relações de poder de gênero que colocam as mulheres em desvantagem em comparação aos homens nos cargos políticos, o que sustenta a contínua influência do patriarcado e do sexismo. Esse cenário persiste mesmo considerando que as mulheres compõem a maioria do eleitorado e, muitas vezes, não apoiam as outras mulheres, candidatas, destacando-se as complexidades adicionais no campo da representatividade política.

Em termos de identidade racial (cor), no período de 2016 e 2020, mulheres eleitas foram: brancas (63,4%), pretas (3,9%), pardas (31,9%), amarelas (0,6%), indígenas (0,3%) (BRASIL, 2021). Isso revela que as mulheres brancas tiveram mais representatividade para serem eleitas do que as mulheres pretas e pardas, o que pode ser resultado da baixa distribuição racial das candidatas, evidenciando a interseccionalidade política em termos de gênero, raça e classe social, conforme delineado por Crenshaw (1991).

Ferreira Cordova *et al.* (2023) ponderam que a sub-representatividade feminina como candidatas ao cargo de vereador nos pleitos eleitorais de 2008, 2012 e 2016 em municípios com cerca de 50 mil eleitores está associada a menores condições de recursos, baixa escolaridade e falta de experiência eleitoral. Quando as candidatas estão aptas, por sua vez, elas têm que se envolver com a missão do partido, assumir posições especializadas e arcar com o financiamento eleitoral reduzido, categorias estas que influenciam no desempenho e sucesso nas eleições. Ferreira Cordova *et al.* (2023) argumentam como são complexos os desafios das relações de gênero no estado democrático como o Brasil.

Os resultados das eleições brasileiras em um regime republicano divergem do entendimento de república, que é um sistema fundamentado no humano, laico, racional e altruísta, visando o bem-comum, a concretização política e a auto-organização social em um contexto moderno positivo (LACERDA, 2022). No entanto, no Brasil, a realização política é predominante masculina por ter maior financiamento e assim, fazer transparecer o machismo, fortalecendo incompletude democrática.

Esse cenário está intrinsecamente ligado às estruturas do capitalismo, conforme argumentado por Santos (2015), que define o capitalismo como um sistema que organiza um padrão civilizatório, patriarcal e racial. Este padrão se apoia na discriminação e hierarquização, favorecendo a exploração e acumulação de capitais, concretizando-se na mais-valia, através da ideologia das competências, do individualismo, da dominação e do consumo. Essas práticas

promovem estilos de vida funcionais ao capital, relegando as mulheres ao espaço privado e visibilizando os homens como competentes e agressivos no espaço público. Mantovani (2020) complementa ao afirmar que as mulheres carregam toda a responsabilidade e carga do trabalho, seja no lar ou na criação dos filhos, argumentando que a feminização do trabalho ainda é pouco valorizada, o que reflete também no campo político.

Diante dessa situação, emergiu o movimento feminista, que possibilitou a emancipação das mulheres, ao abrir as algemas do espaço privado para algumas delas, que, ao usufruírem de tal forma sua independência, motivaram-se a libertar seu coletivo, sob o lema de que a “igualdade social deve ser redefinida para servir a liberdade” (CORNELL, 1998, p. 17) ou: “não há nada mais fundamental para o ser humano” (CUDD, 2004, p. 51-52). Essa conquista, obtida por meio da plena autonomia pessoal (BAEHR, 2021), trouxe a possibilidade de acionar o Estado para proteger as mulheres (BAEHR, 2021), inclusive da violência, uma vez que elas sofrem da feminização da pobreza devido à carência econômica.

Por isso, a luta por políticas sociais é essencial para a inclusão dos grupos considerados minorias como mulheres, população negra, LGBTQIAPN+ e pessoas com deficiências, dentre outros. As políticas afirmativas são políticas transversais, que buscam reorganizar as instâncias burocrático-institucionais, por meio de agentes políticos, para lidar com uma infinidade de interesses, tendo como objetivo a promoção da igualdade de gênero, raça e de outros grupos, para suplantar as desigualdades (AGUIÃO, 2017), nas diversas esferas da sociedade.

O arcabouço teórico deste estudo abrange a teoria feminista liberal igualitária até a interseccional, por representar a luta coletiva das mulheres por autonomia, segurança e combate às práticas de violências contra o corpo feminino. Além disso, aborda o feminismo político interseccional, que se concentra na luta pelos interesses de gênero associado as identidades raciais.

## **1. Os movimentos feministas, a política e a Lei de Cotas**

O regime econômico e político de um país, como o Brasil, que se apresenta como democrático, não é pleno, pois ainda não conseguiu a equidade de gênero e de raça nas esferas de poder. Predomina o discurso hegemônico da igualdade e inclusão, mas a presença masculina branca ainda ocupa a maioria dos espaços públicos de poder.

Os grandes teóricos liberais, como Adam Smith, preocupavam-se com as "condições de vida dos trabalhadores e o papel das emoções na convivência social" (SORJ, 2020, p. 15). Por outro lado, John Stuart Mill percebeu as desigualdades no mundo real e o fato de que as oportunidades das "pessoas dependem da família na qual nascem, constatação que o levou a defender a educação para todos, além da abolição da escravatura, os direitos das mulheres, a proteção do meio ambiente e o questionamento do papel da herança" (SORJ, 2020, p. 15). A partir desse pensamento, John Stuart Mill destaca-se ao inferir que as oportunidades são interseccionais, pois a geografia do contexto sociocultural reflete a classe social e os atravessamentos de gênero, raça e classe social, conforme Crenshaw (1991), perpetuando o ciclo de exclusão, principalmente das mulheres negras.

Para enfrentar essas desigualdades estruturais, os movimentos feministas têm desempenhado um papel crucial na luta pela equidade de gênero e raça na política. Biroli (2018a) afirma que é essencial que esses movimentos mantenham um engajamento contínuo e crítico para transformar essas estruturas e alcançar uma verdadeira igualdade de gênero. Desde a década dos anos 80, as mulheres estão sub-representadas na política, indo na contramão da justiça social e política (BIROLI, 2018b). No Brasil, esses movimentos têm historicamente desafiado as estruturas patriarcais e racistas que predominam nas esferas de poder. A Lei de Cotas para as candidaturas femininas, instituída pela Lei nº 9.504/1997, foi uma conquista significativa, fruto da pressão desses movimentos. Contudo, a implementação dessa lei tem enfrentado inúmeros desafios e resistências, evidenciando a necessidade de uma análise crítica e constante do seu impacto real.

Para Lisboa (2005), o liberalismo, apesar de reconhecer o direito político como universal, atuou de forma discriminatória em relação às mulheres, ao negar o voto feminino e favorecer o direito de cidadania aos homens. Assim, esse sistema político sempre atuante, seja direta ou indiretamente, leva ao descrédito das mulheres, que permanecem em desigualdade em relação aos homens.

Mediante as opressões e o descaso das questões de gênero, o movimento feminista tem um papel emancipatório. A primeira onda aconteceu na Inglaterra a partir do coletivo de mulheres em lutar por seus direitos civis e políticos básicos, como o voto. O voto foi outorgado às mulheres no Reino Unido em 1918. No Brasil, houve movimento análogo e o direito ao voto ocorreu em 1932 com a promulgação do Novo Código Eleitoral Brasileiro (PINTO, 2010).

Vários movimentos feministas emergiram, decorrentes dos diversos interesses convergentes e divergentes, e não representativos para todas as mulheres (CALÁS; SMIRCICH, 2012).

Desta forma, o estudo perpassa a corrente do feminismo liberal mostrando seus entraves. O liberalismo e neoliberalismo têm a premissa de mudanças coletivas e conquista de direitos, inicialmente em nível individual, ou por meio da representatividade social e política, com o propósito da igualdade sexual ou justiça de gênero, de forma que as mulheres possam ter autonomia e ser julgadas por seus méritos, garantindo seu poder de escolha (CALÁS; SMIRCICH, 2012). Nesse contexto, Cyber (2010) faz a inter-relação entre esfera pública e privada, pois os problemas individuais decorrentes do espaço público afetam as pessoas no cotidiano da esfera privada, devido ao compartilhamento de experiências com esses atores, configurando-se em forma coletiva.

As feministas socialistas discorrem que as mulheres estão presas nas opressões do capitalismo, patriarcalismo e neoliberalismo e retroalimentam valores políticos, que invertem a lógica do liberalismo do bem-estar e da justiça distributiva pela ideologia competitiva, causando prejuízos às próprias mulheres (GOLDMAN, 1978). Por isso, Okin (1989) enfatiza que a baixa representatividade feminina, nesse espaço político, ocorre por causa das tradições e instituições patriarcais que são herdadas de suas origens e cultura. Nesse sentido, para as mulheres, o sistema de gênero está arraigado na dupla ou tripla jornada de trabalho (casa/trabalho/cuidados com filhos), o que as impede de participar ativamente de reuniões, fóruns e órgãos legislativos, ambientes onde dificilmente é discutida a injustiça de gênero.

No entanto, poucas teóricas feministas focaram nas mulheres negras, que sofrem tripla discriminação (gênero, raça, classe social). Por isso, o feminismo negro emergiu voltado para atender as demandas das mulheres negras, em subalternização, silenciadas, invisibilizadas e, logo, excluídas da tessitura social e política (GONZALEZ, 2020). Os movimentos feministas contemporâneos, ao abordarem as interseccionalidades de gênero, raça e classe, ecoam as teorias de Crenshaw (1991) sobre a interseccionalidade, que revela como essas múltiplas formas de discriminação se perpassam e se interligam, permanecendo as mulheres negras em diversas opressões.

Sorj (2020), fundamentado em John Stuart Mill, discorre que as chances são desiguais e, por isso, interseccionais, por causa do contexto sociocultural associado ao racismo e sexismo (CRENSHAW, 1991). Gonzalez (2020) traz o feminismo político interseccional, para que

mulheres negras cis e trans<sup>6</sup> tenham oportunidades equitativas de concorrer e serem eleitas. Se as políticas eleitorais não passarem a ter uma visão interseccional, com a pressão do ativismo negro, o Brasil pouco vai avançar na igualdade de gênero, conforme propõe a ONU (2021), nos ODS.

Para Paxton *et al.* (2006), a participação política e a representatividade das mulheres não são igualitárias no mundo e apresentam variações internas. Wängnerud (2009) argumenta que a presença de mulheres no parlamento traz contribuições para fortalecer os interesses femininos e tem aumentado nos últimos anos no mundo, uma vez que era 11,7 % dez anos atrás, passando a ser de 18,3%, quando da pesquisa desses autores.

Sabino e Lima (2015) concluem que, no Brasil, as mulheres representam a maior fração da população e com índice de anos de escolaridade superior ao dos homens. No entanto, Keller (1971) argumenta que a escolaridade elevada não se traduz automaticamente em sucesso eleitoral, destacando que a presença feminina na política brasileira é uma das mais reduzidas do mundo. Sabino e Lima (2015) corroboram Keller (1971) ao afirmar que o poder está distribuído majoritariamente nas mãos dos homens, tanto nas esferas políticas quanto em outras áreas da sociedade.

Norris (2013) ressalta que as políticas eleitorais buscam a igualdade de oportunidades entre mulheres e homens. Essas políticas incluem programas de auxílio financeiro para amparar os candidatos em relação às despesas eleitorais, além de treinamentos em habilidades de comunicação, como falar em público, constituir redes, fazer campanhas e monitorar notícias. Adicionalmente, assim promovem o acesso a creches e a instalações para cuidados com as crianças, filhos desses candidatos, no interior das assembleias legislativas. Embora essas políticas não sejam exclusivas para as mulheres, podem ser mais efetivas se associadas a outras estratégias a longo prazo, propiciando o aumento na representatividade feminina no parlamento (NORRIS, 2013).

Wäckerle (2020) aborda que há consenso sobre a necessidade de paridade das mulheres aos homens no jogo político. Nesse contexto, observa-se no Reino Unido a preocupação com a representatividade descritiva das mulheres, onde tem sido possível equilibrar a participação feminina e masculina no parlamento. No entanto, os conservadores

---

<sup>6</sup> O termo 'cisgênero' é usado para definir pessoas que se identificam com o gênero que é designado quando nasceram, o qual é associado socialmente ao sexo biológico. Transgêneros são pessoas que não se identificam com o gênero ao qual foram designadas, baseado em seu sexo biológico.

ainda nomeiam as mulheres para funções menos promissoras. No Brasil, desde a sua implementação da Lei nº 9.100, de 29 de setembro de 1995, chamada “Lei das Cotas” (ação afirmativa para mulheres em eleições proporcionais municipais), ainda não se conseguiu contemplar mais lugares na política para as mulheres, bem como diversificar o contexto histórico-cultural, em razão de elas ainda serem excluídas desse cenário.

No Brasil, seguindo essa legislação, foi promulgada a Lei nº 9.504/199, que inclui incentivos para aumentar a participação feminina na política e nas eleições, através da implementação de cotas eleitorais nos partidos políticos (BRASIL,1997). Essa medida visa a aprimorar a representatividade política das mulheres (ELIAS, 2015) e representa um passo democrático significativo no Brasil. No entanto, as cotas femininas têm sido criticadas por serem modestas. Miguel (2000) ressalta que, em 1998, a participação das mulheres na política foi frustrante, pois, em vez de aumentar o número de mulheres eleitas para a Câmara dos Deputados, houve redução devido às vagas ociosas nos partidos políticos.

Alves (2016) enfatiza que a questão da equidade de gênero transcende o âmbito meramente político, constituindo-se, de fato, em um problema de direitos humanos. Em 2009, a reforma eleitoral brasileira culminou na promulgação da Lei nº 12.034/09, que estabeleceu os parâmetros mínimos (30%) e máximos (70%) para a proporção de candidaturas por sexo, por partido ou coligação (BRASIL, 2009). A participação feminina na política no Brasil é baixa, representando apenas 3,6%, conforme dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE, 2018) referentes a 2017. No contexto brasileiro, tal participação era de 10,5% na Câmara dos Deputados e meramente 16% no Senado Federal, no mesmo período. Entretanto, um incremento modesto foi observado em 2022, com 17,7% de mulheres ocupando assentos na Câmara dos Deputados (TSE, 2023). Nesse sentido, recorre-se a Conover (1988), que aponta para uma lacuna de gênero no vínculo partidário e na votação, atribuindo às mulheres a falta de coesão em relação aos valores fundamentais, o que contribui para a perpetuação das disparidades de gênero na esfera política. A predominância dos homens na política configura um reduto de domínio masculino, assim como em outras esferas sociais de poder.

Para Teixeira e Mota-Santos (2020), as mulheres permanecem em sub-representatividade no jogo político brasileiro, uma vez que em 2016 somente cerca de 13% das candidatas a vereadoras foram eleitas e no ano de 2018 apenas 15% das candidatas a deputadas federais foram eleitas. Miguel (2000) aponta que:

A legislação brasileira de cotas é, para dizer o mínimo, tímida. Em primeiro lugar, não há reserva de cadeiras no Parlamento, mas apenas de vagas de candidatura. Ficam de fora todos os cargos preenchidos por eleição majoritária, bem como aqueles de confiança, isto é, os escalões preenchidos por critérios políticos no Executivo. A porcentagem fixada (20%, ampliada para 25% pela Lei nº 9504/97, que prevê 30% para as próximas eleições) está bem abaixo da desejada paridade entre os sexos. E os partidos não são sequer obrigados a preencher efetivamente as vagas, podendo deixá-las (no todo ou em parte) ociosas (MIGUEL, 2000, p. 91).

Nesta análise, infere-se que a Lei de Cotas no âmbito eleitoral é uma política destinada à inclusão das mulheres e à redução da violência política de gênero. No entanto, muitas vezes, essa política se revela apenas retórica, necessitando de maior efetividade prática para que as demandas femininas sejam incorporadas às deliberações legislativas. É essencial que essas demandas sejam propostas a partir das vivências das mulheres eleitas, visando aprimorar a formulação e/ou revisão de políticas públicas.

Colnago e Cirne (2022) afirmam que, mesmo com a lei de cotas e o financiamento garantido, o objetivo de propiciar que mais mulheres se candidatem e tenham chances de serem eleitas enfrenta desafios significativos. A desigualdade persiste, tornando-se um obstáculo para a garantia dos direitos das mulheres. Entre 1997 e 2021, 73,91% dos projetos de leis federais desfavoráveis às mulheres foram idealizados por homens.

Rocha *et al.* (2020) enfatizam a importância do movimento das mulheres para avançar seus direitos na agenda política e evitar retrocessos. A resistência, a não aceitação do silenciamento e as rupturas, são fundamentais para a inserção no cenário político. Assim, é importante que o coletivo de mulheres esteja presente nas ruas, estabeleça conexões e utilize as redes sociais. “Em rede, o Movimento Feminista articula saberes, interesses, informações, cria possibilidades e estabelece conexões” (ROCHA *et al.*, 2020, p. 492).

## 2. Método

Esse estudo adotou pesquisa documental (SÁ-SILVA *et al.*, 2009) de cunho sociojurídico, e quantitativa (CRESWELL, 2007). A abordagem quantitativa possibilitou analisar dados que estão representados por métricas numéricas, utilizando a linguagem matemática como forma de expressão e tratamento (CRESWELL, 2007). A análise documental possibilitou obter dados e informações, por meio da observação do processo de maturação ou da evolução de indivíduos, grupos, conceitos, conhecimentos, comportamentos, mentalidades, práticas etc. (SÁ-SILVA *et al.*, 2009).

A pesquisa documental foi realizada a partir da fonte de dados secundários do TSE, nos anos de 2014 a 2022 (TSE, 2023), acessadas através do ícone estatísticas de candidatura e eleitorado<sup>7</sup>, que forneceu dados sobre a representatividade feminina nas eleições brasileiras, nesse período, compreendendo cinco anos em que houve eleições para diversos cargos legislativos e executivos, com ênfase nos anos de 2014, 2018 e 2022 para cargos federais e estaduais, e 2016 e 2020 para cargos municipais (vereador e prefeito). Foram analisados dados de candidaturas e eleitorado, considerando variáveis como gênero, estado civil, cor/etnia e grau de instrução.

Os dados permitiram acompanhar a evolução da participação feminina na política brasileira ao longo do período analisado, comparando o número de candidatas eleitas e o índice de participação das mulheres na esfera política. Isso foi essencial para compreender as dinâmicas de representação de gênero no contexto eleitoral brasileiro.

Além disso, foram consideradas as disposições constitucionais relevantes para o estudo. A Constituição Federal de 1988, no seu artigo 14<sup>o</sup>, garante que a soberania popular será exercida pelo sufrágio universal e pelo voto direto e secreto, com valor igual para todos, e, nos termos da lei, mediante plebiscito, referendo e iniciativa popular. No parágrafo 1<sup>o</sup>, consta que o alistamento eleitoral e o voto são obrigatórios para os maiores de dezoito anos e facultativos para os analfabetos, os maiores de setenta anos, os maiores de dezesseis e menores de dezoito anos.

A coleta dos dados considerou o eleitorado (gênero, estado civil e grau de instrução) e as candidatas (estado civil, cor da pele/etnia, gênero). Para fins de análise, as candidatas foram consideradas a variável dependente, e o eleitorado, a variável independente. Foi realizada a comparação dos dados relativos das candidatas eleitas no período do estudo, obtendo-se o índice de participação das mulheres na política. Quanto mais próximo do número um, maior a proporção de mulheres na política.

### 3. Resultados

Apresenta-se um panorama do eleitorado brasileiro por ano (milhões): 2014 (n=142.820.753), 2016 (n=144.088.912), 2018 (n=147.306.275), 2020 (n=147.918.483) e 2022

---

<sup>7</sup> Disponível em: <https://www.tse.jus.br/eleicoes/estatisticas/estatisticas-eleitorais>.

(n=156.454.011). A Tabela 1 apresenta a proporção do eleitorado dos anos de 2014 e 2022, em relação a gênero e estado civil.

**Tabela 1 – Dados do eleitorado - 2014 e 2022 - gênero e estado civil**

Ano eleitoral	2014	2016	2018	2020	2022
<b>Gênero (%)</b>					
Feminino	52,0	52,0	53,0	53,0	53,0
Masculino	48,0	48,0	47,0	47,0	47,0
Não informado	0	0	0	0,0	0,0
<b>Estado civil (%)</b>					
Casado(a)	31,0	31,0	33,0	35,0	33,0
Solteiro(a)	64,0	63,0	60,0	57,0	59,0
Divorciado(a)	2,0	2,0	3,21	4,0	4,0
Viúvo(a)	2,0	2,0	2,55	3,0	3,0
Separado(a) judicialmente	1,0	3,0	1,0	1,0	1,0
Não informado	0	0	0	0	0,0

Fonte: elaborada pelos autores.

Em relação ao gênero, a participação feminina no eleitorado foi superior à dos homens e mais proeminente no quadriênio (2018/2022) para eleição do presidente da República. Houve maior participação do eleitorado de pessoas solteiras. (Tabela 1)

Os candidatos aptos por biênio (mil) foram: 2014 (n=21.977), 2016 (n=468.971), 2018 (n=25.954), 2020 (n=528.458) e 2022 (n=26.379). A Tabela 2 apresenta a razão dos candidatos nos anos de 2014 a 2022, em relação ao gênero e estado civil. Quanto ao gênero, aumentou a participação feminina como candidatas, principalmente a partir de 2020, em pleitos municipais, com redução da participação de homens. Já em termos de estado civil, os dados divergem do eleitorado, com uma maior participação de candidatos casados, seguidos pelos solteiros e divorciados.

**Tabela 2 – Dados dos candidatos - 2014 e 2020 - gênero e estado civil**

Ano eleitoral	2014	2016	2018	2020	2022
<b>Gênero (%)</b>					
Feminino	31	32	32	34	34
Masculino	69	68	68	66	66
<b>Estado civil (%)</b>					
Casado(a)	55	55	54	51	52
Solteiro(a)	31	35	32	37	32
Divorciado(a)	10	7	11	8	13
Viúvo(a)	2	2	2	2	2
Separado(a) judicialmente	2	1	1	1	1

Fonte: elaborada pelos autores.

