

• REBECCA LEMOS IGREJA • CAMILO NEGRI • (ORG.)

# DESIGUALDADES GLOBAIS E JUSTIÇA SOCIAL

## 2 VIOLÊNCIA, DISCRIMINAÇÃO E PROCESSOS DE EXCLUSÃO NA ATUALIDADE



FLACSO  
BRASIL

Coleção Estudos Globais

**VOLUME II**

**DESIGUALDADES  
GLOBAIS E JUSTIÇA  
SOCIAL**

**VIOLÊNCIA, DISCRIMINAÇÃO  
E PROCESSOS DE EXCLUSÃO  
NA ATUALIDADE**

**Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)**  
**(Câmara Brasileira do Livro, SP, Brasil)**

Desigualdades globais e justiça social [livro eletrônico] : violência, discriminação e processos de exclusão na atualidade / Rebecca Lemos Igreja, Camilo Negri (org.). -- Brasília : Faculdade Latino-Americana de Ciências Sociais, 2021. -- (Coleção de estudos globais ; 2)  
PDF

ISBN 978-65-87718-17-0

1. Ciências sociais 2. Desigualdades sociais  
3. Discriminação 4. Exclusão social 5. Justiça social  
I. Igreja, Rebecca Lemos. II. Negri, Camilo.  
III. Série.

21-79217

CDD-305.8

**Índices para catálogo sistemático:**

1. Desigualdade : Ciências sociais 305.8

Maria Alice Ferreira - Bibliotecária - CRB-8/7964

# ÍNDICE

<b>Apresentação</b>	<b>5</b>
<i>Rebecca Lemos Igreja e Camilo Negri</i>	
<b>I - Violência, Direitos Humanos e Exclusão Social</b>	<b>13</b>
1. Metamorfoses da Violência	14
<i>Michel Wieviorka</i>	
2. Vingança Privada, Linchamentos e Desencantos em Direitos Humanos no Brasil Contemporâneo: Interfaces e Tensões Entre Violência Estrutural e Criminal a Partir da Análise do Fenômeno no Maranhão	27
<i>Thiago Allisson Cardoso de Jesus</i>	
3. Os Modelos Antagônicos de um Sistema Prisional que Gera Violência: A Demonstração de um Modelo Restaurativo que Contribuiu para a Diminuição dos Índices de Reincidência	65
<i>Robson Fernando Santos</i>	
4. Tratamento de Usuário de Drogas: dos Governos, das Normativas, da Seletividade e dos Retrocessos	84
<i>Jessica Hind Ribeiro Costa</i>	
<b>II - Discriminação e Direitos Fundamentais: a Luta Contra as Desigualdades Sociais, de Gênero, Raça e Etnia</b>	<b>110</b>
5. Justicia de Género, Descolonización y Mujeres Indígenas en Abya Yala	111
<i>María Teresa Sierra</i>	
6. Diálogos Ancestrais, Poéticos e de Resistência Entre Mulheres na Amazônia: Análise Sobre Violência e Desigualdades Interseccionais Oriundas de Megaprojetos Desenvolvimentistas	135
<i>Luciana de Souza Ramos</i>	
7. Fundamentos Hermenêuticos para Uma Aplicabilidade Ampliada da Convenção 169 da Organização Internacional do Trabalho (OIT) aos Povos e Comunidades Tradicionais do Brasil	163
<i>Leonardo Passinato e Silva</i>	

<b>III - Desigualdades e Direitos Sociais e Econômicos</b>	<b>194</b>
8. Turismo, Sociedades Rurales y Territorios del Deseo <i>Gustavo Marín Guardado</i>	195
9. O Olhar dos Jovens do DF para a Cidade, a Educação e a Escola <i>Maria Lidia Bueno Fernandes</i>	236
10. O Vírus não Atinge Todos de Forma Igual: Perpetuação do Estado de Calamidade Pública na Saúde à Revelia dos Direitos Humanos em Tempos de Covid-19 no Brasil <i>Marcus Pinto Aguiar</i>	262
11. As Declarações de Direitos da OIT e sua Repercussão na Fundamentação e na Prática da Missão de Justiça Social do Poder Judiciário Trabalhista <i>Mauricio Godinho Delgado e Gabriela Neves Delgado</i>	291
12. Políticas Públicas de Enfretamento da Pobreza no Brasil e Uruguai: Programas de Erradicação da Pobreza e Desenvolvimento Econômico e Social <i>Danilo Uzêda da Cruz</i>	333
<b>IV - Novas Tecnologias, Novas Exclusões Sociais</b>	<b>363</b>
13. Cultura, Privacidade e Proteção de Dados Pessoais na América Latina: Anotações Preliminares em Busca de um Quadro Conceitual <i>Alexandre Veronese, Alessandra Silveira e Rebecca Lemos Igreja</i>	364
14. Nuevos Rostros de la Desigualdad: La Brecha Digital y el Acceso a la Cultura en Cuba <i>Janny Carrasco Medina</i>	411
15. Direito e Inteligência Artificial na (não) Redução de Desigualdades Globais: Decisões Automatizadas na Imigração e Sistemas de Refugiados. <i>Fabiano Hartmann Peixoto</i>	430