Em termos da cor/raça dos candidatos, apresenta-se a Tabela 3 (2014 e 2022), que mostra aumento significativo principalmente para os candidatos de cor preta, que passou de 9,25% em 2014 para 14,12% em 2022. Porém, a média mais elevada permanece para os candidatos brancos. Considerando-se a população negra, no Brasil, houve aumento substancial em relação à população branca, sendo que em 2014 ela representava 44,26% e, em 2022, 50,27%. Quanto à população branca, em 2014 era de 54,96% e, em 2022, apresentou redução, totalizando 48,19%. Cabe destacar que, segundo o Estatuto da Igualdade Racial (BRASIL, 2010), as pessoas que se autodeclararam como de cor preta e parda são consideradas negras.

Destaca-se ainda o aumento da representatividade de candidatos indígenas, passando de 0,32% (2014) para 0,64% (2022) (Tabela 3).

**Tabela 3** – Dados cor/raça dos candidatos às eleições nos anos de 2014 e 2022

Ano eleitoral	2014	2016	2018	2020	2022	Média
<b>Cor/ raça (%)</b>						
Branca	54,96	51,45	52,28	48,04	48,19	50,98
Parda	35,01	39,12	35,61	39,50	36,15	37,08
Preta	9,25	8,64	10,84	10,52	14,12	10,67
Amarela	0,46	0,44	0,58	0,35	0,40	0,45
Indígena	0,32	0,35	0,46	0,40	0,64	0,43
Não divulgável	SD	0,02	0,24	0,05	0,09	0,10
Não Informado	SD	SD	SD	1,14	0,41	0,77

**Fonte:** elaborada pelos autores. Legenda: SD- sem dados disponíveis.

A faixa etária predominante das mulheres candidatas foi de 45 a 49 anos nos períodos de 2014 (n=1.320 mulheres), 2016 (n=23.136) e 2018 (n=1.409). Em 2020 e 2022, a faixa etária com maior registro de candidatas foi 35 a 39 anos sendo 2020 (n=30.367) e 2022 (n=1613).

Na Tabela 4 constam os dados do eleitorado em relação ao grau de instrução. Percebe-se um aumento do grau de instrução do eleitorado com ensino superior completo, sendo a variação de 95% em 2022 em relação ao ano de 2014. Subiu também o percentual de eleitores com ensino superior incompleto, sendo o aumento de 47% tendo em conta o ano de 2022 em relação a 2014. Ainda, verifica-se que houve aumento do eleitorado com ensino médio completo, passando de 16,69% em 2014 para 26,31% em 2022, bem como redução com ensino médio incompleto.

**Tabela 4** – Dados do eleitorado (%) com relação grau de instrução - 2014 e 2022

Ano eleitoral	2014	2016	2018	2020	2022
<b>Grau de instrução (%)</b>					
Ensino superior completo	5,63	6,61	9,22	10,68	10,95
Ensino superior incompleto	3,66	4,13	4,97	5,22	5,38
Ensino médio completo	16,69	19,01	22,86	25,47	26,31
Ensino médio incompleto	19,26	19,00	16,88	15,48	16,65
Ensino fundamental completo	7,21	7,02	6,81	6,67	6,52
Ensino fundamental incompleto	30,21	28,58	25,84	24,18	22,97
Lê e escreve	12,08	10,74	8,93	7,82	7,16
Analfabetos	5,17	4,85	4,46	4,44	4,05
Não informado	0,08	0,06	0,04	0,02	0,02

**Fonte:** elaborada pelos autores.

A Tabela 5 apresenta os dados dos candidatos em relação ao grau de instrução, nos anos de 2014 a 2022. Percebe-se um aumento do grau de instrução nos períodos de 2014, 2018 e 2022 quando o pleito eleitoral é para presidente, governadores, senadores e deputados (ensino superior completo). E, nas eleições municipais, prevalece o ensino médio completo.

**Tabela 5** – Dados dos candidatos - grau de instrução - anos 2014 e 2022

Ano eleitoral	2014	2016	2018	2020	2022
<b>Nível de escolaridade (%)</b>					
Ensino superior completo	45,28	21,01	48,62	24,29	54,57
Ensino superior incompleto	9,8	4,43	9,01	4,48	9,28
Ensino médio completo	30,08	37,39	29,32	38,08	25,58
Ensino médio incompleto	3,2	5,15	2,85	4,96	2,47
Ensino fundamental completo	7,27	13,63	5,8	12,2	4,69
Ensino fundamental incompleto	3,38	15,49	3,16	12,78	2,57
Lê e escreve	1	2,88	1,01	3,16	0,77
Não divulgável	SD	0,02	0,24	0,05	0,09

**Fonte:** elaborada pelos autores. Legenda: SD- sem dados disponíveis.

De acordo com a Tabela 6, as principais ocupações dos candidatos eram: outros (19,54%) em todos os pleitos mediante as demais ocupações. Em 2020, as ocupações predominantes eram: outros (21,41%); agricultor (6,83%); servidor público municipal (6,36%) e comerciante (5,52%), em 2022, maior participação de empresários (12,72%) seguidos pelos advogados (7,19%).

**Tabela 6-** Relação de ocupação dos candidatos nos pleitos 2014 e 2022

Ano eleitoral	2014	2016	2018	2020	2022
<b>Ocupação (%)</b>					
Outros	16,6	18,27	19,5	21,4	17,7
Empresário	9,39	5,20	10,33	5,99	12,72
Advogado	5,49	SD	6,85	SD	7,19
Vereador	4,12	SD	3,29	4,44	3,78
Deputado	4,09	4,89	3,83	SD	3,72
Comerciante	4,04	6,46	3,5	5,52	2,94
Servidor Público Estadual	SD	3,78	SD	SD	0
Professor Ensino Médio	3,01	SD	2,64	SD	0
Agricultor	SD	7,21	SD	6,83	0
Servidor Público Municipal	SD	6,44	SD	6,36	0
Dona de casa	SD	4,92	SD	4,00	0
Aposentado	SD	3,28	2,72	3,49	2,92
Administrador	SD	SD	SD	SD	3,22

**Fonte:** elaborada pelos autores. Legenda: SD- sem dados disponíveis.

A Tabela 7 apresenta a representatividade das mulheres que venceram os pleitos eleitorais municipal e nacional. Os dados mostram que as mulheres não cumpriram a cota mínima de representatividade na política, mas apresentaram aumento considerável dessa participação nas últimas eleições, com índice superior a um, nos anos de 2018 e 2020.

**Tabela 7 –** Porcentagem de mulheres eleitas nos pleitos eleitorais - 2014 a 2022

Ano eleitoral/ Gênero (%)	2014	2016	2018	2020	2022	Índice das eleitas (2018/2014)	Índice das eleitas (2020/2016)	Índice das eleitas (2022/2018)
Feminino	10,9	13,4	15,4	15,7	15,0	1,41	1,17	0,97

**Fonte:** elaborada pelos autores.

#### 4. Discussão

Os dados representam crescimento gradual na participação da população feminina, tanto como candidatas quanto como eleitoras aptas, porém, há significativa disparidade em relação à participação masculina, mantendo-se o espaço eleitoral predominantemente ocupado por homens. Esses achados são consistentes com os estudos de autores como Alves (2016), Martelotte (2016), Biroli (2018a; 2018b) e Ferreira Cordova *et al.* (2023). O número de mulheres eleitas no Brasil é inferior à representatividade feminina na Bolívia (MARTELOTTE, 2016). Esses dados também destacam que as brasileiras continuam enfrentando sub-representatividade nos partidos políticos e nas eleições para cargos públicos (MACIEL *et al.*,

2022; TEIXEIRA; MOTA-SANTOS, 2020). Além disso, evidenciam que o preenchimento das cotas destinadas às mulheres ainda é insuficiente, como apontado por Miguel (2000), reforçando a necessidade urgente de alcançar a paridade de gênero no parlamento (WÄCKERLE, 2020). Biroli (2018b) reforça que as mulheres candidatas não têm as mesmas oportunidades que os homens (menos tempo de propaganda partidária e atuações em campanhas, falta de proteção das violências), o que tem como decorrência menos leis e políticas voltadas para as mulheres na agenda política (BIROLI, 2018a; 2018b).

A discriminação sofrida pelas mulheres na sociedade ocidental é complexa, podendo ser consequente do sexismo ambivalente (GLICK; FISKE, 2001). As mulheres casadas estão ganhando maior representatividade como candidatas, o que reflete um movimento significativo de rompimento com o patriarcado (SAFFIOTI, 2015) e conquista de autonomia (VIEIRA, 2005). Este cenário demonstra que elas possuem independência financeira e exercem influência nas dinâmicas de mercado, inclusive nas relações com o sexo oposto. Apesar da persistente carga dupla ou tripla de trabalho (KREMER, 2016), muitas mulheres com filhos ainda enfrentam a responsabilidade do espaço privado predominantemente sozinhas (SANTOS, 2015; MANTOVANI, 2020).

Apesar de as mulheres representarem a maior parte da população com maior escolaridade, os homens ainda são os preferidos pelo eleitorado e, conseqüentemente, mais frequentemente eleitos, destacando-se a necessidade de aumentar a representatividade feminina no poder eleitoral (KELLER, 1971; SABINO; LIMA, 2015). O Brasil ainda possui uma parcela significativa da população sem acesso à educação formal, influenciada por figuras de poder local, como o coronelismo, especialmente em regiões vulneráveis, o que dificulta o acesso desse eleitorado ao conhecimento crítico sobre as estratégias políticas para a obtenção de votos, como observado por Albuquerque (1992). Esses aspectos deixam transparecer que os princípios democráticos não são equânimes, o que permite a violência de gênero (ELIAS, 2015; BIROLI, 2018b) e faz com que haja impedimentos para a população ser alfabetizada, colocando a democracia em xeque (MIGUEL, 2000).

Observou-se que a prevalência de idade do eleitorado é acima dos 30 anos, o que pode inferir que esses eleitores possam ter características como autoritarismo, identidade partidária (direita ou esquerda) e orientação ideológica e pragmatismo estratégico ou particularista (ALBUQUERQUE, 1992).

Os negros estão aumentando sua participação como candidatos, o que indica efetividade das políticas afirmativas para inserção no ensino superior (FERREIRA; CAROLINO, 2022) e o empoderamento da população negra, com o fortalecimento do movimento negro na sociedade brasileira (DOMINGUES, 2024). No entanto, ainda é reduzida a representatividade de mulheres negras eleitas nesses espaços de poder.

Contudo, com a implementação da Lei de Cotas de nº 12.711/2012 para o ensino superior e a legislação de cotas na política (BRASIL, 2012), aliadas ao aumento do capital social (BOURDIEU, 2002), observou-se aumento significativo na participação de mulheres negras em 2022. As mulheres negras, enfrentando as interseccionalidades de gênero, raça e classe social (CRENSHAW, 1991), confrontam arranjos institucionais que perpetuam estruturas hierárquicas e discriminatórias em sua luta por fortalecimento (KERNER, 2012). A interseccionalidade política, como destacado por Crenshaw (1991), une pessoas pertencentes a diferentes grupos subordinados, enfrentando desafios devido aos conflitos nas agendas políticas.

Os dados do estudo revelam a disparidade significativa no envolvimento político das mulheres, ante as perspectivas do feminismo liberal e sociocrata (PAXTON *et al.*, 2006; WÄCKERLE, 2020). Os dados destacam a necessidade de avançar neste contexto para assegurar a representação adequada dos interesses femininos nessa esfera (WÄNGNERUD, 2009). No entanto, essas teorias, incluindo o feminismo socialista, não explicam adequadamente por que as mulheres negras têm enfrentado tantos obstáculos no Brasil. Portanto, é crucial incorporar ao debate o feminismo político interseccional (GONZALEZ, 2020), que busca assegurar os direitos humanos de todas as mulheres, sejam elas cis, trans, mesmo que, no pragmatismo, estes direitos não sejam cumpridos como na constituição e nas leis.

## Conclusão

O objetivo deste estudo foi analisar a representatividade feminina e racial nas eleições municipais, estaduais e federal, durante o período de 2014 a 2022, no Brasil, apresentando um panorama das eleições, a partir de dados disponibilizados no *site* do Tribunal Superior Eleitoral. A participação feminina no eleitorado é superior à dos homens e mais proeminente no quadriênio para eleição do presidente da República. No entanto, ainda há baixa representatividade feminina, principalmente de mulheres negras.

Em relação ao gênero, aumentou a representatividade feminina como candidatas, principalmente em 2020 e 2022, para os níveis municipais e federal. Houve a redução da participação dos homens, a partir do ano de 2018. E, quanto ao grau de instrução, verifica-se o aumento de candidatas com ensino superior completo. Os dados indicam que as mulheres não cumpriram a cota mínima de representatividade nos partidos políticos, mas apresentam um aumento considerável de representatividade nas últimas eleições, com índice de superior a um. Para alcançar a igualdade, é essencial que mulheres e homens superem preconceitos internos e estruturais, passando a apoiar candidaturas femininas, especialmente o eleitorado feminino, que representa a maioria (52%).

Infere-se que, se não houver pressão do governo federal para que os partidos deem oportunidades equânimes às mulheres, como é feito com os homens em termos de financiamento e apoio de modo geral, o Brasil não cumprirá a meta do Objetivo do Desenvolvimento Sustentável da Agenda 2030, que é um requisito para Igualdade de Gênero. Pode-se afirmar que essa é uma das metas mais factíveis de se cumprir se comparadas às outras que envolvem diversos critérios. O ativismo feminino e do feminismo negro são fundamentais na luta pela igualdade de gênero e raça em toda sociedade.

É imperativo ressaltar a urgência de políticas públicas e ações afirmativas que promovam a igualdade de gênero e raça na esfera política brasileira. É essencial que tais medidas incentivem não apenas a participação das mulheres, mas especialmente das mulheres negras, tanto como candidatas quanto como líderes políticas. A implementação de políticas voltadas para a promoção da diversidade e da representatividade é fundamental para superar as barreiras históricas de discriminação e exclusão que permeiam o sistema político. Além disso, é necessário adotar uma abordagem interseccional, que leve em consideração não apenas as questões de gênero, mas também as de raça, classe social e outras formas de opressão, garantindo assim uma representatividade política verdadeiramente inclusiva e equitativa. Somente por meio dessas iniciativas será possível construir uma democracia mais justa e igualitária, que reflita verdadeiramente a diversidade e a pluralidade da sociedade brasileira.

As contribuições do estudo apresentam um retrato do quadro eleitoral entre candidatos e eleitorado nas últimas eleições, no Brasil, fomentando o debate sobre a baixa representatividade feminina no jogo político, em especial quando se compara a outros países. Como sugestão para futuros estudos, sugere-se trazer a pauta das mulheres negras e brancas ao espaço de poder eleitoral, por meio de pesquisa qualitativa, para compreender as dificuldades

que as candidatas enfrentam nos partidos políticos, arranjos e eleitorado, possibilitando a elas em responder por que a Lei das Cotas na participação parlamentar ainda não atingiu os 30%, garantidos nessa legislação. Como limitações do estudo, aponta-se a ausência de informações em maiores detalhes, tendo em vista a não transparência dos dados do TSE em termos de raça para o eleitorado, o que pode prejudicar o avanço dos estudos da biodiversidade demográfica nos poderes Executivo e Legislativo.

---

## Referências

AGUIÃO, Silvia. Quais políticas, quais sujeitos? Sentidos da promoção da igualdade de gênero e raça no Brasil (2003 - 2015). **Cadernos Pagu**, Campinas, n. 51, e175107, 2017. <http://dx.doi.org/10.1590/18094449201700510007>.

ALBUQUERQUE, JA Guilhon. Identidade, características e pragmatismo: uma teoria política do voto. **Lua Nova**, São Paulo, n. 26, p. 53-79, ago. 1992. <https://doi.org/10.1590/S0102-64451992000200003>

ALVES, José Eustáquio Diniz. Desafios da equidade de gênero no século XXI. **Revista Estudos Feministas**, Florianópolis, v. 24, n. 2, mai./ago. 2016. <https://doi.org/10.1590/1805-9584-2016v24n2p629>.

BAEHR, Amy R. Liberal Feminism. **The Stanford Encyclopedia of Philosophy** (Spring 2021 Edition), Edward N. Zalta (ed.). Disponível em: <https://plato.stanford.edu/archives/spr2021/entries/feminism-liberal/>. Acesso em: 01 mar. 2024.

BIROLI, Flávia. Feminismos e atuação política. In: BIROLI, Flávia. **Gênero e desigualdades: os limites da democracia no Brasil**. São Paulo: Boitempo, 2018a. p. 171-204.

BIROLI, Flávia. **Por que é importante ampliar o número de mulheres na política?** Gênero e Número. 19 set. 2018b. Disponível em: <http://www.generonumero.media/a-politica-de-cotas-para-as-mulheres-no-brasil-importancia-e-desafios-para-avancar-2/>. Acesso 6 jul. 2024.

BOURDIEU, Pierre. Espaço social e gênese das classes. In: **O poder simbólico**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2002, p. 107-120.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição brasileira**, 1988. Texto constitucional de 5 de outubro de 1998 com as alterações adotadas pelas emendas constitucionais nº1/92 a 4/93 e pelas emendas constitucionais de revisão nº 1 a 6/94. Brasília: [Senado Federal], 1994. 230 p.

BRASIL. Lei nº 9.504 de 30 de setembro de 1997. Estabelece normas para as eleições. **Diário Oficial da União**, Brasília. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/L9504.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9504.htm). Acesso em: 10 jul. 2023.

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. **Diário Oficial da União**, Brasília. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2009/lei/112034.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/112034.htm). Acesso em: 10 jul. 2023.

BRASIL. Lei nº12.288 de 20 de julho de 2010. Estatuto da Igualdade Racial destinado a garantir à população negra a efetivação da igualdade de oportunidades, a defesa dos direitos étnicos individuais, coletivos e difusos e o combate à discriminação e às demais formas de intolerância étnica. Art. 1 inciso IV considera população negra: o conjunto de pessoas que se autodeclararam pretas e pardas, conforme o quesito cor ou raça usado pela Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), ou que adotam autodefinição análoga. **Diário Oficial da União**, Brasília. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2010/lei/112288.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/lei/112288.htm). Acesso em: 07 jul. 2024.

BRASIL. **Relatório Anual Socioeconômico da Mulher** (RASEAM). Secretaria Nacional de Políticas par as Mulheres. Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos, Ano VI, abril 2021. Disponível em: <https://www.gov.br/mulheres/pt-br/central-de-conteudos/noticias/2023/abril/observatorio-brasil-da-igualdade-de-genero-retoma-producao-anual-do-raseam-2013-relatorio-socioeconomico-da-mulher/relatorio-anual-socioeconomico-da-mulher-2020.pdf>. Acesso em: 10 out. 2023.

CALÁS, Marta B.; SMIRCICH, Linda. Abordagens feministas em estudos organizacionais. In: CLEGG, Stewart R.; HARDY, Cynthia; NORD, Walter R.; CALDAS, Miguel; FACHIN, Roberto; FISHER, Tânia. **Handbook de Estudos organizacionais**, (1 ed., 6 reimp). São Paulo: Atlas, 2012.

COLNAGO, Gabriela Fernandes; CIRNE, Mariana Barbosa. Mulheres na Política: estudo do protagonismo feminino nos projetos de lei federais de 1997 a 2021. *Caderno Espaço Feminino*, Uberlândia, v. 35, n. 2, p. 253-267, jul./dez. 2022. DOI: <http://dx.doi.org/10.14393/CEF-v35n2-2022-16>

CORNELL, Drucilla. **At the Heart of Freedom: Feminism, Sex, and Equality**, Princeton, NJ: Princeton University Press, 1988.

CONOVER, Pamela Johnston. Feminists and the Gender Gap. *The Journal of Politics*, Chicago, v. 50, n.4, p. 985-1010, 1988. Retrieved December 15, 2020. <https://doi.org/10.2307/2131388>.

CRENSHAW, Kimberle Williams. Mapping the margins: intersectionality, identity politics, and violence against women of color. *Stanford Law Review*, Califórnia, v. 43, n. 6, July 1991, p.1241-1299. <https://doi.org/10.2307/1229039>.

CRESWELL, J. W. **Projeto de pesquisa: métodos qualitativo, quantitativo e misto** (2 eds.,

L. de O. Rocha, Trad.). Porto Alegre: Artmed, 2007. (Obra original publicada em 2003).

CUDD, Ann E. **The Paradox of Liberal Feminism: Preference Rationality, and Oppression.** In: BAEHR, 2004, p. 37-62.

CUDD, Ann E. **Analyzing Oppression**, New York: Oxford University Press, 2006.

CYFER, Ingrid. Liberalismo e feminismo: igualdade de gênero em Carole Pateman e Martha Nussbaum. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, v. 18, n. 36, p. 135-146, jun. 2010. <https://doi.org/10.1590/S0104-44782010000200009>.

Domingues, Petrônio (2024). MOVIMENTO NEGRO BRASILEIRO: DO DENUNCISMO ÀS POLÍTICAS DE IGUALDADE RACIAL. **Lua Nova: Revista De Cultura E Política**, (121), 1-10. <https://doi.org/10.1590/0102-001042pd/121>.

ELIAS, Miriam Freitas. Concretização da Igualdade Jurídica Para a Mulher. **Revista Direitos Humanos e Democracia**, Unijuí, v. 3, n. 6, p. 244-270, jul./dez. 2015. <https://doi.org/10.21527/2317-5389.2015.6.244-270>.

FERREIRA, Antônio Casimiro. Direito e desigualdades: a dupla legalidade e o efeito Mateus. **Confluências- Revista Interdisciplinar de Sociologia e Direito**, v. 25, n. 3, p. 212-229, 2023. <https://doi.org/10.22409/conflu.v25i3.60196>.

FERREIRA, Cláudia Aparecida Avelar; CAROLINO, Amanda Ribeiro. Ações afirmativas e comissão de heteroidentificação: lacunas raciais no ensino superior brasileiro. In: VIEIRA, Cleber Santos; SILVA, Iraneide Soares da; MALCHER, Maria Albenize Farias. (Org.). **Escola de Políticas e Ações Afirmativas 2021**. 2ed. Brasília: Associação Brasileira de Pesquisadores/as Negro(a)s, 2022, v. 1, p. 175-182.

FERREIRA CORDOVA, Dawana; JUNCKES, Ivan Jairo; JOUCOSKI, Emerson; HOROCHOVSKI, Rodrigo Rossi; CAMARGO, Neilor Fermino. Democracia e Representação Política de Mulheres em Municípios de Médio e Pequeno porte no Brasil. **Revista Latino-Americana de Geografia e Gênero**, Ponta Grossa, v. 14, n. 1, p. 56-76, jan./jul. 2023. Disponível em: <http://www.revistas2.uepg.br/index.php/rlagg>.

GLICK, Peter; Fiske, Susan T. Ambivalent sexism. **Advances in Experimental Social Psychology**, Washington, v. 33, p. 115-188, December 2001.

GOLDMAN, Emma. **La tragédie de l'emancipation feminine suivi du mariage et l'amour**. Paris: syros, 1978.

GONZALEZ, Lélia. **Por um Feminismo Afro-Latino-Americano: Ensaio, Intervenções e Diálogos** Rio Janeiro: Zahar, 2020.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Estudos e Pesquisas: Informação Demográfica e Socioeconômica**, n. 38, 2021. Disponível em: [https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv101784\\_informativo.pdf](https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv101784_informativo.pdf). Acesso em: 6 jul. 2024.

KELLER, Suzanne. **Más allá de la clase dirigente**. Madrid: Tecnos, 1971.

KERNER, Ina. Tudo é interseccional? Sobre a relação entre racismo e sexismo. **Novos estudos- CEBRAP**, São Paulo, n. 93, pág. 45-58, jul. 2012. <https://doi.org/10.1590/S0101-33002012000200005>.

KREMER, Inbar. The relationship between school-work-family-conflict, subjective stress, and burnout. **Journal of Managerial Psychology**, United Kingdom, v. 31, n. 4, p.805-819, May 2016. <https://doi.org/10.1108/JMP-01-2015-0014>.

LACERDA, Gustavo Biscaia de. Uma teoria política histórica: o republicanismo comtiano. **Mediações - Revista de Ciências Sociais**, Londrina, v. 27, n. 1, p. 1-21, jan./abr.2022. DOI: 10.5433/2176-6665.2022v27n1e44479.

LISBOA, Tera Kleba; Manfrini, Daniele Beatriz. Cidadania e equidade de gênero: políticas públicas para mulheres excluídas dos direitos mínimos. **Katálisis**, v. 8, n. 1, p. 67-87, Florianópolis, jan. /jun.2005. <https://doi.org/10.1590/%25x>.

MACIEL, Ana Paula Brito; TONELLA, Celene; GIMENES, Éder Rodrigo. Congruência política e representação partidária na 54ª legislatura da Câmara Federal. **Mediações - Revista de Ciências Sociais**, Londrina, v. 27, n. 1, p. 1-19, jan./abr. 2022. DOI: 10.5433/2176-6665.2022v27n1e44312.

MACKENZIE, Catriona; STOLJAR, Natalie. **Relational autonomy**: feminist perspectives on autonomy, agency, and the social self. In: MACKENZIE, Catriona; STOLJAR, Natalie (Eds). New York, USA: Oxford University Press, 2000, p. 3-34.

MANTOVANI, Emanuele. A política pública do Microempreendedor Individual como instrumento de precarização do trabalho feminino. **Cadernos de Gênero e Diversidade**, Salvador, v. 6, n. 3, p. 35-56, jul./set. 2020. <https://portalseer.ufba.br/index.php/cadgendiv>.

MARTELOTTE, Lucia. 25 anos de aplicação de leis de cotas na América Latina: um balanço da participação política das mulheres. **Revista Internacional de Direitos Humanos- Sur**, São Paulo, v. 13, n. 24, p. 91-98, dez. 2016.

MIGUEL, Luis Felipe. Teoria política feminista e liberalismo: o caso das cotas de representação. **Revista brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 15, n. 44, pág. 91-102, out. 2000. <https://doi.org/10.1590/S0102-69092000000300005>.

NORRIS, Pippa. Recrutamento político. **Revista de sociologia e política**, Curitiba, v.21, n.46, p. 11-32, jun. 2013.

OKIN, Susan Moller. **Justice, Gender and the Family**, New York: Basic Books, 1989.

ORGANIZAÇÕES DAS NAÇÕES UNIDAS -ONU. **Objetivos de Desenvolvimento Sustentável. 2021**. Disponível em: <https://brasil.un.org/pt-br/sdgs>. Acesso em: 14 out. 2023.

PAXTON, Pamela; KUNOVICH, Sheri; HUGHES, Melanie M. Gender in Politics. **Annual Review of Sociology**, Dallas, v. 33, p. 263-84, August 2007. <https://doi.org/10.1146/annurev.soc.33.040406.131651>.

PINTO, Céli Regina Jardim. Feminismo, História e Poder. **Revista Sociologia Política**, Curitiba, v. 18, n. 36, p. 15-23, jun. 2010. <https://doi.org/10.1590/S0104-44782010000200003>.

ROCHA, Lourdes de Maria Leão Nunes; SALES, Celecina de Maria Veras; FERREIRA, Maria Mary. MULHERES EM MOVIMENTO: participação política, feminismo e resistência nos espaços públicos. **Revista de Políticas Públicas**, São Luís, v. 24, p. 492-513, set. 2020. Disponível em: <https://www.redalyc.org/journal/3211/321165167026/html/>.

SÁ-SILVA, J.R.; ALMEIDA, C.D.; GUINDANI, J.F. Pesquisa documental: pistas teóricas e metodológicas. **Revista Brasileira de História & Ciências Sociais**, Rio Grande, v. 1, n. 1, jul. 2009. <https://periodicos.furg.br/rbhcs/article/view/10351>.

SABINO, Maria Jordana Costa; LIMA, Patrícia Verônica Pinheiro Sales. Igualdade de gênero no exercício do poder. **Revista Estudos Feministas**, Florianópolis, v. 23, n. 3, p. 713-734, dez. 2015. <http://dx.doi.org/10.1590/0104-026X2015v23n3p713>.

SAFFIOTI, Heleieth I. Bongiovani. **Gênero, Patriarcado e Violência**. In: SAFFIOTTI, Heleieth I. Bongiovani (2a ed.). São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2015.

SANTOS, Laiany Rose Souza. Feminismo: aporte político, teórico e prático para transformações civilizatórias. **Revista Estudos Feministas**, Florianópolis, v. 23, n. 3, p. 1040-1042, dez. 2015. <https://doi.org/10.1590/0104.026X2015v23n3p1038>.

SORJ, Bernardo. Em que mundo vivemos? Edição revista. São Paulo: Edições Plataforma Democrática, **Boletim IJC**, v. 27, n. 15, p.138, ago. 2020.

TEIXEIRA, Marcella Barbosa Miranda; MOTA SANTOS, Carolina Maria. Mulheres na Política: Desafios e Perspectivas. **Revista de Administração IMED**, Passo Fundo, v. 10, n. 2, p. 178-197, dez. 2020. <https://doi.org/10.18256/2237-7956.2020.v10i2.3817>.

TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL. **Eleições 2014**. Brasília: Tribunal Superior Eleitoral. Disponível em: [https://sig.tse.jus.br/ords/dwapr/r/seai/sig-eleicao-eleitorado/painel-perfil-eleitorado?p0\\_ano=2014&session=114276915363616](https://sig.tse.jus.br/ords/dwapr/r/seai/sig-eleicao-eleitorado/painel-perfil-eleitorado?p0_ano=2014&session=114276915363616). Acesso em: 10 out. 2023.

TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL. **Eleições 2016**. Brasília: Tribunal Superior Eleitoral. Disponível em: [https://sig.tse.jus.br/ords/dwapr/r/seai/sig-eleicao-eleitorado/painel-perfil-eleitorado?p0\\_ano=2016&session=114276915363616](https://sig.tse.jus.br/ords/dwapr/r/seai/sig-eleicao-eleitorado/painel-perfil-eleitorado?p0_ano=2016&session=114276915363616). Acesso em: 10 out. 2023.

TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL. **Eleições 2018**. Brasília: Tribunal Superior Eleitoral. Disponível em: [https://sig.tse.jus.br/ords/dwapr/r/seai/sig-eleicao-eleitorado/painel-perfil-eleitorado?p0\\_ano=2018&session=114276915363616](https://sig.tse.jus.br/ords/dwapr/r/seai/sig-eleicao-eleitorado/painel-perfil-eleitorado?p0_ano=2018&session=114276915363616). Acesso em: 10 out. 2023.

TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL. **Eleições 2020**. Brasília: Tribunal Superior Eleitoral. Disponível em: [https://sig.tse.jus.br/ords/dwapr/r/seai/sig-eleicao-eleitorado/painel-perfil-eleitorado?p0\\_ano=2020&session=114276915363616](https://sig.tse.jus.br/ords/dwapr/r/seai/sig-eleicao-eleitorado/painel-perfil-eleitorado?p0_ano=2020&session=114276915363616). Acesso em: 10 out. 2023.

TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL. **Eleições 2022**. Brasília. Tribunal Superior Eleitoral. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/comunicacao/noticias/2023/Janeiro/tse-mulheres-portal-reune-estatisticas-sobre-eleitorado-e-participacao-feminina-na-politica> [https://sig.tse.jus.br/ords/dwapr/r/seai/sig-eleicao-eleitorado/painel-perfil-eleitorado?p0\\_ano=2022&session=114276915363616](https://sig.tse.jus.br/ords/dwapr/r/seai/sig-eleicao-eleitorado/painel-perfil-eleitorado?p0_ano=2022&session=114276915363616). Acesso em: 10 out. 2023.

VIEIRA, Josênia Antunes. A identidade da mulher na modernidade. **DELTA: Documentação de Estudos em Linguística Teórica e Aplicada**, São Paulo, v. 21, n. (spe), p. 207-238, jun. 2005. <https://doi.org/10.1590/S0102-44502005000300012>

WÄCKERLE, Jens. Parity or patriarchy? The nomination of female candidates in British politics. **Party Politics**. Thousand Oaks, v. 28, n. 1, p. 10-23, December 2020. doi:10.1177/1354068820977242.

WÄNGNERUD, Lena. Women in Parliaments: Descriptive and Substantive Representation. **Annual Review of Political Science**, San Mateo, v. 12, p. 51-69, June 2009. <https://doi.org/10.1146/annurev.polisci.11.053106.123839>.

★

Este é um ARTIGO publicado 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.

## CANDIDATURAS E MANDATOS COLETIVOS: práticas a partir de judicializações e de casos do PSOL no Paraná entre 2018-2020

### *CANDIDACIES AND COLLECTIVE MANDATES: practices from judicialization and PSOL cases in Paraná between 2018-2020*

Daniele Prates PEREIRA<sup>1</sup>

Universidade Estadual do Oeste do Paraná - Francisco Beltrão (UNIOESTE)

Diogo Felipe de Castro RECH<sup>2</sup>

Universidade Estadual do Oeste do Paraná - Francisco Beltrão (UNIOESTE)

#### Resumo

O presente trabalho inicia apresentando o conceito de candidaturas e mandatos coletivos. Diante desse contexto, surgiram alternativas para o modelo tradicional, como aparecimento de candidaturas e mandatos coletivos ou compartilhados - compostos por mais de uma pessoa para ocupar o referido cargo. A pesquisa teve como foco tais candidaturas e o funcionamento de mandatos em que o grupo foi eleito. O objetivo da pesquisa foi compreender o funcionamento de candidaturas e mandatos coletivos na prática. Utilizou como método de abordagem a dedução, com base em duas coletas de dados: 1. Casos judicializados envolvendo mandatos coletivos e 2. respostas a questionário aplicado aos membros de candidaturas coletivas do PSOL, no estado do Paraná, visando compreender seus formatos e funcionamentos. Os questionários foram enviados via correio eletrônico aos candidatos que registraram a candidatura do coletivo. Foram entrevistadas candidaturas coletivas e um mandato eleito. Os casos judicializados foram selecionados como *corpus* de pesquisa, a fim de demonstrar as situações conflituosas que podem surgir e os posicionamentos que os tribunais vêm tomando para solucionar estas situações que poderão se tornar corriqueiras em cenários de eleição. Concluiu-se que as iniciativas coletivas de candidaturas vêm ganhando popularidade, possuindo

<sup>1</sup> Doutorado em Sociedade, Cultura e Fronteiras (Unioeste Foz do Iguaçu/PR), Mestrado em Ciências Sociais Aplicadas (UEPG/PR), Especialização em Direito Tributário (Unicenp Curitiba/PR), graduação em Direito (UEPG/PR). Afiliada OAB/PR. Docente efetiva no curso de Direito da Unioeste Francisco Beltrão/PR. Pesquisadora no Grupo de Pesquisa em Direitos Humanos (GPDH) com ênfase em processos de identificação, mobilizações e movimentos sociais, gênero, direitos das mulheres, direitos reprodutivos, sexuais e da maternidade. Coordenadora do Núcleo de Práticas Jurídicas Unioeste Francisco Beltrão/PR (2022/2023) – E-mail: dany\_ppereira@hotmail.com – Orcid: <https://orcid.org/0000-0002-9860-4667>.

<sup>2</sup> Graduação em Direito pela Unioeste Francisco Beltrão, Assessor na Defensoria Pública do Estado do Paraná. – E-mail: diogorechfb@gmail.com – Orcid: <https://orcid.org/0009-0006-6485-2888>.

29 mandatos coletivos eleitos no país até 2021. Entretanto, seus modelos encontram dificuldade de exercício devido à ausência de regulamentação legal, ocasionando em problemas para a divisão salarial, hierarquia na tomada de decisões, expulsões, renúncias e questionamentos jurídicos, de modo que é necessário que o legislador brasileiro proponha disposições especialmente em casos de renúncia ou expulsão de membros dos coletivos, o que pode gerar ofensas ao sistema democrático, o que torna o tema relevante.

**Palavras-chave:** democracia; mandato coletivo; representatividade.

### Abstract

This research work begins by presenting the concept of collective candidacies and mandates. Given this context, alternatives to the traditional model of representation appeared, such as the emergence of collective or shared candidacies and mandates - consisting of more than one person to occupy the aforementioned position. The research focused on these candidacies and the functioning of the mandates in which the group was elected. The aim of the research was to understand how collective candidacies and mandates work in practice. It used deduction as an approach method, based on two data collections: 1. Judicialized cases involving collective mandates and 2. responses to a questionnaire applied to members of collective PSOL candidacies, in the state of Paraná, aiming to understand their formats and functioning. The questionnaires were sent via electronic mail to the candidates who registered the collective's candidacy. Collective candidacies and an elected mandate were interviewed. The judicialized cases were selected as a research corpus, in order to demonstrate the conflicting situations that may arise and the positions that the courts have been taking to resolve these situations that could become commonplace in election scenarios. It was concluded that collective candidacy initiatives have been gaining popularity, with 29 collective mandates elected in the country until 2021. However, their models find it difficult to exercise due to the lack of legal regulation, causing problems for salary division, hierarchy in decision-making decisions, expulsions, resignations and legal challenges, so it is necessary for the Brazilian legislator to propose provisions especially in cases of resignation or expulsion of members of collectives, which can generate offenses to the democratic system, which makes the topic relevant.

**Keywords:** democracy; collective mandate; representativeness.

---

## 1. Mandatos coletivos: uma contextualização

A democracia é um regime político presente na maioria dos países contemporâneos. De todo modo, a construção conceitual da democracia varia de acordo com o contexto histórico e espacial.

A democracia para a Antiguidade Clássica, foi discutida pelos primeiros filósofos, Platão e Aristóteles, em suas obras *República* e *Política*, respectivamente. A palavra “democracia”, do grego *dēmokratia*, é conceituada como “*forma de governo em que a*

*soberania é exercida pelo povo*”. Porém, naquele contexto grego, a democracia era mais restrita, excluindo a participação de mulheres, estrangeiros e escravos (REIS, 2018, p. 02).

Para Aristóteles, a liberdade é valor inerente à realidade democrática – para que exista democracia, os sujeitos devem viver como querem, eleger seus magistrados, limites para o tempo de exercício das magistraturas, soberania das assembleias, existência de justiça entre os sujeitos e suas relações. (MIRANDA, 2021, p. 215)

Ao longo do tempo o conceito foi se transformando, englobando em sua ontologia a participação dos sujeitos nas esferas de decisão, planejamento sustentável, equidade e redução de desigualdades, todos estes elementos em constante negociação política e construindo conceitos variáveis epistemologicamente.

Em 1988 o constituinte brasileiro estipulou o modo de exercício da democracia no Brasil, os meios de participação popular e o modelo representativo (BRASIL, 1988, art. 1). Diante disso, grupos organizados politicamente passam a propor outros modos de disputa, resistência, engajamento e participação política/eleitoral, trazendo para o debate os “mandatos coletivos” ou “compartilhados” na disputa de cadeiras no Poder Legislativo. São várias pessoas que se propõem a exercer um mandato apenas.

Os mandatos coletivos ou compartilhados foram se construindo nos diálogos políticos entre partidos, movimentos sociais e grupos políticos participativos, com interesse em traçar caminhos alternativos para a representação. Não existe um conceito legal de mandato coletivo/compartilhado, já que o ordenamento jurídico brasileiro não prevê tal prática. Como inexistente previsão normativa para os mandatos coletivos, não há também um conceito legal.

Estudo coordenado por Leonardo Secchi e outros (2019, p. 11) analisaram que o atual cenário de crise representativa fomentou processos de inovação política, destacando-se os instrumentos alternativos de tomada de decisão como os mandatos coletivos e compartilhados.

A pesquisadora Sabrina Fernandes, no vídeo “O que é um mandato coletivo?”, apresenta a seguinte conceituação:

Os mandatos coletivos são candidaturas e eventualmente mandatos que se estruturam não ao redor da figura do parlamentar, colocando o parlamentar não como um “ponto de partida”, mas como um resultado de um processo coletivo de tomada de decisões (FERNANDES, 2018, minuto 02:10)

Para a pesquisadora, o mandato coletivo geralmente significa a busca pela despersonalização do parlamentar. Não simplesmente a construção de uma liderança política,

mas de vários personagens, ocupando e compartilhando funções diferentes, com uma verdadeira quebra de hierarquia (FERNANDES, 2018, minuto 02:29). Para a pesquisadora, para o mandato ser coletivo é necessário haver mais de uma pessoa concorrendo para ocupar apenas uma vaga/cadeira no parlamento ou no poder executivo.

Nesses formatos, todos os integrantes, num ambiente sem burocracia, se envolvem, com suas diferentes necessidades e realidades, de modo a trabalhar a autogestão e a democracia interna da organização (VASCONCELOS, 2020). No mesmo sentido, Xerez (2019, p. 20) define os mandatos coletivos como aquelas candidaturas em que um grupo de pessoas se posiciona conjuntamente em um pleito ao mesmo cargo público.

Apesar de atualmente tal disputa ocorrer de forma a eleger efetivamente apenas um membro, possui componentes múltiplos, de forma que durante a campanha o coletivo aparece como opção candidata a vaga, não apenas o postulante individual (XEREZ, 2019, p. 20).

De todo modo, há a presença de candidaturas nomeadas “mandatos coletivos” com formatos diversos, algumas ainda com a presença de certo personalismo. Entretanto, para Xerez (2019, p. 20), se adotada a perspectiva correta, deve-se se referir aos membros dos mandatos coletivos como “co-candidatos”, vez que todos devem se definir como representantes no conjunto do grupo e não no termo isolado “candidatos”.

Enquanto um mandato político tradicional possui um representante com poderes decisórios, atuando conforme seus interesses e sua consciência, os mandatos coletivos ou compartilhados possuem um grupo de pessoas contribuindo para definir o posicionamento político em relação às discussões e votações no parlamento.

O estudo identifica alguns elementos básicos de um mandato coletivo ou compartilhado, que pode trazer a figura do parlamentar em si, que é o ator político oficialmente eleito e que administra e ocupa legalmente o assento parlamentar, renunciando a sua autonomia em favor da coletividade do poder com os demais membros, bem como da figura do coparlamentar: aquele cidadão participante do mandato coletivo e que, para influenciar ou determinar a posição do parlamentar, oferece suas contribuições para a forma de votação e exercício da atividade legislativa. Por fim, há a figura de um estatuto do mandato, representado pelo acordo formal ou informal, que pode ser até mesmo uma carta de compromisso, delimitando os aspectos fundamentais na relação grupal (SECCHI *et al.*, 2019, p. 11-12).

De acordo com a RAPs (2019), os mandatos coletivos geralmente se apresentam em número reduzido de coparlamentares, que já se conhecem, e que tomam as decisões por

deliberação ou tentativa de consenso. Já os mandatos compartilhados, são compostos por membros plurais, heterogêneos, em um grupo médio a grande (até 100 pessoas). Seu objetivo é possibilitar uma amostra da população, e as decisões são tomadas por maioria.

Na prática, por conta de a atual legislação não prever o formato coletivo de candidaturas, apenas o titular “oficial” será reconhecido como candidato ou parlamentar, com a confecção de estatutos ou similares, para garantir a divisão de tarefas e até mesmo a divisão do salário, combatendo qualquer hierarquia dentro do coletivo. Este titular fornece o seu nome, documentação e afins para a Justiça Eleitoral, a fim de realizar o registro da candidatura, sendo este “titular oficial” aos “olhos do Estado”. No entanto, esta pessoa possui um acordo com as demais integrantes do agrupamento, que irão dividir o mandato e as responsabilidades. (FERNANDES, 2018, minuto 03:18)

Em algumas situações, os mandatos coletivos optam por nomear os demais integrantes como assessores, embora não o sejam – o objetivo é garantir direitos trabalhistas, previdenciários, entre outros, já que, de outra maneira, estes sujeitos ficariam em um limbo pelo período do exercício do mandato. Ou seja, a atual estrutura não permite que haja uma divisão igualitária entre funções e exercício do cargo de maneira formal-legal. Apesar disso, no exercício de fato daquele mandato, as tarefas e responsabilidades são divididas de forma coletiva entre todos os membros. (FERNANDES, 2018, minuto 03:55)

## **2. Mandatos coletivos no Brasil**

No âmbito nacional, de acordo com Xerez (2019, p. 21), a candidatura coletiva pioneira aconteceu na cidade de Alto Paraíso de Goiás/GO, eleita no ano de 2016 e composta por cinco pessoas para ocupar o cargo de vereador na cidade. Já nas eleições de 2018, segundo reportagem do Correio Braziliense (AZEVEDO, 2018) que realizou levantamento com base em informações do Tribunal Superior Eleitoral (TSE), foram registradas nove candidaturas de formato coletivo para as eleições daquele ano.

Em reportagem realizada pela BBC (BARIFOUSE, 2018) foram apontadas mais de trinta candidaturas coletivas aos cargos legislativos estaduais e federais, destacando a eleição de dois grupos para as Assembleias Legislativas de São Paulo e de Pernambuco.