# Apresentação

Rebecca Lemos Igreja<sup>1</sup> e Camilo Negri<sup>2</sup>

O presente livro reúne artigos resultantes da primeira Escola de Altos Estudos (EAE) sobre Desigualdades Globais e Justiça Social: Diálogos Sul-Norte, promovida pelo Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade de Brasília (PPGD/UnB) e pelo Colégio Latino-Americano de Estudos Mundiais, programa da Faculdade Latino-Americana de Ciências Sociais (FLACSO/Brasil)<sup>3 4</sup>. Com o objetivo de analisar as desigualdades globais e a justiça social sob uma perspectiva interdisciplinar, internacional e dialógica, a Escola buscou incentivar o desenvolvimento e contribuir com o reposicionamento dos estudos sobre a América Latina em contextos mais amplos, situando-os regional e globalmente. Para tanto, contou com financiamento do Programa Institucional de Internacionalização da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES/PrInt); da Faculdade Latino-Americana de Ciências Sociais (FLACSO/Brasil) e da Fundação de Apoio à Pesquisa do Distrito

---

<sup>1</sup> Coordenadora da Escola de Altos Estudos, antropóloga, professora do ELA/Instituto de Ciências Sociais e da pós-graduação da Faculdade de Direito da UnB.

<sup>2</sup> Coordenador da Escola de Altos Estudos, sociólogo e professor do departamento de Gestão de Políticas Públicas e do programa de pós-graduação de Estudos Comparados sobre as Américas do Departamento de Estudos Latino-Americanos da UnB.

<sup>3</sup> Gostaríamos de agradecer a secretaria do Colégio Latino-americano de Estudos Mundiais, especialmente a Ana Vianna e Otávio Igreja, pelo excelente trabalho de organização da EAE. Agradecer a dedicação constante dos dois, que cuidaram atentamente da organização, do contato com as/os estrangeiras/os, da completa assistência aos participantes e da preparação dos seminários e aulas, como presenças, filmagens, fornecimento do material necessário, entre outros. Também gostaríamos de agradecer o apoio da FLACSO/Brasil, da diretora Salete Valesan e sua secretaria. Da mesma forma, agradecer o apoio do Programa de Pós-graduação de direito da UnB, especialmente ao apoio do coordenador, prof. Fabiano Hartmann, da secretaria, especialmente Euzilene Moraes, e demais docentes que estiveram conosco apoiando o projeto.

<sup>4</sup> <http://estudomundiais.org.br/index.php/pt/>

Federal (FAP/DF).

A EAE constituiu um programa de formação e capacitação que reuniu, entre 2019 e 2020, pesquisadoras/es de instituições da América Latina, Estados Unidos e Europa<sup>5</sup>. O programa foi composto por seminários de pós-doutorado, em que 21 especialistas estrangeiras/os<sup>6</sup> nos temas estruturantes da Escola apresentaram investigações sobre suas regiões e, por meio do diálogo com 23 doutoras/es<sup>7</sup> participantes e do contato com pesquisas sobre outros contextos regionais, ampliaram seus horizontes de

---

<sup>5</sup> Instituições participantes: Centro de Investigación y Estudios Superiores en Antropología Social (CIESAS/México); Collège d'études mondiales, Fondation maison des sciences de l'homme (FMSH/França) ; École des hautes études en sciences sociales (EHESS/França) ; Institut de recherche pour le développement (IRD/França) ; Universidad de Sevilla (Espanha); Universidad Autónoma Metropolitana(UAM/México) ;Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM/México); Universidade do Minho (Portugal); Universitat zu Berlin (Alemanha); Université d'Avignon (França) ; Université de Genève (Suíça) ; University of California, Irvine School of Law (EUA); University of Connecticut (EUA); Harvard University (EUA); Universidad Complutense de Madrid (Espanha), FLACSO (Costa Rica), Instituto Internacional de Derecho y Sociedad -IIDS (Peru), Universidad Nacional de Colombia (Colômbia), The Sanford School, Arizona State University (EUA).