Como exemplo de Mandato Coletivo de Aliança Programática, conforme conceituado por Fernandes (2018, minuto 05:11) no tópico anterior, cita-se a experiência de Belo Horizonte,

em Minas Gerais, do movimento “Muitas”, que criaram a “Gabinetona”. Nessa experiência, havia diversas candidatas mulheres propondo um mesmo programa político para o município, tendo sido eleitas as vereadoras Áurea Carolina, Cida Falabela e Bela Gonçalves.

Cumprido salientar que em tal modelo há presença de diversas pessoas que fazem parte de um mesmo coletivo e saem como candidatas individuais aos cargos políticos que disputam e, caso eleitas, possuíram seu próprio mandato singular (XEREZ, 2019, p. 24).

Naquele processo foram eleitos três mandatos para a vereança no município, ocupando três cadeiras/gabinetes, por isso o nome “Gabinetona”, já que era um “grande gabinete”, apresentando aquele projeto para o espaço legislativo. As demais candidatas que não foram eleitas, passam a integrar a assessoria daqueles mandatos. (FERNANDES, 2018, minuto 06:55)

Sabrina Fernandes (2018, minuto 09:32) cita algumas candidaturas coletivas “de ocupação coletiva” que disputaram as eleições de 2018: a) no DF, o “Mandato Coletivo” socioambiental, composto por quatro pessoas, que disputam uma vaga de deputado distrital pelo PSOL; b) “Bancada Ativista” em São Paulo, composto por nove pessoas, para deputado estadual pelo PSOL; c) “Mandato Coletivo Feminino” pelo PSOL em São Paulo, composto por sete mulheres; d) Em Pernambuco, houve o “Mandato Coletivo Juntas” para deputado estadual, composto por cinco mulheres; e) No Paraná houve a experiência do “Mandato Coletivo antiproibicionista” para deputado estadual pelo PSOL, composto por quatro pessoas.

Ainda, quanto ao mandato coletivo de governança popular, a pesquisadora cita (2018, minuto 12:10) o “Mandato Cidadanista do Celio Turino” para deputado federal em São Paulo, possuindo modelo de gestão compartilhada, com treze pessoas e outros conselhos.

Em 2021 é lançada nas redes sociais a Frente Nacional de Mandatas e Mandatos Coletivos (@frentecoletivas), um grupo de âmbito, organização e atuação nacional dos e das representantes de mandatos e mandatas coletivas eleitas no país. A Frente lançou um manifesto com o objetivo de trazer a público, aos poderes constituídos, e a toda sociedade:

[...] uma forma de organização política que tem como proposta fundamental a ampliação dos formatos de representação política dos mandatos eletivos no país. Entendemos essa concepção necessária uma vez que o grande desafio dos espaços de poder institucional é proporcionar e promover a possibilidade concreta de representação direta de setores, grupos e minorias que até então não tinham garantida a sua participação de fato nas decisões e nos processos políticos no Brasil (FRENTE NACIONAL DE MANDATAS E MANDATOS COLETIVOS, 2021, p. 1).

O documento conta com diversos tópicos abordando a política adotada pela Frente quanto à ocupação do Poder Legislativo enquanto espaço coletivo e popular, a coatuação como

processo de construção horizontal, em defesa de uma democracia direta e participativa e outros aspectos do avanço da democracia.

O Manifesto (2021, p. 4-7) faz uma relação das mandatas e mandatos coletivos eleitos no país. Dos mandatos coletivos/compartilhados acima relacionados percebe-se que foram mapeados ao todo 29 experiências espalhadas pelo país, ocupando cargos de deputado estadual em Assembleias Legislativas e de vereadores nas Câmaras Municipais de diversos municípios.

Ainda, as 29 experiências foram eleitas por mais de dez partidos políticos diferentes. São eles: PSOL (Partido Socialismo e Liberdade), PT (Partido dos Trabalhadores), PDT (Partido Democrático Trabalhista), PSB (Partido Socialista Brasileiro), PCdoB (Partido Comunista do Brasil), REDE (Rede Sustentabilidade), AVANTE (Avante), CIDADANIA (Cidadania), PV (Partido Verde) e PODE (Podemos - antigo PTN, Partido Trabalhista Nacional), sendo o PSOL o que possui mais mandatos eleitos, 12 no total.

Observa-se que a ampla maioria dos partidos políticos que adotaram o formato de candidaturas e mandatos coletivos são aqueles que, conforme genealogia de espectro político dos partidos brasileiros apresentado por Simon (2018), pertencem ao campo da esquerda, com exceção do Podemos (PODE), localizado na direita e o Partido Verde (PV) e AVANTE (Avante), localizados no centro.

As 29 candidaturas receberam conjuntamente um total de 301.911 votos totais, com destaque para a candidatura eleita para o cargo de deputado estadual no estado de São Paulo, Mandata Ativista, pelo PSOL, que recebeu 149.844 votos no ano de 2018.

A fim de acrescentar outros elementos ao presente estudo, comenta-se outras candidaturas nesse formato e que tiveram como disputa as eleições no estado do Paraná nas eleições de 2018 e de 2020.

Em 2018 o Partido Socialismo e Liberdade (PSOL) lançou uma candidatura nomeada “Mandato Coletivo” para a disputa de uma cadeira na Assembleia Legislativa do estado do Paraná (AZEVEDO, 2018). Em 2020 o número de candidaturas coletivas cresce e, na cidade de Francisco Beltrão/PR, duas “chapas coletivas” decidem disputar a vereança do município. São elas: o “Desenvolvimento Coletivo” pelo Partido Democrático Trabalhista (PDT) e o “Prof. Rogério do Mandato Coletivo” pelo Partido dos Trabalhadores (PT) (DIÁRIO CIDADE, 2020).

Em Curitiba/PR o PSOL lança algumas candidaturas nesse formato, com destaque para as candidaturas nomeadas “Mandato Coletivo EKOA” e “Claudino Dias Mandato Coletivo” que visavam uma cadeira na Câmara dos Vereadores do município (SILVEIRA, 2020).

---

#### *CANDIDATURAS E MANDATOS COLETIVOS*

Por fim, na cidade de Ponta Grossa/PR o PSOL lançou a candidatura coletiva nomeada “Josi Mais Coletivo” para a disputa ao cargo de vereador. Essa candidatura foi eleita com 1.294 votos (CANDIDO, 2020).

### 3. Judicialização - modulações para a atuação dos mandatos coletivos

No que se refere à norma jurídica para ser candidato, dispõe a legislação eleitoral, em seu art. 3º, que “qualquer cidadão pode pretender investidura em cargo eletivo, respeitadas as condições constitucionais e legais de elegibilidade e incompatibilidade” (BRASIL, 1965).

Para mais, a Constituição em seu art. 14, §3º, prevê algumas condições de elegibilidade para o cidadão que desejar ser candidato, quais sejam: “I – nacionalidade brasileira; II – o pleno exercício dos direitos políticos; III – o alistamento eleitoral; IV – o domicílio eleitoral na circunscrição; V – a filiação partidária; VI – idade mínima” (BRASIL, 1988).

Assim, percebe-se que a legislação vigente não fez previsão de existência dos mandatos coletivos. Por outro lado, não se verifica dispositivo que os proíba.

Ou seja, diante da inexistência de regulamentação legal dos mandatos coletivos, apenas uma pessoa é oficialmente registrada como candidata, podendo usufruir do direito ao mandato eletivo, enquanto os demais componentes não possuem acesso aos direitos do cargo eletivo.

Além da possibilidade de existência de divergências e atritos internos e da falta de regulamentação legislativa a fim de amparar a situação dos mandatos coletivos, há de mencionar os processos de registros de candidaturas que foram alvos de questionamentos judiciais requerendo a impugnação dessas plataformas, que serviram para modular a existência das candidaturas enquanto a legislação não trate deste instituto.

#### 3.1. Caso “Claudino Dias Mandato Coletivo” – Processo nº 0600060-27.2020.6.16.0176

O primeiro caso analisado é o processo nº 0600060-27.2020.6.16.0176 que tramitou perante a Justiça Eleitoral no estado do Paraná e que questionou a candidatura a vereança de Curitiba em 2020 do “Claudino Dias Mandato Coletivo” do PSOL, registrado no nome do militante Claudino Dias.

O Ministério Público Eleitoral apresentou impugnação com o objetivo de adequar o nome de urna do candidato para “Claudino Dias do Mandato Ecos”. O órgão ministerial afirmou que tal mudança é necessária a fim de elidir a “conotação à candidatura coletiva que o PSOL tem promovido em vários Municípios dos Estados da Federação”, explicitando a existência de cocandidatos que fariam parte do coletivo.

Argumentou ainda que o nome registrado pode induzir o eleitor ao erro, acreditando que votará em um grupo de covereadores, o que não é permitido em nosso sistema eleitoral, que prevê candidaturas individualizadas.

A defesa da candidatura coletiva encabeçada por Claudino Dias sustentou que a Justiça Eleitoral do Paraná já aceitou candidaturas coletivas, trazendo como exemplo o coletivo “Mandata Coletiva das Pretas”, que foi homologado sem impugnação do Ministério Público.

No acórdão, o Tribunal Regional Eleitoral do Paraná considerou o disposto no art. 25 da Res. TSE 23.609/2019 que estabelece:

Art. 25. O nome para constar da urna eletrônica terá no máximo 30 (trinta) caracteres, incluindo-se o espaço entre os nomes, podendo ser o prenome, sobrenome, cognome, nome abreviado, apelido ou nome pelo qual o candidato é mais conhecido, desde que não se estabeleça dúvida quanto a sua identidade, não atente contra o pudor ou não seja ridículo ou irrelevante. Parágrafo único. Não será permitido na composição do nome a ser inserido na urna eletrônica, o uso de expressão ou de siglas pertencentes a qualquer órgão da administração pública federal, estadual, distrital ou municipal, direta ou indireta (RES. TSE 23.609/2019).

Para mais, asseverou que há proibição de utilização de nomes com expressões ou siglas que remetam à órgão da administração pública, aqueles que possam causar dúvidas, os que atentem contra a democracia ou que sejam ridículos - os nomes devem servir aos eleitores, para que entendam que a candidatura é coletiva, podendo haver identificação do nome do coletivo com suas pautas e partidos.

Porém, no caso analisado, o tribunal teve que o nome adotado pela candidatura coletiva, “Claudino Dias Mandato Coletivo”, não confunde o eleitorado, nem vai contra o disposto no dispositivo acima transcrito, ao contrário, possibilitando que o candidato seja identificado pelo nome que é mais conhecido em sua comunidade, o que é permitido pela legislação eleitoral (BRASIL, 1997, art. 12, III).

Dessa forma, o relator negou provimento ao recurso interposto pelo Ministério Público Eleitoral, mantendo a íntegra da sentença que deferiu o registro de candidatura coletiva com

utilização do nome de urna “Claudino Dias Mandato Coletivo” para as eleições de 2020 à vereança de Curitiba/PR pelo PSOL.

### 3.2. Caso “Mandato Coletivo EKO A” – Processo nº 0600055-05.2020.6.16.0176

Outro caso é o da candidatura do “Mandato Coletivo EKO A” pelo PSOL (Partido Socialismo e Liberdade) na disputa pela vereança de Curitiba/PR nas eleições de 2020. O grupo, encabeçado por Thiago Bagatin optou pelo nome de urna sem menção ao candidato oficial e pela foto de urna de forma coletiva.

O registro foi aceito, porém, o Ministério Público Eleitoral interpôs recurso afirmando que tais elementos fariam os eleitores o associaram como candidatura coletiva o que, conforme o órgão ministerial, não possui previsão legal, requerendo a alteração do nome para o do candidato oficial, passando a ser “Thiago Sousa Bagatin”.

A defesa da candidatura apresentou contrarrazões argumentando que a Justiça Eleitoral do Paraná já aceitou candidaturas coletivas, como o coletivo “Mandata Coletiva das Pretas”, sendo homologado sem qualquer impugnação pelo Ministério Público. O voto do acórdão dado pelo Desembargador dá provimento ao recurso interposto pelo *Parquet*, com base no art. 25 da Resolução do TSE 23.609/2019 e art. 12 da Lei 9.504/97, adequando o nome de urna da candidatura para o nome do candidato oficial.

## 4. Propostas legislativas para criação e regulamentação dos mandatos coletivos no Brasil

### 4.1. Proposta de Emenda Constitucional nº 379/2017

Em 09 de novembro de 2017, motivado pela eleição de um mandato coletivo na cidade de Alto Paraíso de Goiás (GO), pelo partido Podemos (antigo PTN), a deputada federal Renata Abreu (PODEMOS) apresentou Proposta de Emenda à Constituição (PEC), que passou a possuir a numeração 379/2017 e que insere parágrafo ao art. 14 da Constituição Federal de 1988 para possibilitar o mandato coletivo no âmbito do Poder Legislativo, segue a redação da sugestão dada pelo projeto:

Art. 1º. O art. 14 da Constituição Federal passa a vigorar acrescido do seguinte § 12:

Art. 14. § 12. Os mandatos, no âmbito do Poder Legislativo poderão ser individuais ou coletivos, na forma da lei (PEC 379, 2017).

Na Justificação da proposta de emenda constitucional a deputada argumenta que o país enfrenta uma grave crise ético-política e, com vistas a ampliar a participação da sociedade nas decisões políticas, propõe a discussão do novo modelo para o ordenamento jurídico-constitucional, de modo a instituir a possibilidade de os mandatos coletivos – no âmbito do Poder Legislativo – serem individuais ou coletivos.

Com a renúncia da titular do mandato coletivo do PT em Belo Horizonte, Sônia Lansky, caso já mencionado, a discussão ganhou fôlego e, segundo a autora da PEC, a deputada federal Renata Abreu (Podemos-SP), o tema deverá ser abordado na próxima reforma eleitoral (AGUIAR, 2021).

Ademais, conforme a última parte do referido dispositivo a ser adicionado à Constituição, a aprovação da inserção do texto à Constituição deve ser regulamentada em Lei Complementar a ser editada pelo Congresso Nacional. Isso significa que não bastaria apenas a inclusão do dispositivo constitucional, mas sim a discussão pelo legislador de que forma o mandato coletivo deveria ser estruturado.

#### 4.2. Projeto de Lei Complementar nº 4475/2020

O primeiro projeto de lei complementar visando estabelecer regras para o registro e propaganda eleitoral de candidaturas coletivas é a PL nº 4475/2020 de autoria do Deputado Federal João Daniel (PT/SE).

O referido projeto busca alterar a Lei nº 9.504/1997, especificadamente os arts. 12 e 36, passando a vigorar acrescido do parágrafo 6º. Especificadamente no art. 12, passaria a possuir a seguinte redação:

Art. 12.

§ 6º. No caso de candidaturas promovidas coletivamente, o candidato poderá indicar, no pedido do registro, o nome do grupo ou coletivo social que o apoia, que será acrescido do nome registrado pelo candidato, desde que não se estabeleça dúvida quanto à identidade do candidato registrado, sendo vedado o registro apenas do nome do respectivo grupo ou coletivo social (PL 4475/2020).

O parágrafo 6º a ser acrescido ao art. 36 do dispositivo legal trataria acerca da propaganda eleitoral de tais candidaturas, buscando vedar a menção à candidatura e o pedido

de voto ou de apoio eleitoral a terceiro não registrado como candidato. Ou seja, excluindo-se os demais membros do grupo ou coletivo social que apoia o candidato registrado.

Na justificativa apresentada pelo deputado, argumenta-se que o objetivo não é limitar ou dificultar a mobilização e participação coletiva em torno deste tipo de candidatura, mas reduzir as margens para questionamentos futuros, garantindo a segurança jurídica necessária para o fortalecimento de iniciativas dessa natureza. Sustenta ainda que a intenção é (1) autorizar o registro do nome do grupo ou coletivo social que apoia o candidato, acrescendo ao nome registrado pelo candidato, vedando que seja apenas com o nome do respectivo agrupamento, de modo a não gerar dúvidas no eleitorado quanto à identidade do candidato oficialmente registrado e; (2) nas propagandas eleitorais sejam indicadas, de forma inequívoca, qual o candidato registrado e, facultativamente, o grupo ou coletivo social que o apoia e seus apoiadores, sem causar dúvida quanto à identidade do candidato registrado, vedando a menção à candidatura e o pedido de voto ou de apoio eleitoral a terceiro não registrado como candidato.

Para o deputado, tais regras são fundamentais para preservar o caráter democrático e participativo, sem prejuízo da transparência e isonomia no processo eleitoral.

### 4.3. Projeto de Lei Complementar nº 4.724/2020

O Projeto de Lei Complementar nº 4.724/2020 apresentado pelo deputado federal André Figueiredo (PDT/CE), que dispõe sobre o exercício coletivo do mandato eletivo no Poder Legislativo prevê que o mandato eletivo poderá ser exercido de forma coletiva, compartilhada, colaborativa, cooperativa ou participativa, recebendo a designação de mandato coletivo.

Para a proposta legislativa, considerar-se-á:

Art. 2º

I – Parlamentar: ator político eleito, que ocupa legalmente o cargo eletivo e que compartilha o poder decisório com os coparlamentares;

II – Coparlamentar: cidadão participante de um mandato coletivo cuja posição deve ser consultada para a definição da decisão do parlamentar, no exercício das suas atribuições legislativas;

III – Chapa de mandato coletivo: o conjunto de pessoas formado pelo candidato a parlamentar e pelos candidatos a coparlamentares, que compõem uma candidatura coletiva;

IV – Grupo de mandato coletivo: conjunto de pessoas formado pelo parlamentar e pelos coparlamentares;

V – Estatuto do mandato: acordo formal que delimita os elementos fundamentais do vínculo contratual entre o parlamentar e os coparlamentares.

Neste projeto, o conjunto de prerrogativas e obrigações decorrentes do cargo será atribuído ao parlamentar eleito, que deverá atuar em conformidade com as decisões políticas tomadas pelo agrupamento que faz parte, de acordo com os critérios estabelecidos pelo estatuto do mandato, sendo vedado a delegação de prerrogativas ou obrigações exclusivas dos parlamentares aos coparlamentares. Ademais, ao estatuto deverá ser dada ampla publicidade.

O projeto prevê a limitação máxima de cinco pessoas compondo o mandato coletivo, considerando, inclusive, o candidato a parlamentar. As decisões sobre a candidatura de chapa coletiva e a escolha dos candidatos a coparlamentar pelos partidos deverá ser feita conjuntamente com a escolha dos candidatos a parlamentares.

O nome do agrupamento deve ser acrescido ao nome registrado pelo candidato a parlamentar, não podendo gerar dúvida quanto à sua identidade, bem como quanto ao exercício da propaganda eleitoral. Prevê ainda que será facultado ao partido substituir candidato a coparlamentar que renunciar ou vier a falecer após o termo final do prazo de registro ou que tenha sido indeferido ou cancelado o registro.

Na justificativa apresentada pelo deputado, ele argumenta que é observada a emergência de novos modelos de gestão do mandato parlamentar “concebidos com uma visão holística, colaborativa, aberta e horizontal”, permitindo que grupos heterogêneos façam parte da tomada de decisões. Ademais, no novo modelo de mandato, as decisões são tomadas pelo grupo, como em votações ocorridas no Plenário da Câmara dos Deputados.

Entretanto, a regulamentação de acordos em relação a atuação do coletivo após eleito não impede o descumprimento do acordo de seguir a decisão da maioria dos participantes. Ou seja, descumprimentos teriam que ser discutidos na esfera civil das obrigações entre partes como se fosse uma lesão contratual.

#### **4.4. Projeto de Lei Complementar nº 1.422/2021**

De autoria do deputado federal Bacelar (PODE/BA), dispõe sobre os mandatos coletivos, aplicando aos cargos de Deputado Federal, Estadual ou Distrital e de Vereador, sendo exercido por colegiado denominado “Coletivo Parlamentar” e formado por três membros, possuindo a seguinte composição:

- I – Um membro-representante, o qual será o Deputado Federal, Estadual ou Distrital, ou Vereador formalmente eleito nos termos da Constituição Federal e da legislação eleitoral e representará o Coletivo Parlamentar junto à respectiva Casa;
- II – Dois membros-participantes, os quais serão, obrigatoriamente, cidadãos filiados ao mesmo partido político do membro-representante e o auxiliarão no exercício do mandato coletivo.

Extrai-se que, neste modelo, cabe ao membro-representante do Coletivo Parlamentar as prerrogativas referentes ao exercício do mandato, incluindo o direito a voz e voto nas reuniões e sessões parlamentares da respectiva Casa, enquanto, aos membros-participantes do Coletivo Parlamentar serão garantidos:

- I – O gozo das imunidades parlamentares previstas na Constituição Federal e nas respectivas Constituições Estaduais ou Leis Orgânicas; II – a participação nas decisões relacionadas ao exercício do mandato coletivo, conforme regras estabelecidas em seu ato constitutivo, respeitados: a) os critérios estabelecidos pelo estatuto do respectivo partido político; b) a prevalência da vontade do membro-representante em caso de dissenso.

Ou seja, o membro-participante, terá direito nas decisões, cabendo ao membro-representante a prevalência em caso de dissenso entre os membros-participantes. Ainda, o dispositivo prevê que o exercício do mandato coletivo deverá respeitar os critérios estabelecidos pelo estatuto do partido.

Para frente, o projeto legislativo complementar estabelece que, nas hipóteses de perda de mandato, serão aplicáveis a quaisquer membros do Coletivo Parlamentar, estendendo-se a todos a sanção aplicada a algum deles. Por outro lado, a inelegibilidade imposta a um dos membros, não afetará a capacidade eleitoral passiva dos demais.

Em seu formato, com a presença de 02 (dois) cidadãos junto ao parlamentar eleito, todos os três passam a gozar da imunidade parlamentar, exercendo livremente o poder conferido pelo povo, aumentando a representatividade dos grupos.

#### **4.5. Projeto de Lei Complementar nº 1.593/2021**

Por fim, a proposta de Lei Complementar apresentada pelo deputado federal Paulo Teixeira (PT/SP), que busca alterar as Leis 9.096/1995 e 9.504/1997, para estabelecer a previsão de candidaturas coletivas nas eleições proporcionais. Prevê o acréscimo de um artigo

nº 20-A à Lei nº 9.096/1995, conceituando seu formato de mandato coletivo com a seguinte redação:

Art. 20-A É facultado ao partido político admitir, para disputa de eleições proporcionais, candidaturas coletivas, compreendidas como aquelas nas quais mais de um candidato(a) pleiteia um mandato eletivo sob uma mesma candidatura.

No tocante as alterações da Lei nº 9.504/1997 prevê-se vigorar com a seguinte redação:

Art. 7º As normas para a escolha e substituição dos candidatos e para a formação de coligações serão estabelecidas no estatuto do partido, observadas as disposições desta Lei, podendo ser admitidas, no caso das eleições proporcionais, segundo deliberação partidária, candidaturas individuais ou coletivas, estas últimas compreendidas como aquelas nas quais mais de um candidato(a) pleiteia um mandato eletivo sob uma mesma candidatura.

A proposta entende que as condições de elegibilidade e as causas de inelegibilidade serão aferidas considerando a situação individual dos componentes do coletivo, cujas restrições serão atraídas para a candidatura como um todo.

A justificativa apresentada pelo deputado sustenta que o Brasil perpassa por uma grave crise em sua democracia, decorrente da crescente desigualdade e a emergência de movimentos antidemocráticos, com políticas de austeridade que trazem a insatisfação popular.

## **5. Novas configurações: como os grupos têm organizados candidaturas nos processos eleitorais de maneira coletiva no Paraná**

O presente estudo selecionou quatro experiências de candidaturas, dentre uma delas, um mandato coletivo eleito, que disputaram algum pleito eleitoral no estado do Paraná nas eleições de 2018 e 2020. Às candidaturas coletivas selecionadas foi encaminhado, via e-mail, um questionário semiestruturado e as respostas foram devolvidas também via correio eletrônico. O objetivo das entrevistas foi investigar como as candidaturas coletivas se organizaram para a campanha, bem como as definições de pautas pelo consenso. Com o mandato eleito, as dúvidas eram sobre o consenso já no exercício do mandato, e de que maneira atuavam na posição de eleitos de forma coletiva. As perguntas estruturadas eram abertas, podendo os participantes responderem abertamente como desejassem.

Acerca das candidaturas selecionadas para a presente pesquisa, foi escolhida a candidatura que concorreu à Assembleia Legislativa do Estado do Paraná (ALEP) no ano de 2018 pelo Partido Socialismo e Liberdade (PSOL), registrada como “Diogo Rech do Mandato Coletivo” (registrada pelo pesquisador), e outras três candidaturas que disputaram o cargo de vereador nas eleições de 2020, são elas: “Mandato Coletivo EKOA”, pelo PSOL em Curitiba/PR; “Claudino Dias Mandato Coletivo” pelo PSOL em Curitiba/PR e, por fim; “Josi Mais Coletivo”, pelo PSOL em Ponta Grossa/PR.

### **5.1. Candidatura coletiva registrada como “Diogo Rech do mandato coletivo” pelo PSOL para a disputa do cargo de Deputado Estadual no Paraná nas eleições de 2018**

Referente a primeira candidatura, que disputou as eleições de 2018, esta contou com a participação dos membros: Diogo Rech (titular oficial da candidatura), de Francisco Beltrão, Camila Viviane, de Foz do Iguaçu, Hiolanda Galvão, de Umuarama, e Jorge Tupã, de São Miguel do Iguaçu<sup>3</sup>. O grupo recebeu 2.203 votos (0,04% dos votos válidos no estado), não tendo eleito.

O grupo respondeu através dos membros Diogo Rech e Camila Viviane, que contribuíram afirmando possuir conhecimento de outros partidos construtores de candidaturas coletivas, em especial para o PSOL, PT, PDT e PODEMOS. Ainda, os membros sustentaram que a ideia de construir uma candidatura coletiva surgiu através da pré-candidatura do “Mandato Coletivo” que disputou o cargo de deputado distrital no Distrito Federal, encabeçada pelo militante Thiago Ávila, bem como pelas experiências coletivas fomentadas pelo PSOL em São Paulo, Minas Gerais etc.

A candidatura recebeu o registro de nome de urna “Diogo Rech do Mandato Coletivo”, argumentando que tal nome se deu visando impedir questionamentos jurídicos no tocante à Resolução eleitoral que impede o registro de nome que não identifique o candidato, não tendo recebido questionamento judicial.

Por fim, os membros responderam que a candidatura não foi eleita e que o que uniu o grupo era a corrente interna do PSOL nomeada “Comuna”, que faz parte da IV Internacional, trazendo membros com perfis diferentes (duas mulheres e dois homens, dentre eles um guarani),

---

<sup>3</sup> Vide informações da rede social do Mandato Coletivo através do link: [https://www.facebook.com/mandatocoletivoparana/photos/?ref=page\\_internal](https://www.facebook.com/mandatocoletivoparana/photos/?ref=page_internal). Acesso em: 22 de junho de 2021.

tendo como plataforma política principal o ecossocialismo e as bandeiras da juventude, do feminismo, da negritude, do movimento LGBT, do movimento indígena, bem como o movimento antiproibicionista e antimanicomial. O consenso em relação às pautas de candidatura foi possível tendo em vista os próprios elementos pelos quais o partido milita – os participantes uniram temas da juventude (candidato Diogo) com as questões ambientais (candidato guarani) e de gênero e saúde mental (candidatas mulheres). Todavia, não foram eleitos.

### **5.2. Candidatura coletiva registrada como “Mandato Coletivo Ekoa” pelo PSOL em Curitiba/PR para o cargo de Vereador nas eleições de 2020**

Em Curitiba, a candidatura foi nomeada EKOA (pelo PSOL), encabeçada por Thiago Bagatin, Cacique Setembrino Rodrigues, Rosilei Pivovar, Alessandra Zilli, Mariana Kauchakje, Marcelle Valentim e Fabrício Carvalho<sup>4</sup>, que também disputou o cargo de vereador em Curitiba no pleito de 2020. O grupo recebeu 2.303 votos (0,29% dos válidos), não sendo eleito.

O grupo respondeu o questionário através de Thiago Bagatin que considerou conhecer candidaturas coletivas pelos partidos PSOL e PT, enquanto a inspiração para a construção da referida candidatura se deu pela concepção coletiva de participar das ações políticas, não tendo ocorrido intervenção do partido.

A candidatura foi registrada no nome de Thiago Bagatin e através do nome de urna “Mandato Coletivo Ekoa”, com foto de urna com todos os componentes. Entretanto, conforme mencionado pelo representante, houve obstáculo no tocante a foto de urna coletiva, o que não foi permitido. Por outro lado, o nome de urna foi aceito.

A plataforma política do grupo tinha como bandeira principal a pauta “todas as causas importam”.

### **5.3. Candidatura coletiva registrada como “Claudino Dias Mandato Coletivo” pelo PSOL em Curitiba/PR para o cargo de Vereador nas eleições de 2020.**

---

<sup>4</sup> Vide informações da rede social do Mandato Coletivo EKOA, através do link: [https://www.facebook.com/mandatocoletivoekoa/photos/?ref=page\\_internal](https://www.facebook.com/mandatocoletivoekoa/photos/?ref=page_internal). Acesso em 22 de junho de 2021.

A pesquisa não recebeu o retorno da candidatura nomeada “Claudino Dias Mandato Coletivo” do PSOL de Curitiba/PR. A candidatura encabeçada por Claudino Dias Mandato Coletivo (PSOL), formada por Claudino Dias, Luciano e Jéssica<sup>5</sup>, disputando o cargo de vereador na cidade de Curitiba nas eleições de 2020, recebeu 321 votos (0,04% dos votos válidos), não tendo eleito.

Apesar dos membros da candidatura não terem respondido ao questionário, conforme analisado no tópico anterior, essa candidatura foi objeto de pedido de impugnação do registro pelo Ministério Público Eleitoral na Justiça Eleitoral, visando alterar o nome de urna escolhido, qual seja, “Claudino Dias Mandato Coletivo”.

De todo modo, a sentença do Juízo Eleitoral, mantida pelo Acórdão do Tribunal Regional Eleitoral, permitiu o registro da candidatura conforme registro solicitado pelos candidatos.

#### **5.4. Candidatura e mandato coletivo registrado como “Josi mais coletivo” pelo PSOL em Ponta Grossa/PR para o cargo de Vereador nas eleições de 2020**

Por fim, a candidatura coletiva eleita para a vereança na cidade de Ponta Grossa no pleito de 2020 (pelo PSOL), nomeada “Josi Mais Coletivo”, formada por Josi Kieras, Ana Paula, Guilherme Mazer e João Luiz<sup>6</sup>, recebendo 1.294 votos (0,80% dos válidos), sendo eleita para ocupar a cadeira de vereança no município.

O agrupamento respondeu ao questionário através dos membros: Ana Paula e Guilherme Mazer, argumentando que a inspiração para a construção da candidatura coletiva se deu pela indisponibilidade de ter uma candidatura própria, como em outras eleições, e a viabilidade eleitoral que a candidatura possuía, bem como o desejo de eleger o primeiro mandato do PSOL no Paraná. Ademais, o partido incentivou o grupo para que fossem candidatos, independente da forma (individual ou coletiva).

A candidatura teve como nome oficialmente registrado o de Josiane Kieras, com nome de urna “Josi Mais Coletivo”, não tendo obstáculos. A união se deu em razão da viabilidade

---

<sup>5</sup> Vide informações da rede social do Mandato Coletivo Ecosocialista, através do link: <https://www.facebook.com/claudinodiasdobrasil/photos/1746935828807313>. Acesso em: 22 de junho de 2021

<sup>6</sup> Vide informações da rede social da Josi + Coletivo, atualmente nomeada “Coletivo do PSOL”, através do link: [https://www.facebook.com/coletivodopsolpg/photos/?ref=page\\_internal](https://www.facebook.com/coletivodopsolpg/photos/?ref=page_internal). Acesso em: 22 de junho de 2021.

eleitoral, disponibilidade, alinhamento político dentro do partido e a diversidade de inserção política na sociedade.

O grupo foi eleito e trouxe que, além dos percalços normais do início de um mandato, há a ausência de previsão legal para que todos os componentes do mandato exerçam as funções do vereador na estrutura do parlamento.

Ademais, considerou que, não sendo possível a concordância do grupo através do consenso, a decisão é tomada através de votação. Em razão do mandato possuir quatro componentes, ou seja, número par, a vereadora oficial tem o voto “de minerva” (desempate) – Josiane Kieras.

Quanto a forma de distribuição da verba salarial, o mandato coletivo informou que se soma o salário líquido dos 3 vereadores (um exerce o cargo de chefe de gabinete e os outros dois a assessoria) e o salário líquido da vereadora. Uma vez retirada a porcentagem estatutária do partido (em torno de R\$ 1.500,00), e é dividido em quatro, percebendo em torno de R\$ 4.000,00 líquido por pessoa. O restante é pago alguns serviços do mandato.

Por fim, o grupo aborda que o partido não interferiu, mas que o mandato deve obedecer às resoluções e o programa partidário.

## **6. Contraponto das experiências de candidaturas e mandatos coletivos e a ausência de previsão legislativa**

As candidaturas coletivas, pleiteando ocupar cadeiras no legislativo brasileiro, através de “mandatos coletivos” já são realidade, fazendo parte ativa nas últimas eleições realizadas, inclusive no município de Francisco Beltrão (PR).

Como já enfrentado neste artigo, não há proibição legal para a existência de candidaturas ou mandatos coletivos. Assim, sem proibição, a construção de pautas políticas para disputar eleições passou a se tornar uma prática dos partidos, o que parece possibilitar maior número de votos, maior possibilidade de conexão identitária com variados grupos sociais e maior possibilidade de alcançar os votos necessários para tornarem-se eleitos e exercerem seus mandatos. Importante salientar que no Brasil, de acordo com as pesquisas realizadas, o maior número de candidaturas coletivas é para funções parlamentares.

Verifica-se a presença de diversos formatos do modelo de coletivo de mandato parlamentar, com quantidade de membros diversos e, conforme visto, dificuldades enfrentadas,

com a ocorrência de expulsões de membros e renúncia do parlamentar titular eleito. Inclusive, os estudos dos mandatos coletivos analisados neste trabalho, embora sejam todos do PSOL, apresentam diferentes formas de se organizar, mesmo porque inexitem diretrizes ou regramentos específicos para estas candidaturas, e muito menos para o exercício destes mandatos.

Situações como renúncia de membros de coletivos eleitos, ou exclusão de um membro por decisão do próprio coletivo são fatores que emergirão cada vez mais com a existência de mais mandatos coletivos em exercício. Estas situações contrapõem a participação política do povo e da militância, com a fidelidade partidária e ideológica que determinados agrupamentos políticos podem cobrar de seus militantes, da mesma forma como ocorre pela atual legislação eleitoral, em seu art. 24 da Lei 9.096/1995, que estabelece: “Na Casa Legislativa, o integrante da bancada de partido deve subordinar sua ação parlamentar aos princípios doutrinários e programáticos e às diretrizes estabelecidas pelos órgãos partidários, na forma do estatuto”. (BRASIL, 1995)

Tal situação sequer foi discutida nas propostas de regulamentação em trâmite nas casas legislativas. Por enquanto nada pode ser feito, já que o ocupante legal, para fins da atual legislação eleitoral é apenas aquele registrado como candidato no pleito eleitoral e que tomou posse. Ou seja, os mandatos coletivos existem na prática, porém, oficialmente é como se fossem um candidato único que venceu o pleito eleitoral. O que acontece é: há o registro da candidatura em nome de um sujeito, por exemplo, João do Coletivo. Este candidato faz sua campanha junto com outros membros do coletivo, são eleitos pelos votos vinculados a divulgação política do coletivo, mas quem toma posse é o João do Coletivo, como se fosse um único candidato a quem cabe o exercício do mandato. O coletivo então organiza-se como seja de seu interesse para exercer o mandato, inexistindo regulamentação quanto ao consenso, quanto a divisão salarial ou quanto a possibilidade de desistência de um ou outro membro.

Independentemente de a regulamentação inexistir, os mandatos coletivos existem na prática. Quanto às condições, faz-se referência tanto a segurança jurídica da relação trabalhista em que está exposto o “coparlamentar”, uma vez que não é o político efetivamente eleito (para fins da atual legislação), não percebendo garantias como recolhimento de imposto de renda, contribuição previdenciária, dentre outros amparos dados pela legislação trabalhista.

Assim sendo, conforme já mencionado no item 4.1, já está em discussão a Proposta de Emenda Constitucional (PEC n 379, na Câmara dos Deputados) objetivando validar a existência

legal dos mandatos coletivos, prevendo que Lei Complementar possa regulamentar seus exercícios. O estabelecimento destes elementos importa, inclusive, para que os mandatos coletivos não sejam usados como instrumentos para obter apenas a imunidade parlamentar para todos os membros de coletivos, perdendo seu objetivo maior - de aprimorar a representatividade.

Os projetos de lei indicados nesta pesquisa ainda não foram votados. Estão aguardando o momento em que seja analisada a reforma eleitoral.

Alguns detalhes necessários para a regulamentação dos mandatos coletivos já estão presentes em alguns projetos de lei. Conforme o Projeto de Lei Complementar nº 1.422/2021 e o Projeto de Lei Complementar nº 4.724/2020, prevê-se limitar a quantidade de membros participantes do mandato coletivo que disputa o cargo eletivo e eventualmente, caso eleito, venha a tomar posse. No primeiro, é determinada a composição do mandato coletivo em três pessoas, dentre elas o membro-representante e dois membros-participantes, enquanto o segundo prevê limitação máxima de cinco pessoas compondo o mandato coletivo, considerando inclusive o candidato a parlamentar.

Já o Projeto de Lei Complementar nº 1.422/2021, prevê garantir aos coparlamentares (nomeados membros-participantes) o direito à imunidade parlamentar, assegurando a estes um direito que, atualmente, apenas é conferido ao parlamentar registrado no pleito eleitoral, e a participação destes nas decisões relacionadas ao exercício do mandato coletivo, conforme seu ato constitutivo.

Isso pode ser um fator importante, ainda mais quando considerado a possível aprovação do dispositivo acerca da garantia de imunidade parlamentar aos coparlamentares, limitando o número de pessoas com tal garantia, de forma a não permitir o acesso irrestrito a amplo número de cidadãos à referida imunidade. Da mesma maneira, a forma de substituição em caso de vacância de uma “vaga” do mandato coletivo, como por exemplo no caso ocorrido em Belo Horizonte/MG, em que houve a renúncia da covereadora Sônia Lansky merecem ser pensados e definidos. Maior consequência jurídica ainda pode haver quando o membro principal, nome da candidatura de registro seja cassado ou renuncie – não há previsão alguma para as diretrizes de como solucionar ou de consequências para tal, nos projetos ora apresentados.

Necessário ainda apontar as questões previdenciárias para o coletivo – não existe previsão sobre possíveis contribuições para todos os membros do coletivo no exercício do

mandato. Ainda, não há previsão para contratação de assessores. De acordo com as respostas obtidas, os coletivos têm exercido o mandato colocando cada membro em funções de assessoria, a fim de que tenham salários e possam exercer as atividades políticas com dedicação. Por outro lado, acabam ficando sem uma assessoria especializada, com os quais os demais eleitos podem contar.

Esses são elementos que devem ser considerados quando da edição da norma jurídica, a fim de que de fato supra as necessidades políticas impostas pela novidade na forma de representação popular no parlamento brasileiro.

### **Considerações finais**

A democracia enquanto conceito abstrato e de constante evolução não se resume ao definido em uma carta constitucional ou em apenas uma forma de conceituação, muito menos no formato representativo do povo. Ela deve ser entendida como a abertura de novas possibilidades, buscando ampliar a forma de participação popular na tomada de decisões políticas.

Para tanto, essas experiências coletivas buscam, nos moldes da atual legislação, atuar de forma ampliada. Mesmo elegendo apenas um parlamentar, este estabelece compromissos com os demais membros do coletivo que compõe, renunciando à decisão individual que teria, a fim de ampliar o poder para outras pessoas.

No entanto, conforme extraiu-se durante o trabalho, há o registro de divergências e atritos que expuseram a dificuldade de atuação de um mandato coletivo diante da inexistência de previsão legal que os regule.

De igual modo, há a falta de segurança jurídica aos membros, que se veem sem direitos garantidos aos parlamentares oficialmente registrados e eleitos, como por exemplo recolhimento de imposto de renda, contribuição previdenciária, imunidade parlamentar etc.

Existia compromisso do Congresso Nacional em definir a Reforma Eleitoral até 2021, o que não ocorreu. Inclusive, até o momento, existiram apenas pequenas reformas: A Lei 14.192/2021 instituiu o crime de divulgar, no período de campanha eleitoral, fatos inverídicos sobre partidos ou candidatos para exercer influência no eleitorado – combate às notícias falsas (*Fake News*). A criação das federações é outra mudança significativa. Introduzida na Lei dos Partidos Políticos, por meio da Lei n. 14.208/2021 – inclusive, a federação pode construir

candidaturas coletivas pluripartidárias, o que ainda não foi visto em cenário nacional. A Emenda Constitucional n. 117/2022 estabeleceu que cada partido deve disponibilizar recursos do Fundo Eleitoral, do Fundo Partidário e tempo gratuito de rádio e televisão respeitando o percentual mínimo de 30% e máximo de 70% entre homens e mulheres, mesmo percentual especificado para o registro de candidaturas de cada gênero.

Algumas inovações ainda foram a inovação sobre a possibilidade de arrecadação financeira de campanhas pelo Pix, desde que a chave do recebedor seja o CPF, permitida pelo TSE em consulta pública do Partido Social Democrático (PSD) em 2022; e na ADI n. 5.970/DF, julgada pelo Supremo Tribunal Federal (STF) em 2021, tornou possível a realização de apresentações artísticas com a finalidade de arrecadação para campanhas, sem promoção das candidaturas.

Contudo, as iniciativas coletivas que desejarem disputar eleições ainda se encontram sem regulamentação legal, embora por decisões judiciais - permitidas.

Finalmente, no estudo foi possível observar que a ausência de previsão legislativa regulamentando os mandatos coletivos impõe uma série de dificuldades para o exercício de suas candidaturas e mandatos parlamentares.

Diante da existência fática dos mandatos coletivos, que já atuam perante as Casas Legislativas pelo país, bem como da judicialização das candidaturas coletivas existentes, percebe-se a urgência de o legislador regulamentar elementos como número de candidatos no coletivo, existência ou não de imunidade parlamentar a todos os membros, vencimentos e assessorias, contribuições previdenciárias, consequências jurídicas em casos de renúncia ou expulsão.

A discussão previdenciária, existência de assessores ou distribuição dos vencimentos dizem respeito aos membros do mandato, contudo, imunidades parlamentares, consequência em caso de renúncia ou expulsão podem trazer consequências políticas importantes aos que elegeram o coletivo, que poderão sentirem-se não mais representados.

Ainda, inexistente verificação em relação a decisão compartilhada – o partido poderá exercer controle em relação a seus próprios interesses caso seja este o fiscalizador do exercício do mandato coletivo, e a população não tem um canal de transparência para verificar tais atuações. Assim, a decisão em grupo dificilmente poderá ser verificada, vale a confiança depositada no coletivo.

---

#### *CANDIDATURAS E MANDATOS COLETIVOS*

## Referências

AGUIAR, Tiago. Mandatos coletivos tentam virar frente e forçar *lobby* no TSE. **Estadão**, 16 abr. 2021. Disponível em: <https://politica.estadao.com.br/noticias/geral,mandatos-coletivos-tentam-virar-frente-e-forcar-lobby-no-tse,70003683199>. Acesso em: 16 abr. 2021.

AZEVEDO, Alessandra. Justiça Eleitoral permite o registro de 9 candidaturas coletivas; entenda. **Correio Braziliense**. 27 set. 2018. Disponível em: [https://www.correiobraziliense.com.br/app/noticia/politica/2018/09/27/interna\\_politica,708519/justica-eleitoral-permite-o-registro-de-9-candidaturas-coletivas-ente.shtml](https://www.correiobraziliense.com.br/app/noticia/politica/2018/09/27/interna_politica,708519/justica-eleitoral-permite-o-registro-de-9-candidaturas-coletivas-ente.shtml). Acesso em: 30 jan. 2021.

BANCADA ATIVISTA. **A Mandata Ativista sofreu um golpe na segunda-feira, 1 de fevereiro**. Facebook, 2021. Disponível em: <https://www.facebook.com/bancadaativista/posts/2799409870377254/>. Acesso em: 19 jun. 2021.

BARIFOUSE, Rafael. A crise em SP que escancara os desafios dos “mandatos coletivos”. **BBC News Brasil**, São Paulo, 11 fev. 2021. Disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/brasil-56020783>. Acesso em: 22 abr. 2021.

\_\_\_\_\_, Rafael. Eleições 2018: Conheça os grupos que se elegeram para exercer 'mandatos coletivos' de deputados. **BBC News Brasil**, São Paulo. 01 nov. 2018. Disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/brasil-45871537>. Acesso em: 01 fev. 2021.

BELO HORIZONTE/MG. Por questões de saúde, Sônia Lansky da Coletiva (PT) renuncia a mandato. **Câmara Municipal de Belo Horizonte**, 25 mar. 2021. Disponível em: <https://www.cmbh.mg.gov.br/comunicação/notícias/2021/03/por-questões-de-saúde-sônia-lansky-da-coletiva-pt-renuncia-mandato>. Acesso em: 16 abr. 2021.

BITTAR, Paula. Propostas buscam regulamentar candidaturas e mandatos coletivos. **Câmara dos Deputados**, 11 nov. 2020. Disponível *online* em: <https://www.camara.leg.br/noticias/706588-propostas-buscam-regulamentar-candidaturas-e-mandatos-coletivos/>. Acesso em: 16 abr. 2021.

BOCCHINI, Bruno. Candidatura coletiva é eleita pela primeira vez em São Paulo. **Agência Brasil**. São Paulo, 11 out. 2018. Disponível em: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/politica/noticia/2018-10/candidatura-coletiva-e-eleita-pela-primeira-vez-em-sao-paulo>. Acesso em: 23 jun. 2021.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, [2021]. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em: 05 mai. 2021.

\_\_\_\_\_. **Emenda Constitucional nº 04, de 14 de setembro de 1993**. Dá nova redação ao art. 16 da Constituição Federal. Disponível em:

[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/emendas/emc/emc04.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc04.htm). Acesso em: 25 jun. 2021.

\_\_\_\_\_. **Emenda Constitucional nº 26, de 27 de novembro de 1985.** Convoca Assembleia Nacional Constituinte e dá outras providências. Brasília, DF, 1985. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/Emendas/Emc\\_anterior1988/emc26-85.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc_anterior1988/emc26-85.htm). Acesso em: 22 abr. 2021.

\_\_\_\_\_. Câmara dos Deputados. **Proposta de Emenda à Constituição nº 379/2017.** Insere parágrafo ao art. 14 da Constituição Federal para possibilitar o mandato coletivo no âmbito do Poder Legislativo. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, 2017. Disponível em: [https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop\\_mostrarintegra?codteor=1620713&filename=PEC+379/2017](https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1620713&filename=PEC+379/2017). Acesso em: 15 abr. 2021.

\_\_\_\_\_. **Lei Complementar nº 135 de 04 de junho de 2010.** Estabelece casos de inelegibilidade, prazos de cessação e determina outras providências. Brasília, DF. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lcp/lcp135.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp135.htm). Acesso em: 22 jun. 2021.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 4.737 de 15 de julho de 1965.** Institui o Código Eleitoral. Brasília, DF. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l4737compilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4737compilado.htm). Acesso em: 16 abr. 2021.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 9.096 de 19 de setembro de 1995.** Dispõe sobre partidos políticos. Brasília, DF. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l9096.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9096.htm). Acesso em: 25 jun. 2021.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 12.527 de 18 de novembro de 2011.** Regula o acesso a informações e dá outras providências. Brasília, DF. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm). Acesso em: 20 jun. 2021.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 10.257 de 10 de julho de 2001.** Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Brasília, DF. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/leis\\_2001/l10257.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10257.htm). Acesso em: 20 jun. 2021.

\_\_\_\_\_. Tribunal Superior Eleitoral. **Plebiscito de 1993.** Disponível em: [https://www.justicaeleitoral.jus.br/arquivos/plebiscito-de-1993/rybena\\_pdf?file](https://www.justicaeleitoral.jus.br/arquivos/plebiscito-de-1993/rybena_pdf?file). Acesso em: 13 abr. 2021.

\_\_\_\_\_. Câmara dos Deputados. **Projeto de Lei Complementar nº 4.475, de 04 de set. de 2020.** Altera a Lei nº 9.504 para estabelecer regras para o registro e para a propaganda eleitoral de candidaturas promovidas coletivamente. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, 2020. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2262090&ord=1>. Acesso em: 16 jun. 2021.

\_\_\_\_\_. Câmara dos Deputados. **Projeto de Lei Complementar nº 4.724, de 25 de set. de 2020.** Dispõe sobre o exercício coletivo do mandato eletivo no Poder Legislativo. Brasília,

DF: Câmara dos Deputados, 2020. Disponível em:  
<https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2263417&ord=1>. Acesso em: 16 jun. 2021.

\_\_\_\_\_. Câmara dos Deputados. **Projeto de Lei Complementar nº 1.422, de 15 de abr. de 2021**. Dispõe sobre o mandato coletivo. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, 2021. Disponível em:  
<https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2278195>. Acesso em: 16 jun. 2021.

\_\_\_\_\_. Câmara dos Deputados. **Projeto de Lei Complementar nº 1.593, de 28 de abr. de 2021**. Altera as Leis nº 9.096 e 9.504, para estabelecer a previsão de candidaturas coletivas nas eleições proporcionais, nos termos em que especifica. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, 2021. Disponível em:  
<https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2279660>. Acesso em: 16 jun. 2021.

\_\_\_\_\_. Tribunal Superior Eleitoral. **Resolução nº 23.609, de 18 de dezembro de 2019**. Dispõe sobre a escolha e o registro para as eleições. Brasília/DF, 18 dez. 2019. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/legislacao/compilada/res/2019/resolucao-no-23-609-de-18-de-dezembro-de-2019>. Acesso em: 13 jun. 2021.

\_\_\_\_\_. Tribunal Regional Eleitoral/PR. **Registro de candidatura processo nº 0600055-05.2020.6.16.0176**. Curitiba/PR. Relator: Des. Fernando Quadros da Silva. 29 out. 2020. Disponível em: <https://pje.tre-pr.jus.br:8443/pje-web/ConsultaPublica/DetalheProcessoConsultaPublica/listView.seam?ca=c825502bbaa3e32fd218c68613bb793d39b484d172d84d8e>. Acesso em: 23 jun. 2021.

\_\_\_\_\_. Tribunal Regional Eleitoral/PR. **Registro de candidatura processo nº 0600060-27.2020.6.16.0176**. Curitiba/PR. Relator: Des. Fernando Quadros da Silva, 04 nov. 2020. Disponível em:  
<https://pje1g.tse.jus.br/pje/ConsultaPublica/DetalheProcessoConsultaPublica/listView.seam?ca=a3991274ec58dd855f4d64209573a5f91ea7a8292a12b8d5>. Acesso em: 25 jan. 2021.

\_\_\_\_\_. 69ª Zona Eleitoral de Francisco Beltrão/PR. **Registro de candidatura processo nº 0600090-92.2020.6.16.0069**. Francisco Beltrão/PR. Juiz: Paulo Roberto Gonçalves de Camargo Filho. 19 out. 2020. Disponível em: <https://consultaunificadapje.tse.jus.br/consulta-publica-unificada/documento?extensaoArquivo=text/html&path=PJE-ZONA/2020/10/19/14/22/26/92a7f034dad1487534616fc8a6f288860cfc66930bee246f6da07c256e86daa>. Acesso em: 23 jun. 2021.

\_\_\_\_\_. 69ª Zona Eleitoral de Francisco Beltrão/PR. **Registro de candidatura processo nº 0600220-82.2020.6.16.0069**. Francisco Beltrão/PR. Juiz: Paulo Roberto Gonçalves de Camargo Filho. 19 out. 2020. Disponível em: <https://consultaunificadapje.tse.jus.br/consulta-publica-unificada/documento?extensaoArquivo=text/html&path=PJE-ZONA/2020/10/19/17/19/29/37d4e44d4d962ca96c8774bbc66a9e74912ec1e9a91c82432e9f95912c1cb869>. Acesso em: 23 jun. 2021.

\_\_\_\_\_. Tribunal Regional Eleitoral/PR. **Registro de candidatura processo nº 0601764-89.2018.6.16.0000**. Curitiba/PR. Relator: Des. Vitor Roberto Silva, 11 set. 2018. Disponível em: <https://consultaunificadapje.tse.jus.br/#/public/resultado/0601764-89.2018.6.16.0000>. Acesso em: 23 jun. 2021.

CAETANO, Guilherme. Afastamento de “codeputada” em SP põe em xeque modelo de mandatos coletivos. **O Globo**, 06 fev. 2021. Disponível em: <https://oglobo.globo.com/brasil/afastamento-de-codeputada-em-sp-poe-em-xeque-modelo-de-mandatos-coletivos-24871985>. Acesso em: 22 abr. 2021.

CANDIDO, David. No Paraná, apenas Ponta Grossa elegeu mandato coletivo. **Periódico UEPG**. 17 dez. 2020. Disponível em: <https://periodico.sites.uepg.br/index.php/todas-as-noticias/232-politica/1998- apenas-ponta-grossa-elegeu-um-mandato-coletivo-no-parana-em-2020>. Acesso em 23 jun. 2021.

CONGRESSO EM FOCO. TSE nega pedido para registrar candidatura coletiva em nome de urna. **Congresso em Foco**. Pernambuco, 11 nov. 2020. Disponível em: <https://congressoemfoco.uol.com.br/eleicoes/tse-nega-pedido-para-registrar-candidatura-coletiva-em-nome-de-urna/>. Acesso em: 23 jun. 2021.

DIÁRIO CIDADE. Candidatos em Francisco Beltrão/PR. **Diário Cidade**. Disponível em: <https://www.diariocidade.com/pr/francisco-beltrao/eleicoes/2020/candidatos/>. Acesso 23 jun. 2021.

DIÁRIO DE PERNAMBUCO. TRE esclarece que legislação eleitoral não prevê candidaturas coletivas. **Diário de Pernambuco**. 30 set. 2020. Disponível em: <https://www.diariodepernambuco.com.br/noticia/politica/2020/09/tre-esclarece-que-legislacao-eleitoral-nao-preve-candidaturas-coletiva.html>. Acesso em: 16 abr. 2021.

FERNANDES, Sabrina. O que é um MANDATO COLETIVO? I 031. **YouTube**, 24 ago. 2018. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=8hKc8DqA1bA>. Acesso em: 16 abr. 2021.

FLORES, Paulo. O que é mandato coletivo. E quais os seus limites práticos e legais. **Nexo Jornal**, 02 mar. 2018. Disponível em: <https://www.nexojornal.com.br/expresso/2018/03/02/O-que-é-mandato-coletivo.-E-quais-os-seus-limites-práticos-e-legais>. Acesso em: 16 abr. 2021.

FORTUNA, Deborah. Mandato coletivo: Grupos se organizam para lançar candidatos ao Legislativo. **Correio Braziliense**. Brasília, 01 jul. 2018. Disponível em: [https://www.correiobraziliense.com.br/app/noticia/politica/2018/07/01/interna\\_politica,692109/grupos-que-vao-lancar-candidatura-ao-legislativo.shtml](https://www.correiobraziliense.com.br/app/noticia/politica/2018/07/01/interna_politica,692109/grupos-que-vao-lancar-candidatura-ao-legislativo.shtml). Acesso em: 30 jan. 2021.

FRENTE NACIONAL DE MANDATAS E MANDATOS COLETIVOS. Manifesto da Frente Nacional de Mandatas e Mandatos Coletivos. **Frente Nacional de Mandatas e Mandatos Coletivos**. Disponível para *download* em: <https://drive.google.com/file/d/1OXCbvVA-HBde-->

c7ANgzRzSfdtvrEMZV/view?fbclid=IwAR1Kvhu4vTQKz3apVriNnuNQuHDW0S7I93dymIf7wBXNFkvzs-a\_b3EA2ds. Acesso em: 16 abr. 2021.

GOMES, Lucas Henrique. Após renúncia de Sônia Lansky, “mandato coletivo” quer participação na Câmara. **O Tempo**, 08 abr. 2021. Disponível em: <https://www.otempo.com.br/politica/aparte/apos-renuncia-de-sonia-lansky-mandato-coletivo-quer-participacao-na-camara-1.2469451>. Acesso em: 16 abr. 2021.

MIRANDA, Luis Uribe. Propedêutica do conceito de democracia. **Trans/Form/Ação**, v. 44, n. 03, jul.-sep. 2021. p. 215. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/0101-3173.2021>. Acesso em: 21 mai. 24.

RAPs (Rede de Ação Política pela Sustentabilidade). Mandatos coletivos e compartilhados. Desafios e possibilidades para a representação legislativa no século XXI. 2019. Disponível em: [https://www.raps.org.br/2020/wp-content/uploads/2019/11/mandatos\\_v5.pdf](https://www.raps.org.br/2020/wp-content/uploads/2019/11/mandatos_v5.pdf). Acesso em: 21 mai. 24.

REIS, Maria Dulce. Democracia Grega: A antiga Atenas (Séc. V a.C.). **Revista Sapere Aude**, Belo Horizonte/MG, v. 9, n. 17, p. 45-66, jan.-jun. de 2018. Disponível em: <http://periodicos.pucminas.br/index.php/SapereAude/article/download/17648/13398/0>. Acesso em: 01 fev. 2021.

SECCHI, L. *et al.* Mandatos coletivos e compartilhados: inovação na representação legislativa no Brasil e no mundo. **Instituto de Políticas Públicas**, fev. 2019. Disponível em: [https://arapyau.org.br/wp-content/uploads/2019/05/PUBLICAÇÃO\\_Mandatos-coletivos-e-compartilhados-inovacao-na-representacao-legislativa.pdf](https://arapyau.org.br/wp-content/uploads/2019/05/PUBLICAÇÃO_Mandatos-coletivos-e-compartilhados-inovacao-na-representacao-legislativa.pdf). Acesso em: 28 jan. 2021.

SECCHI, L. *et al.* Mandatos coletivos e compartilhados: desafios e possibilidades para a representação legislativa no século XXI. **Rede de ação política pela sustentabilidade**, 2019. Disponível em: [https://www.raps.org.br/2020/wp-content/uploads/2019/11/mandatos\\_v5.pdf](https://www.raps.org.br/2020/wp-content/uploads/2019/11/mandatos_v5.pdf). Acesso em: 28 jan. 2021.

SIMON, Ducroquet. Genealogia dos partidos. **Folha de São Paulo**, 12 ago. 2018. Disponível em: <https://arte.folha.uol.com.br/poder/eleicoes-2018/genealogia-dos-partidos/>. Acesso em: 20 jun. 2021.

SÖGUR-HOUS, Débora. Integrante de mandato coletivo na Alesp diz que “foi desligada sumariamente”. **Metrópoles**, 03 fev. 2021. Disponível em: <https://www.metropoles.com/brasil/integrante-de-mandato-coletivo-na-alesp-diz-que-foi-desligada-sumariamente>. Acesso em: 22 abr. 2021.

VASCONCELOS, Esther. Sociocracia: saiba o que é, e como construir um ambiente sociocrático na sua empresa. **Rede Jornal Contábil**, 16 jun. 2020. Disponível em: <https://www.jornalcontabil.com.br/sociocracia-saiba-o-que-e-e-como-construir-um-ambiente-sociocratico-na-sua-empresa/>. Acesso em: 21 jun. 2021.

VASCONCELLOS, Fabio. Eleições 2020 terão o maior número de candidatos militares dos últimos 16 anos. **G1**, 01 out 2020. Disponível em:

<https://g1.globo.com/politica/eleicoes/2020/eleicao-em-numeros/noticia/2020/10/01/eleicoes-2020-terao-o-maior-numero-de-candidatos-militares-dos-ultimos-16-anos.ghtml>. Acesso em: 04 jun. 2021.

XEREZ, Samuel de Freitas. **A viabilidade jurídica dos mandatos eleitorais coletivos na ordem político-constitucional brasileira pós-88**. Orientador: Prof. Dr. Gustavo César Machado Cabral. 2019. Monografia (Graduação em Direito). Universidade Federal do Ceará. Fortaleza/CE, 2019. Disponível em: [http://www.repositorio.ufc.br/bitstream/riufc/49364/1/2019\\_tcc\\_sfxerez.pdf](http://www.repositorio.ufc.br/bitstream/riufc/49364/1/2019_tcc_sfxerez.pdf). Acesso em: 21 out. 2021.



Este é um ARTIGO publicado 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.

# ESTRUTURAÇÃO DO CAMPO CIENTÍFICO BRASILEIRO, A PARTIR DA PERSPECTIVA DE PIERRE BOURDIEU

## *THE STRUCTURING OF THE BRAZILIAN SCIENTIFIC FIELD FROM THE PERSPECTIVE OF PIERRE BOURDIEU*

Arleson Eduardo Monte Palma LOPES<sup>1</sup>  
Universidade Federal do Pará (UFPA)

Oriana Trindade de ALMEIDA<sup>2</sup>  
Universidade Federal do Pará (UFPA)

### Resumo

O processo de colonização do Brasil trouxe uma série de imbricações estruturais históricas, que resultaram em desigualdades sociais e econômicas entre as regiões brasileiras, ocorrendo o mesmo nas bases técnico-científicas do país, consequentemente se tem uma estrutura científica concentrada em determinadas partes do território nacional. O objetivo deste texto é discutir acerca das relações de poder e das estruturas de funcionamento do campo científico brasileiro, tendo como base epistemológica a perspectiva de Pierre Bourdieu. Quanto aos caminhos metodológicos, foram adotadas as pesquisas descritiva e exploratória, com procedimentos técnicos de pesquisas bibliográfica e documental, de abordagem qualitativa. A base técnico-científica brasileira também revela desigualdades em aspectos econômicos, pois 70,76% dos investimentos feitos pela Capes em bolsas de pesquisa e de fomento entre 2012 e 2021 se concentram nas regiões Sul e Sudeste do país. Portanto, o desafio do Sistema Nacional de Ciência, Tecnologia e Inovação (SNCTI) do Brasil é de superar a ausência de políticas públicas, que integrem os agentes do SNCTI brasileiro aos estados do país, para que estes elaborem políticas públicas de Ciência, Tecnologia e Inovação (CT&I) mais inclusivas.

**Palavras-chave:** campo científico brasileiro; Pierre Bourdieu; SNCTI.

---

<sup>1</sup> Doutorando no Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Sustentável do Trópico Úmido pela UFPA – E-mail: arlesonlopes93@gmail.com – Orcid: <https://orcid.org/0000-0002-8331-7745>.

<sup>2</sup> Doutora em Ciências Socioambientais pela Imperial College da University of London e pós-doutora pela Columbia University e Lancaster University – Professora do Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Sustentável do Trópico Úmido pertencente ao Núcleo de Altos Estudos Amazônicos da UFPA – E-mail: orianaalmeida@gmail.com – Orcid: <https://orcid.org/0000-0002-4254-7982>.

## Abstract

The process of colonization in Brazil brought about a series of historical structural imbrications, which resulted in social and economic inequalities between Brazilian regions, and the same occurred in the country's technical-scientific bases, resulting in a scientific structure concentrated in certain parts of the national territory. The aim of this text is to discuss the power relations and operating structures of the Brazilian scientific field, based on Pierre Bourdieu's epistemological perspective. As for the methodological approaches, descriptive and exploratory research was adopted, with technical procedures of bibliographical and documentary research, with a qualitative approach. Brazil's technical-scientific base also reveals inequalities in economic aspects, as 70.76% of the investments made by Capes in research and development grants between 2012 and 2021 are concentrated in the South and Southeast regions of the country. Therefore, the challenge for Brazil's National Science, Technology, and Innovation System (SNCTI) is to overcome the lack of public policies that integrate the agents of the Brazilian SNCTI with the states of the country, so that they can develop more inclusive public policies for Science, Technology, and Innovation (ST&I).

**Keywords:** brazilian scientific field; Pierre Bourdieu; SNCTI.

---

## Introdução

O processo de colonização trouxe uma série de imbricações estruturais históricas ao Brasil, as quais provocaram, e continuam provocando, muitas desigualdades sociais e econômicas entre as regiões brasileiras. Como uma das consequências destas desigualdades, tem-se que a estrutura científica brasileira se encontra concentrada em determinadas partes do território do país, em detrimento de outras. Nesse viés, a elevação do grau de desenvolvimento educacional está vinculada ao processo de valorização do capital social científico, cujas ações devem permitir minimizar as desigualdades econômicas entre as regiões e promover a redistribuição espacial da produção científica no Brasil (BRASIL, 2016).

Apesar dos avanços nas discussões sobre as desigualdades regionais do Brasil, em especial no início do século XX, os estudos, ligados à distribuição espacial da produção científica no território brasileiro, têm sido abordados de forma incipiente na literatura acadêmica (CAVALCANTE, 2011). As publicações vinculadas a esta temática têm se concentrado em analisar as desigualdades na distribuição das bases técnico-científicas entre as regiões brasileiras (ALBUQUERQUE *et al.*, 2002; 2005; BARROS, 2000; CHIARINI; OLIVEIRA; COUTO NETO, 2013), sem considerar as implicações que estas concentrações trazem para o campo científico brasileiro.

O grande desafio do Sistema Nacional de Ciência, Tecnologia e Inovação (SNCTI) brasileiro é superar as disparidades da base técnico-científica, que assolam as regiões do território do país (BRASIL, 2016) e que geram um campo de luta na produção do conhecimento, classificando-as entre centro e periferia. A concentração das instituições executoras das produções científica e tecnológica nas regiões Sudeste e Sul do Brasil faz com que as regiões Centro-Oeste, Nordeste e Norte tenham dificuldades no acesso a recursos financeiros, o que limita estas regiões na estrutura do campo científico, conseqüentemente.

A concentração da base técnico-científica nas regiões Sudeste e Sul está vinculada à formação socioeconômica do Brasil, cujo processo de industrialização foi direcionado por políticas públicas para estas regiões, ao longo de toda a formação histórica do país, as quais tiveram ambientes mais favoráveis ao desenvolvimento da produção científica. Pierre Bourdieu, nas suas concepções sobre campo, sobre *habitus* e sobre capitais, assinala que o campo científico, por ser vislumbrado como qualquer outro, é dotado de uma estrutura de poder, que limita os agentes científicos, em suas tentativas de acesso ao campo, e que restringe o acesso destes ao capital (BOURDIEU, 2003).

O objetivo deste artigo é discutir acerca das relações de poder e das estruturas de funcionamento do campo científico brasileiro, tendo, como base epistemológica, a perspectiva de Pierre Bourdieu. O artigo tem, como contribuição, a formação de percepções, que possam subsidiar pesquisadores, governos, acadêmicos, sociedade e demais instituições que tenham interesse na temática, tendo em vista a necessidade de compreensão dos desafios, que permeiam o campo científico do Brasil.

Em relação ao percurso metodológico, a pesquisa é classificada como descritiva e exploratória, com abordagem qualitativa (GIL, 2002; VERGARA, 2009). Quanto ao procedimento, foram adotadas as pesquisas bibliográfica e documental (GIL, 2002; LAKATOS; MARCONI, 2017). Na primeira etapa da pesquisa, foram consultados o documento Estratégia Nacional de Ciência, Tecnologia e Inovação 2016/2022, disponibilizado pelo Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações (MCTIC) de forma eletrônica, e os dados de investimentos da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes) em bolsas e em fomentos nos estados brasileiros no período de 2012 a 2021, disponibilizados na sua plataforma Geocapes.

Os dados foram tabulados e organizados no programa *Microsoft® Excel®*, da plataforma *Microsoft 365 MSO* (versão 2307 *build* 16.0.16626.20086), para permitir a análise e a elaboração das tabelas. O processo analítico-interpretativo foi feito, por meio da Análise de Conteúdo, de Bardin (2011).

Além desta introdução, o artigo está estruturado em três seções. A segunda seção discute a estrutura do campo científico, a partir da perspectiva de Pierre Bourdieu. Na terceira seção, tem-se a discussão do campo científico brasileiro. Por fim, a quarta seção aborda as considerações finais do artigo.

## 1. O campo científico na perspectiva de Pierre Bourdieu

A ideia de campo, para Pierre Bourdieu, remete a um mecanismo de compreensão da estrutura, que forma os diversos campos (social, econômico, cultural, entre outros), os quais estão sujeitos a processos de dominação (gerando dominantes e dominados) e de poder. Assim, é correto afirmar que qualquer campo, em que haja uma relação de disputa entre indivíduos ou grupos, que resulte em conquistas ou derrotas, alicerça-se numa estrutura de exploração/dominação/conflito, que estabelece o poder — e seus constituintes sempre são historicamente heterogêneos (QUIJANO, 2009).

O campo científico não se diferencia dos demais campos e é constituído por um conjunto de forças, que moldam sua estrutura. Consequentemente, tem-se uma competição neste campo, com o objetivo de preservar ou modificar esta estrutura (BOURDIEU, 2003). A estrutura do campo científico condiciona os agentes a competirem entre si, criando um campo de competição por reconhecimento e por autoridade científica (BOURDIEU, 2003). Na visão de Bourdieu (1994; 2003), o campo científico também é concebido como um campo de lutas, com ações socialmente estruturadas, em que os diferentes agentes, com diversificados acessos a capitais, buscam se manter no campo ou alterá-lo.

A luta pelo monopólio no campo científico está sempre ligada ao processo de autoridade científica e à capacidade de obter legitimidade para produzir ciência. Conforme Homero Junior (2017), em um campo científico com alto grau de autonomia, os agentes só poderão ter legitimidade de suas produções, a partir do reconhecimento destas pelos seus pares, por meio de estratégias de conservação e de subversão. Na visão do autor, as estratégias de conservação

têm, como objetivo, manter a legitimidade dos agentes dominadores na estrutura de poder do campo científico, enquanto as estratégias de subversão têm, como prerrogativa, redefinir as regras dos dominadores, pelos seus adotantes, com a ambição de acumular capital, sem conferir uma compensação aos dominadores, o que cria uma ruptura na estrutura do campo científico.

Já os postulantes à posições de domínio podem adotar estratégias de sucessão ou de subversão. Estratégias de sucessão visam assegurar ao indivíduo, ao final de uma carreira previsível, os ganhos prometidos a quem segue o ideal estabelecido de excelência científica, limitando-se a inovações circunscritas aos limites do campo e tomando parte no ciclo de troca de reconhecimento pelo qual a autoridade científica é transmitida entre gerações (HOMERO JUNIOR, 2017, p. 317).

As estratégias adotadas no campo científico moldam as ações dos agentes, de acordo com as finalidades, os meios, a eficácia e a posição ocupada na estrutura do campo, que influenciam diretamente na distribuição de capital (BOURDIEU, 1994; 2003). O comportamento dos agentes no campo científico se dá pela práxis, que é frequentemente delineada como o senso de “escolha” da “vocação”, que conseqüentemente provoca a denominada “tomada de consciência”, constituindo-se em um *habitus* (BOURDIEU, 2003).

Bourdieu (2007, p. 201–202) conceitua *habitus* como um:

Sistema de disposições inconscientes que constitui o produto de interiorização das estruturas objetivas e que, enquanto lugar geométrico dos determinismos objetivos e de uma determinação, do futuro objetivo e das esperanças subjetivas, tende a produzir práticas e, por esta via, carreiras objetivamente ajustadas às estruturas objetivas.

O conceito de *habitus* fornece elementos importantes para a compreensão das relações sociais entre os indivíduos e a sociedade, a partir de diversos aspectos do mundo. O arcabouço do conceito de *habitus* é estruturado, a partir de um tripé metodológico: fenomenológica; objetivista; e praxiológica (VIANA; PINTO; SILVA, 2022). A fenomenologia, como aporte metodológico, busca dar suporte à compreensão da constituição dos fenômenos do mundo, considerando apenas a experiência, ou seja, os meios que evidenciam o entendimento dos campos social, natural e evidente (VIANA; PINTO; SILVA, 2022). A metodologia objetivista se evidencia, quando o indivíduo tem a compreensão clara do processo de relações, que culminam nos fatores de causas e efeitos, que geram mecanismos de relações objetivas (VIANA; PINTO; SILVA, 2022). Por fim, a praxiologia forma um elo entre as estruturas de

conhecimento, por meio da dialética, gerando mecanismos de interiorização da exterioridade e de exterioridade da interiorização (VIANA; PINTO; SILVA, 2022).

No campo científico, o *habitus* gera interações entre os diferentes agentes que o produzem, e explica o funcionamento estrutural da força específica simbólica, denominada capital científico. O poder dos agentes na estrutura do campo está condicionado às adoções diversificadas de habilidades e de fatores diferenciados, que geram mecanismos capazes de mantê-los em uma posição de vantagem competitiva, ou seja, essa relação de poder depende diretamente da quantidade de volume disponível e das diferentes espécies de capitais que se possui, que geram reconhecimento e legitimidade para condicionar as produções e as práticas científicas (BOURDIEU, 1994; 2003).

Além da discussão atrelada ao conceito de *habitus*, outro importante conceito de Bourdieu é o de capitais, como uma gênese fundamental ao entendimento do que é o campo. O capital se mostra como uma forma de compreensão da realidade intrínseca do campo, alargada para além das dimensões econômicas (PEREIRA, 2015).

Na visão de Bourdieu (1986; 1994; 2004), o capital, na estrutura do campo, pode ser concebido de quatro formas: econômico; cultural; social; e político. O capital econômico está inicialmente atrelado à conversão em recursos financeiros, porém esta não é uma condição única. O capital econômico pode ser institucionalizado em direitos de propriedades, por exemplo em capital científico (BOURDIEU, 1986). O capital cultural depende de condicionantes, que podem ser convertidas em capital econômico, assim como as institucionalizadas em habilitações literárias, a exemplo de diplomas etc. (BOURDIEU, 1986). O capital social surge de obrigações de dimensões sociais, que podem ser convertidas em capital econômico, em determinado momento (BOURDIEU, 1986). Em particular, o capital social assegura os mecanismos de poder na estrutura do campo científico e pode ser convertido em outras espécies de capitais, com objetivos específicos, para atender às ambições científicas dos agentes, além de criar vantagens no campo, em relação aos demais competidores (BOURDIEU, 1994; HOMERO JUNIOR, 2017).

Por sua vez, na visão de Bourdieu (2004), o capital político também é inerente ao campo científico, tendo em vista que, como qualquer outro campo, as dimensões políticas também estão presentes no campo científico. A ocupação de cargos políticos, por determinados agentes

do campo científico, influencia diretamente as diretrizes, o reconhecimento, a estrutura e a autoridade científicas (BOURDIEU, 2004; CASTRO, 2019; VOLPATO, 2019).

No campo científico, as formas de capitais são convertidas em uma espécie de capital simbólico, que denota estruturas de conhecimento e de reconhecimento. Esse poder simbólico intrínseco se vincula a um modo de crédito, alicerçado em uma relação de confiança ou em uma estrutura de poder, capaz de sustentar os agentes em suas posições, uma vez que estes precisam estar dispostos a fazer concessões de créditos, para o reconhecimento e a legitimidade de novos agentes no campo (BOURDIEU, 2003).

As ações que emergem do campo científico fazem com que este não seja visto como uma estrutura estática, na medida em que é concebido por uma relação de luta entre seus agentes ou instituições, haja vista que sua estrutura está vinculada à distribuição de capital científico. A disputa no campo científico faz com que haja uma estrutura de poder hegemônica, que é replicada pelos *habitus*, que geram condicionantes de investimentos, dentro do campo. Ou seja, quanto maior é o grau de poder ocupado na estrutura, maiores são as chances de legitimidade e de reconhecimento, que levam a direcionamentos de capital para determinadas áreas e agentes científicos (VOLPATO, 2019).

A distribuição desigual de capital na estrutura do campo limita a margem de inclusão de quaisquer tentativas, que busque influência mútua, intervenção ou manipulação de um conjunto de agentes, que detêm uma posição de poder superior, consequentemente condicionando a possibilidade de se alcançar uma posição mais privilegiada no campo e na distribuição de capital. O agente dominante, quando ocupa um determinado espaço na estrutura, busca estratégias de dominação, que levam a estrutura a atuar a seu favor, fazendo com que este se mantenha na posição ocupada (BOURDIEU, 1994; 2003). As formas de reconhecimento das práticas e da autoridade científica são vinculadas às regras estabelecidas pelos agentes, que possuem um melhor posicionamento na estrutura do campo.

As especificidades do campo científico dependem da sua capacidade e da quantidade de histórias acumuladas, ao longo do tempo. Tais características se tornam essencialmente importantes no processo de conservação de obtenção de fatores econômicos, que se constituem em um tesouro, que pode ser transformado em *habitus*, se for paulatinamente acumulado (BOURDIEU, 2003). O campo científico, entre as diferentes possibilidades oferecidas, permite as elevações da qualidade educacional e da produtividade industrial, beneficiando o

desenvolvimento de uma nação ou região. O desenvolvimento do campo científico se constitui na produção e na disseminação do conhecimento, alicerçadas na habilidade de comunicação exigida pelos cientistas (GOMES, 2020).

## 2. O campo científico brasileiro

O grau de desenvolvimento em pesquisa científica de uma nação se vincula diretamente ao seu nível de desenvolvimento econômico, assim como a sua capacidade produtiva. É importante destacar que tal prerrogativa não se restringe à função da divisão social do trabalho que os cientistas exercem; trata-se, também, de um ambiente favorável à produção de novos conhecimentos, a partir da sua realidade (SZMRECSÁNYI, 1985).

Nesse sentido, Freitas (1998, p. 8) afirma que:

A produção científica de um país pode ser avaliada em várias instâncias e de variados modos: através do cotidiano das universidades ou empresas, análise dos produtos da atividade científica (patentes, inventos, relatórios, artigos, dissertações e teses etc.), aceitação de trabalhos para encontros científicos ou para publicação (o que pressupõe análise de editores ou pares), análises quantitativas de produtividade e de impacto (via citações), relação de patentes solicitadas, verificação de novos produtos tecnológicos enviados ao mercado, análise das citações de patentes, até avaliações formais e institucionalizadas realizadas por entidades científicas e/ou governamentais.

No Brasil, a produção científica teve um início tardio, devido ao caráter colonial do país, tanto no aspecto econômico quanto na produção de novos conhecimentos. Inicialmente, a produção brasileira tinha, como objetivo, replicar os conhecimentos produzidos pelos grandes centros econômicos, como Europa e Estados Unidos, gerando um alto nível de dependência destes (CHIARINI; RAPINI; VIEIRA, 2014; SZMRECSÁNYI, 1985).

Entre 1920 e 1930, a produção científica brasileira apresenta contradições, pois, apesar das limitações do campo científico, as grandes discussões econômicas, filosóficas e políticas eram feitas no estado do Rio de Janeiro, enquanto São Paulo, pelo fato de ainda estar começando na produção de conhecimento, tinha menos visibilidade e reconhecimento. Contudo, ao longo dos anos, os recursos institucionais e financeiros se concentraram em São Paulo e no Rio de Janeiro, que mantinham a hegemonia e que limitavam o acesso de outras regiões a estes recursos, com exceção do estado de Minas Gerais, que já tinha a tradição na produção de ouro,

durante o século dezoito, cujas famílias de prestígio e de condições financeiras enviavam os filhos para estudar na Europa (SCHWARTZMAN, 2001).

Diante deste processo histórico, a base técnico-científica do Brasil é concentrada nas regiões Sudeste e Sul (ALBUQUERQUE *et al.*, 2002; 2005; BARROS, 2000; CHIARINI; OLIVEIRA; COUTO NETO, 2013; GOMES, 2020; MUELLER; OLIVEIRA, 2003), que se constituem nas regiões centrais da produção científica e, conseqüentemente, que são consideradas os grandes polos de desenvolvimento econômico do país, possuindo mais acesso a capitais e a recursos para divulgação de suas produções e estabelecendo uma relação de centro e periferia com as demais regiões do território brasileiro. O campo científico brasileiro é constituído de uma linha abissal (SANTOS, 2009), em que se acentuam as disputas por reconhecimento e por autoridade científica, dentro da estrutura do campo (BOURDIEU, 1994), prevalecendo a hegemonia do conhecimento forjada nos grandes polos econômicos brasileiros.

As produções científicas de São Paulo, do Rio de Janeiro, de Minas Gerais e do Rio Grande do Sul apresentam maior dinamismo nos volumes de produção de novos conhecimentos e de inovações. Essas regiões também concentram os maiores números de universidades e de institutos federais, devido à posição que ocupam na estrutura do campo científico brasileiro, conseqüentemente condicionam as formas de acesso aos capitais e ao próprio campo (BOURDIEU, 1994; CHIARINI; OLIVEIRA; COUTO NETO, 2013). Os indicadores científicos e tecnológicos das regiões brasileiras apresentam disparidades nas suas bases de produção técnico-científica, que compõem o campo científico nacional. As regiões consideradas menos desenvolvidas na produção de conhecimento são o Nordeste, o Centro-Oeste e o Norte, que apresentam menores quantidades de pesquisadores, em relação às regiões Sudeste e Sul (BARROS, 2000).

Os investimentos da Capes em bolsas de pesquisa e de fomento entre 2012 e 2021 (Tabela 1) no campo científico brasileiro foram de 7,07% no Paraná, de 10,64% no Rio Grande do Sul e de 4,42% em Santa Catarina (estados da Região Sul); e de 1,29 % no Espírito Santo, de 10,60% em Minas Gerais, de 12,83% no estado do Rio de Janeiro e de 23,91% no estado de São Paulo (estados da Região Sudeste). Essas regiões concentraram 70,76% dos investimentos da CAPES entre 2012 e 2021, sendo que o maior percentual de investimento foi direcionado ao estado de São Paulo (23,91%), da Região Sudeste, e o menor, ao Espírito Santo (também do Sudeste) (1,29%).

Em contrapartida, as regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste obtiveram, no mesmo período, percentuais bem menores de investimento em bolsas de pesquisa e de fomento. Amazonas, Acre, Amapá, Pará, Rondônia, Roraima e Tocantins, pertencentes à Região Norte do país, receberam 1,01%, 0,20%, 0,15%, 2,20%, 0,23%, 0,17% e 0,30% do total de aportes do órgão, respectivamente.

Os investimentos da CAPES em bolsas de pesquisas e de fomento nos estados da Região Nordeste foram: 0,72% em Alagoas; 3,23% na Bahia; 2,71% no Ceará; 0,67% no Maranhão; 2,36% no Rio Grande do Norte; 3,61% em Pernambuco; 2,70% na Paraíba; 0,69% no Piauí; e 0,94% em Sergipe. Entre os estados da Região Centro-Oeste, Goiás 1,87% dos investimentos em bolsas de pesquisa e de fomento no intervalo pesquisado, Mato Grosso, 0,95%, Mato Grosso do Sul, 1,28% e Distrito Federal, 3,26%.

A concentração dos investimentos da CAPES em bolsas de pesquisa e de fomento nas regiões Sul e Sudeste gera enorme desigualdade na produção científica brasileira, pois as regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste são consideradas periféricas na produção de novos conhecimentos e, conseqüentemente, têm menos acesso a capitais financeiros na estrutura do campo científico brasileiro. Nesse sentido, “[...] a mobilização de atores regionais e a intervenção de esferas subnacionais na formulação e implementação de políticas públicas descentralizadas estão fortemente associadas à articulação de interesses competências regionais” (CGEE, 2010, p. 13).

Na visão de Bourdieu (2004), o campo científico com alto grau heterônimo gera uma competição imperfeita e conseqüentemente os agentes utilizam-se de estratégias não científicas para modificar a estrutura do campo. Em contraposição, em campo científico com alto grau de autonomia tem-se uma aproximação de concorrência pura e perfeita, mas é constituído a partir de censuras científicas e exclusão de estratégias que venham intervir no campo (BOURDIEU, 2004).

As disparidades do campo científico brasileiro são equivalentes às das desigualdades socioeconômicas das regiões que compõem o território do país, e têm-se revelado um problema devido à ausência de políticas públicas que possam favorecer uma estrutura sólida para o desenvolvimento da base técnico-científica. A região Sudeste é a que mais tem formado novos mestres e doutores, além de concentrar o maior número de mestre, doutores e recursos

destinados a pesquisas e instituições de ensino (ALBUQUERQUE *et al.*, 2002; BARROS, 2000).

Brasil, Índia, África do Sul e México, entre outros países, são considerados periféricos na produção científica e, muitas vezes, perdem oportunidades de resolver questões emblemáticas, por não reconhecer epistemologias concebidas em seus próprios territórios (ALBUQUERQUE *et al.*, 2005). Existe os consensos, no atual campo científico, de que os Estados Unidos e a Europa são considerados os centros do mundo na produção de conhecimento na maioria das áreas e que eles condicionam a estrutura do campo, portanto dominam o acesso à distribuição de capital científico, por meio de formas simbólicas de violência, visando manter suas estruturas de poder no campo (MUELLER; OLIVEIRA, 2003).

**Tabela 1** – Percentuais de investimentos da Capes em bolsas e em fomentos entre 2012 e 2021, por estado/região

Regiões	2021	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	Percentual de distribuição de investimentos
<b>Região Sul</b>											<b>22,13</b>
Paraná	6,79	8,22	9,74	10,79	10,68	11,53	11,87	11,03	9,81	9,52	7,07
Rio Grande do Sul	6,95	8,68	9,99	10,56	10,03	10,50	12,51	11,02	9,97	9,80	10,64
Santa Catarina	7,11	8,76	9,86	10,79	10,74	11,04	11,67	11,01	9,69	9,32	4,42
<b>Região Sudeste</b>											<b>48,63</b>
Espírito Santo	6,41	7,30	9,17	11,64	11,73	11,88	11,50	11,58	9,75	9,04	1,29
Minas Gerais	7,66	8,69	10,01	10,70	10,55	10,99	11,30	10,58	9,91	9,62	10,60
Rio de Janeiro	8,15	9,05	10,15	10,65	10,15	10,42	11,60	10,27	9,75	9,81	12,83
São Paulo	7,79	10,21	9,93	10,59	11,03	11,04	11,02	9,82	9,24	9,34	23,91
<b>Região Norte</b>											<b>4,25</b>
Amazonas	6,58	8,73	8,57	9,76	10,32	12,99	13,25	10,86	9,43	9,51	1,01
Acre	6,36	5,97	6,14	10,96	11,75	14,01	12,61	11,61	10,01	10,57	0,20
Amapá	3,51	4,37	6,11	11,38	11,29	12,67	13,95	13,31	11,54	11,85	0,15
Pará	5,82	7,11	7,70	9,44	10,24	12,51	13,20	12,25	11,11	10,63	2,20
Rondônia	5,21	6,79	6,89	12,45	12,19	13,27	13,50	10,84	9,38	9,48	0,23
Roraima	5,43	5,89	6,40	11,90	12,00	13,41	13,24	10,92	10,55	10,27	0,17

Tocantins	5,63	7,43	7,91	11,08	11,32	12,16	11,62	11,60	10,85	10,40	0,30
<b>Região Nordeste</b>											<b>17,63</b>
Alagoas	6,71	8,24	9,45	11,15	10,91	11,30	12,18	10,97	9,32	9,77	0,72
Bahia	7,07	8,51	9,31	10,64	10,60	11,50	11,79	10,62	9,94	10,02	3,23
Ceará	8,34	9,20	9,85	10,09	10,42	10,42	11,93	10,56	9,52	9,67	2,71
Maranhão	6,52	6,37	7,06	9,26	9,98	10,64	13,88	12,18	11,46	12,65	0,67
Rio Grande do Norte	7,15	8,98	10,89	11,59	10,43	10,79	11,30	10,30	9,45	9,13	2,36
Pernambuco	7,51	8,64	9,23	9,90	10,14	10,98	11,99	11,02	10,20	10,40	3,61
Paraíba	7,55	9,23	9,95	10,80	10,56	11,62	11,53	10,92	9,34	8,51	2,70
Piauí	5,77	7,13	8,65	10,69	10,03	9,38	13,09	12,10	12,24	10,92	0,69
Sergipe	7,12	6,98	9,33	10,84	10,17	13,60	12,80	10,41	9,58	9,18	0,94
<b>Centro-Oeste</b>											<b>7,36</b>
Goiás	6,51	8,03	9,66	10,96	10,76	11,32	11,73	10,87	10,13	10,02	1,87
Mato Grosso	5,90	7,63	8,95	10,52	10,25	12,40	13,17	11,70	10,40	9,07	0,95
Mato Grosso do Sul	6,00	7,92	9,15	11,22	10,90	11,19	11,81	11,38	10,28	10,15	1,28
Distrito Federal	6,05	10,17	8,57	9,72	10,86	10,13	11,62	12,26	10,19	10,42	3,26

**Fonte:** elaboração dos autores, a partir de Geocapes.

A distribuição espacial de capital científico no campo científico brasileiro tem características específicas, sendo um sistema altamente desigual na sua distribuição, ao longo do território do Brasil (CHIARINI; OLIVEIRA; COUTO NETO, 2013). Os argumentos de Chiarini, Oliveira e Couto Neto (2013) corroboram os apontamentos de Barros (2000, p.17), quando afirma que “[...] está claro também que a ausência ou quase ausência de determinado nível de capacitação técnico-científica em um determinado espaço acarreta desvantagens comparativas em termos de atração de investimentos produtivos”.

Essas disparidades entre as regiões brasileira fazem com que haja um processo dual no campo científico, estabelecendo uma relação entre centro e periferia na produção científica, conforme apontam Mueller e Oliveira (2003, p. 60):

Centro que emana o sistema central de valores, que estabelece os critérios pelos quais as comunidades científicas serão avaliadas. O centro controla os periódicos científicos

mais influentes e também os índices, *abstracts* e bases de dados que lhes dão acesso. O centro é, em geral, orientado para si mesmo, isto é, age tendo em vista seus próprios interesses. Por outro lado, a atenção daqueles que estão na periferia é dirigida ao centro, configurando a situação de dependência.

Essa categorização entre centro e periferia na produção científica classifica a região amazônica como periferia no *mainstream* da produção de conhecimento, no âmbito do campo científico brasileiro. Os agentes produtores de conhecimento na região Amazônica buscam reconhecimento e autoridade científica, seja no campo científico nacional ou internacional, por meio de aliança estratégicas com outros agentes, possuidores deste reconhecimento científico, visando alterar a estrutura do campo (BOURDIEU, 1994; 2003; GOMES, 2020; VOLPATO, 2019).

Segundo Mueller e Oliveira (2003, p.60), “[...] no mundo científico, estar na periferia significa estar longe do centro inovador e ter pouca visibilidade internacional, além de menos acesso aos meios mais importantes de produção e divulgação da ciência”. Essa condição de centro-periferia no campo científico faz com que se tenha uma luta constante entre os agentes, visando alterar a estrutura do campo e ter mais acesso a capitais, além de reconhecimento, para produzir novos conhecimentos (BOURDIEU, 1986; 1994; 2003; PEREIRA, 2015).

O processo de produção científica brasileira se vincula ao Sistema Universitário Brasileiro (SUB), tendo as universidades públicas como principais propulsionadoras da geração de novos conhecimentos. É importante observar que, nas últimas décadas, em especial entre 2003 e 2011, durante o primeiro e o segundo mandatos do presidente Luiz Inácio Lula da Silva, as políticas voltadas à expansão do ensino superior e as crescentes exigências da produção científica de docentes e de discentes foram sendo implementadas no Brasil, acompanhadas de aumentos nos investimentos em Pesquisa e Desenvolvimento (P&D) e em Ciência, Tecnologia e Inovação (CT&I), por parte do governo, o que tem influenciado a produção de novos conhecimentos, ligados a áreas consideradas estratégicas para os desenvolvimentos econômico e social do território brasileiro (SOUZA; FILIPPO; CASADO, 2018).

Nesse viés, torna-se necessário reduzir as desigualdades entre as regiões que compõem o Brasil, assim o Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq), a Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes) e a Financiadora de Estudos e Projetos (Finep) têm direcionado esforços no sentido de equacionar as assimetrias

existentes nas bases de produção técnica-científica das regiões brasileiras, por meio de iniciativas e de programas institucionais (MOREIRA, 2018).

Com o objetivo de criar um campo científico brasileiro autônomo, nasce, em 2007, por meio do Decreto n.º 6.096/2007, o Programa de Apoio a Plano de Reestruturação e Expansão das Universidade Federais (Reuni) (BRASIL, 2007), acoplado a um conjunto de estratégias, visando o fortalecimento da estrutura do campo científico do Brasil. As ações adotadas por este sistema buscam reduzir as disparidades nas bases técnica-científica das regiões do país e inserir o Brasil no campo científico internacional, usando de reconhecimento e de legitimidade científicas como estratégias de conservação e de subversão (BOURDIEU, 1994, 2003; HOMERO JUNIOR, 2017).

Essas estratégias surgiram no dispositivo da Emenda Constitucional n.º 85/2015, que estabeleceu o Sistema Nacional de Ciência, Tecnologia e Inovação (SNCTI) brasileira (BRASIL, 2015), que é estruturado em três níveis (Figura 1). A estrutura do SNCTI brasileiro é constituída de agentes públicos e da sociedade, de agências de fomento e de executores de CT&I (SANTOS *et al.*, 2023), bem como de instrumentos institucionais, como o Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (FNDCT), que busca incentivar a produção científica e as inovações tecnológicas.

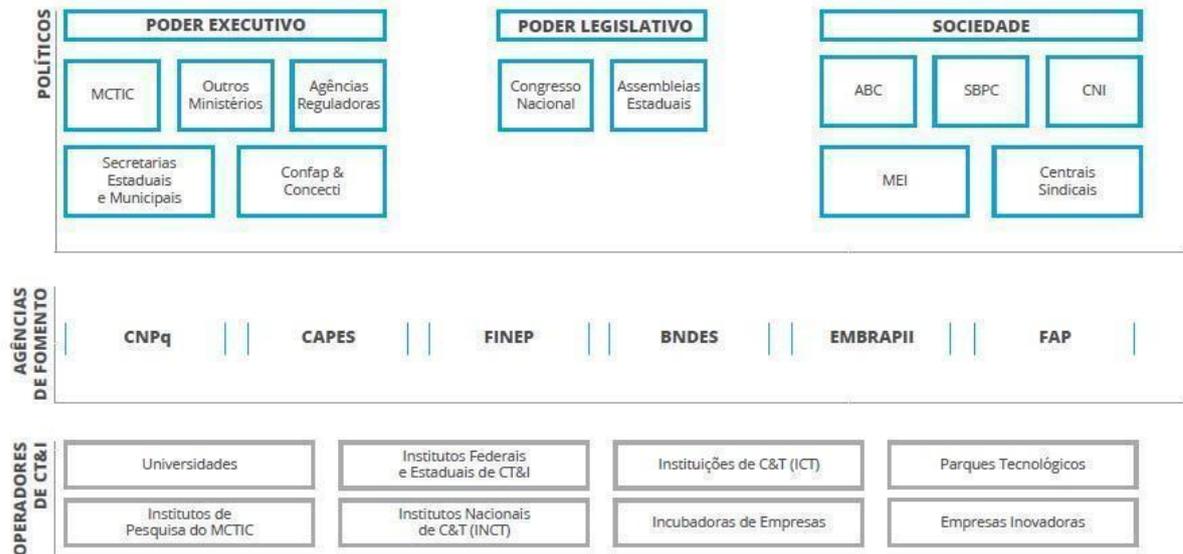
No nível macro do SNCTI, tem-se a dimensão política, composta pelos poderes Executivo (Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações – MCTIC, outros ministérios, agências reguladoras, secretarias estaduais e municipais, Conselho Nacional de Secretários Estaduais para Assuntos de Ciência, Tecnologia e Inovação – Consecti e Conselho Nacional de Fundações Estaduais de Amparo à Pesquisa – Confap) e Legislativo (Congresso Nacional e Assembleias Estaduais) e pela Sociedade (Academia Brasileira de Ciências (ABC), Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência (SBPC), Confederação Nacional da Indústria (CNI), Mobilização Empresarial pela Inovação (MEI) e centrais sindicais) (BRASIL, 2016).

No nível intermediário, tem-se as agências de fomento (CNPq, Capes, Financiadora de Estudos e Projetos, Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social – BNDES, Empresa Brasileira de Pesquisa e Inovação Industrial – Embrapii e fundações de Amparo à Pesquisa – FAP) (BRASIL, 2016).

Por fim, no nível operacional, tem-se os agentes executores da Ciência e Tecnologia (universidades, institutos federais e estaduais de CT&I, instituições de C&T, parques

tecnológicos, institutos de pesquisa do MCTIC, institutos nacionais de C&T, incubadoras de empresas e empresas inovadoras) (BRASIL, 2016).

Figura 1 – Estrutura do campo científico brasileiro



Fonte: Brasil (2016).

No nível macro do SNCTI brasileiro, tem-se a dimensão política como orientação estratégica, aderente à estrutura do campo científico (CASTRO, 2019; VOLPATO, 2019). Tal dimensão condiciona a estrutura do campo para áreas consideradas estratégicas para o desenvolvimento do país. Na arena política, o campo científico brasileiro tem buscado conceber estratégias, visando obter reconhecimento e autoridade científicas, por meio de conjuntos de normas e de instrumentos, tais como: (i) parcerias com instituições estrangeiras, que condicionam e que moldam a estrutura do capital científico; (ii) incentivo a professores e a pesquisadores, para que tenham acesso a instituições no exterior, com o objetivo de capacitá-los; e (iii) incentivo à publicação em periódicos internacionais e à adoção da língua inglesa, visando dar maior visibilidade às produções brasileiras e angariar reconhecimento no campo (MUELLER; OLIVEIRA, 2003).

O acesso à quantidade de capitais na estrutura do SNCTI ocorre, por meio das agências de fomento, conseqüentemente são estes agentes que ditam as regras do campo científico brasileiro. As agências de fomento disponibilizam recursos financeiros aos agentes, a partir das estratégias delineadas na dimensão política do SNCTI, assim decidem quais áreas de

conhecimento terão mais acesso a capitais na estrutura do campo. O reconhecimento da posição estratégica que os agentes vão ocupar no campo científico brasileiro depende do CNPq, da Capes, da Finep, da Fundação de Amparo à Pesquisa no Estado de São Paulo (Fapesp) e do Programa de Apoio ao Desenvolvimento Científico e Tecnológico (PADCT) (FREITAS, 1998).

As quatro agências e o programa citado, além de serem os financiadores de quase a totalidade da atividade científica no Brasil, são os realizadores dos principais sistemas de avaliação da pesquisa em C&T, um sistema plural e nacional de financiamento da atividade científico-tecnológica não poderia prescindir de um sistema de avaliação dos projetos que financia, sob pena de desperdiçar recursos, normalmente escassos e irregulares. Todas essas avaliações são realizadas com a presença de pareceristas, dividindo-se esses em pesquisadores (membros convidados ou eleitos pela comunidade científica) e técnicos das agências (FREITAS, 1998, p. 5).

No campo científico, a avaliação por pares é um mecanismo que tem, como objetivo, dar reconhecimento e legitimidade ao ato de produzir ciência, utilizando-se de estratégias de conservação e de subversão (HOMERO JUNIOR, 2017). O processo de produção científica não se vincula somente aos agentes que produzem ciência; sofre também influência de instituições, que ocupam posição competitiva na estrutura do campo, seja em nível nacional ou internacional (MOROSINI, 2015).

Os agentes executores da base técnica-científica do SNCTI são responsáveis pelas produções de novos conhecimentos e de inovações tecnológicas, concebidas como objetos de diretrizes, vinculadas ao nível macro (político), e de alocação dos recursos financeiros, no nível intermediário (agências de fomentos) (BRASIL, 2016). O SNCTI é um campo de luta, dotado de uma estrutura de poder, em que os agentes buscam criar estratégias para ter acesso a capitais, para se manter em posições competitivas ou modificá-las, com o intuito de obter acumulação de capital, visando o reconhecimento e a legitimidade científicas (BOURDIEU, 1994, 2003; VIANA; PINTO; SILVA, 2022).

### Considerações finais

O campo científico é, antes de tudo, um campo relacional, em que agentes buscam, por meio de relações de poder, posições competitivas na estrutura do campo, em detrimento de outros agentes, as quais são convertidas e replicadas pelo *habitus*. Na estrutura do campo, os

agentes buscam por reconhecimento e por autoridade científicas, que possam legitimá-los como produtores de ciência, por meio de estratégias de conservação ou de subversão.

O campo científico brasileiro é constituído de um campo de luta, no qual os agentes que compõem o território do país buscam por legitimidade científica na estrutura do campo. Esse campo de luta faz com que a base técnico-científica do país se concentre nas regiões Sul e Sudeste, enquanto as regiões Centro-Oeste, Nordeste e Norte são consideradas, em termos gerais, periféricas na produção científica e na estrutura do campo científico brasileiro, conseqüentemente enfrentam entraves no reconhecimento da legitimidade científica e no acesso aos capitais disponíveis no campo.

Assim como os demais espaços das regiões salientadas, a Amazônia é vista como periférica na produção e no campo científicos, tanto no âmbito nacional quanto no internacional, e as implicações disto se estendem à Pan-Amazônia, que é composta por oito países (Brasil, Colômbia, Peru, Venezuela, Equador, Bolívia, Guianas e Suriname). No Brasil, a distribuição espacial da base técnico-científica segue a mesma tendência de desigualdades socioeconômicas, que permeia as regiões do território nacional.

O SNCTI brasileiro tem, como nível estratégico, a dimensão política que concebe as áreas do campo científico, que legitima a produção científica, considerando o desenvolvimento econômico do país. A influência da dimensão política se torna cada vez mais complexa, principalmente em períodos de contingenciamentos de gastos e/ou de reduções de recursos financeiros para o campo científico brasileiro. Essas questões afetam diretamente a distribuição de capital na estrutura do campo e a quantidade de volume disponível aos agentes, assim os que têm mais acesso ao capital exercem uma vantagem competitiva, em relação aos demais agentes do campo.

As agências de fomento CNPq, Capes, Finep, BNDES, Embrapii e FAP têm realizado cooperações técnicas com outros países, ao longo de seus processos históricos, com o objetivo de fortalecer a produção científica brasileira, além de buscar pela visibilidade e pelo reconhecimento desta no campo científico internacional. Contudo, é importante enfatizar que, apesar da importância das estratégias de cooperação técnica entre o Brasil e os outros países, a hegemonia do campo científico ainda é concentrada nos grandes centros econômicos (Estados Unidos e Europa), que usam desta prerrogativa para condicionar as regras que permeiam o campo científico há séculos.

A necessidade de reconhecimento da diversidade de conhecimentos ainda é um desafio presente no campo científico brasileiro, pois pensar epistemologias, a partir dos grandes centros de dominação é correr o risco de deixar de lado os verdadeiros problemas, que explicam a singularidade do país. As estratégias de ruptura adotadas pelos agentes na busca de legitimidade científica fazem com que o campo científico não seja estático; pelo contrário, fazem com que este se constitua em um ambiente de luta constante pela necessidade de acumulação de capital, com o objetivo de se obter reconhecimento, pelos seus pares, dentro da estrutura do campo.

Portanto, tem-se a necessidade de políticas públicas, que integrem os agentes do SNCTI brasileiro aos estados do país, visando elaborar políticas públicas de CT&I inclusivas e fazer com que as ações implementadas nas últimas décadas minimizem as disparidades entre as regiões brasileiras na base técnico-científica do país.

---

## Referências

- ALBUQUERQUE, E. da M. E. *et al.* A distribuição espacial da produção científica e tecnológica brasileira: uma descrição de estatísticas de produção local de patentes e artigos científicos. **Revista Brasileira de Inovação**, v. 1, n. 2, p. 225-251, 2002. DOI: 10.20396/rbi.v1i2.8648860. Disponível em: <https://periodicos.sbu.unicamp.br/ojs/index.php/rbi/article/view/8648860>. Acesso em: 17 jan. 2023.
- ALBUQUERQUE, E. da M. E. *et al.* Produção científica e tecnológica das regiões metropolitanas brasileiras. **R. Econ. Contemp.**, v. 9, n. 3, p. 615-642, 2005.
- BARROS, F. A. F. de. Os desequilíbrios regionais da produção técnico-científica. **São Paulo em Perspectiva**, v. 14, n. 3, p. 12-19, 2000. DOI: 10.1590/S0102-88392000000300004.
- BARDIN, L. **Análise de Conteúdo**. São Paulo: Edições 70, 2011.
- BOURDIEU, P. The forms of capital. *In*: RICHARDSON, J. (Org.). **Handbook of Theory and Research for the Sociology of Education**. Westport: Greenwood, 1986.
- BOURDIEU, P. El campo científico. **Redes: Revista de Estudios Sociales de la Ciencia**, v. 1, n. 2, p. 129-160, 1994. Disponível em: <https://ridaa.unq.edu.ar/bitstream/handle/20.500.11807/317/07R1994v1n2.pdf?sequence=1&iSAllowed=y>. Acesso em: 10 out. 2022.
- BOURDIEU, P. **El oficio del científico**. Barcelona: Anagrama, 2003.

BOURDIEU, P. **A economia das trocas simbólicas**. São Paulo: Perspectiva, 2007.

BOURDIEU, P. **Os usos sociais da ciência: por uma sociologia clínica do campo científico**. São Paulo: Ed. UNESP, 2004.

BRASIL. **Decreto n.º 6.096, de 24 de abril de 2007**. Brasília: [s. n.], 2007. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2007/decreto/d6096.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/decreto/d6096.htm). Acesso em: 25 dez. 2022.

BRASIL. **Emenda Constitucional n.º 85, de 26 de fevereiro de 2015**. Brasília: [s. n.], 2015. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/emendas/emc/emc85.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc85.htm). Acesso em: 20 nov. 2022.

BRASIL. Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações. **Estratégia Nacional de Ciência, Tecnologia e Inovação: 2016/2022**. Brasília: [s. n.], 2016. Disponível em: <https://bibliotecadigital.economia.gov.br/handle/123456789/990>. Acesso em: 20 dez. 2022.

CASTRO, E. Introdução. In: CASTRO, E. (org.). **Pensamento crítico latino-americano**. São Paulo: Annablume, 2019. p. 23-34.

CAVALCANTE, L. R. **Desigualdades regionais em ciência, tecnologia e inovação (CT&I) no Brasil: uma análise de sua evolução recente**. [S. l.]: [IPEA], 2011. (Textos para Discussão, n. 1574).

CENTRO DE GESTÃO E ESTUDOS ESTRATÉGICOS (CGEE). **Descentralização do fomento à ciência, tecnologia e inovação no Brasil**. Brasília: CGEE, 2010.

CHIARINI, T.; OLIVEIRA, V. P.; COUTO NETO, F. C. de. A geografia da produção de novos conhecimentos: A dinâmica do ‘quarteto científico’ no Brasil, 2000 a 2010. **Revista Economia & Tecnologia (RET)**, v. 9, n. 3, p. 137-172, 2013.

CHIARINI, T.; RAPINI, M. S.; VIEIRA, K. P. Produção de novos conhecimentos nas universidades federais e as políticas públicas brasileiras recentes. **Revista Economia & Tecnologia (RET)**, v. 10, n. 3, p. 71-98, 2014.

FREITAS, M. H. de A. Avaliação da produção científica: considerações sobre alguns critérios. **Psicol. Esc. Educ.**, v. 2, n. 3, 1998.

GIL, A. C. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2002.

GOMES, L. R. G. **Inserção e visibilidade da produção científica da Universidade Federal do Pará (UFPA) na literatura internacional: uma análise na base Scopus (2014 - 2018)**. 2020. 101 f. Dissertação (Mestrado em Ciência da Informação) – Programa de Pós-Graduação em Ciência da Informação, Instituto de Ciências Sociais Aplicadas, Universidade Federal do

Pará, Belém, 2020. Disponível em: <https://repositorio.ufpa.br/handle/2011/14165>. Acesso em: 30 nov. 2022.

HOMERO JUNIOR, P. F. A Constituição do campo científico e a baixa diversidade da pesquisa contábil brasileira. **Revista de Educação e Pesquisa em Contabilidade (REPeC)**, v. 11, n. 3, p. 314-328, 2017.

LAKATOS, E. M.; MARCONI, M. de A. **Fundamentos de metodologia científica**. 8 ed. São Paulo: Atlas, 2017.

MOREIRA, S. M. B. de L. **Ciência e educação superior na Amazônia**. Belém: NAEA, 2018.

MOROSINI, M. C. Estado de conhecimento e questões do campo científico. **Educação (UFSM)**, v. 40, n. 1, p. 101-116, 2015.

MUELLER, S. P. M.; OLIVEIRA, H. V. de. Autonomia e dependência na produção da ciência: uma base conceitual para estudar relações na comunicação científica. **Perspect. Cienc. Inf.**, v. 8, n. 1, p. 58-65, 2003.

PEREIRA, E. A. T. O conceito de campo de Pierre Bourdieu: possibilidade de análise para pesquisas em história da educação brasileira. **Revista Linhas**, v. 16, p. 337-356, 2015.

QUIJANO, A. Colonialidade do poder e classificação social. In: SANTOS, B. de S.; MENESES, M. P. G. (org.). **Epistemologias do Sul**. Coimbra: Almedina; CES, 2009. p. 73-118.

SANTOS, A. C. dos *et al.* A influência de políticas públicas para o desenvolvimento de CT&I no Brasil: uma análise dos indicadores da ENCTI. **Revista Brasileira de Gestão e Inovação**, v. 10, n. 2, p. 107-122, 2023.

SANTOS, B. de S. Para além do pensamento abissal: das linhas globais à ecologia dos saberes. In: SANTOS, B. de S.; MENESES, M. P. G. (org.). **Epistemologias do Sul**. Coimbra: Almedina; CES, 2009.

SOUZA, C. D. de; FILIPPO, D. de; CASADO, E. S. Crescimento da atividade científica nas universidades federais brasileiras: análise por áreas temáticas. **Avaliação: Revista da Avaliação da Educação Superior**, Campinas, v. 23, n. 1, p. 126-156, abr. 2018.

SCHWARTZMAN, S. **Um espaço para ciência**: a formação da comunidade científica no Brasil. Brasília: MCT, 2001.

SZMRECSÁNYI, T. Elementos para uma história social da produção científica no Brasil. **Cad. Dif. Tecnol.**, v. 2, n. 1, p. 165-170, 1985.

VERGARA, S. C. **Projetos e relatórios de pesquisa em administração**. 10 ed. São Paulo: Atlas, 2009.

VIANA, F. D. F.; PINTO, M. A. X.; SILVA, I. R. Capital social e capital cultural: do habitus ao espaço social da cidade de Ouro Preto. **Argumentos - Revista do Departamento de Ciências Sociais da Unimontes**, v. 19, n. 2, p. 192-217, 2022.

VOLPATO, G. Campo científico, conhecimento e relações de poder na universidade: uma revisão a partir do pensamento relacional de Pierre Bourdieu. **Revista Contrapontos**, v. 19, n. 1, p. 365-381, 2019.



Este é um ARTIGO publicado 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.