<sup>6</sup> Professoras/es que participaram da EAE: Michel Wiewiorka (Collège d'Études Mondiales - FMSH/França), Boike Rehbein (Universitat zu Berlin/Alemanha), Luis Reygadas (UNAM/México), Odile Hoffmann (IRD/França), Bryant Garth (University of California/EUA), Karina Ansolabehere (UNAM/México), Maria Teresa Sierra (CIESAS/México), David Sanchez Rubio (Universidad de Sevilla/Espanha), Aline Helg (Universidade de Genebra/Suíça), Jérôme Tadié (IRD/França), Alexandra Poli (EHESS/França), Emmanuel Netter (Université d'Avignon/França), Angel Oquendo (University of Connecticut/EUA), Alessandra Silveira (Universidade do Minho/Portugal), Michele Lamont (Universidade de Harvard/EUA), Guillermo Fernández Vázquez ( Universidad Complutense de Madrid/Espanha), Juan Pablo Pérez Sáinz – FLACSO Costa Rica, Gustavo Marín Guardado – CIESAS/México, Raquel Yrigoyen – Instituto Internacional de Derecho y Sociedad (IIDS)/Peru, Mara Viveros – Universidad Nacional de Colombia/Colômbia, Rebecca L. Sandefur – The Sanford School, Arizona State University/EUA.

<sup>7</sup> Ana Clara Carvalho Machuca Voigt (UNIEURO), Anna Paula Bagetti Zeifert (UNIJUI), Camila Cardoso de Mello Prando (UnB), Carlos Federico Domínguez Avila, Daniela Marques de Moraes (UnB), Danilo Uzêda da Cruz (Depare/UFBA & Perifericas/UFBA), Debora Bonat (UnB), Fabiano Hartmann Peixoto (UnB), Gabriela Garcia Batista Lima (UnB), Gabriela Neves Delgado (UnB), Hans Carrillo Guach (UFG), Janny Carrasco Medina (UnB), Jessica Hind Ribeiro Costa(UCSAL/UNIRUY),Leonardo Passinato e Silva (FDUSP),Luciana de Souza Ramos (CIESA, UNIP, & MARTHA FALCÃO), Luciana Silva Garcia (IDP), Mamede Said Maia Filho (UnB), Marcus Pinto Aguiar (FAL & UFERSA), Maria Lúcia Bueno Fernandes (UnB), Robson Fernando Santos (UCEFF), Talita Tatiana Dias Rampin (UnB), Thiago Allisson Cardoso de Jesus (UEMA & Universidade Ceuma).

análise e perspectivas teóricas. Além disso, a Escola promoveu eventos de Extensão e atividades de Ensino na Pós-Graduação, envolvendo todos os segmentos da comunidade acadêmica e contando com a participação regular de 116 estudantes (de extensão e pós-graduação).

Desta forma, a proposta procurou contribuir com o fortalecimento, ampliação e qualificação dos programas de pós-graduação envolvidos, mediante a capacitação continuada de docentes de diferentes instituições nacionais, pesquisadoras/es doutoras/es de diferentes partes do mundo e do Brasil<sup>8</sup> e pós-graduandos da Universidade de Brasília.

A Escola se insere, por conseguinte, em uma perspectiva de internacionalização que busca promover diálogos horizontais e plurais que permitam as/os pesquisadoras/es do sul compor uma agenda de pesquisa internacional conjunta com as/os oriundas/os de instituições do norte. Com isso, a proposta visou reconfigurar as hierarquias institucionais tradicionais, em que as instituições do norte figuram como centrais, em prol do equilíbrio na produção do conhecimento sobre fenômenos globais.

Nesse sentido, a EAE vem cumprir os objetivos do Colégio Latino-Americano de Estudos Mundiais. A proposta do Colégio é reposicionar os Estudos Latino-Americanos a partir de sua contribuição para a compreensão de grandes temas globais, como desenvolvimento, desigualdades e direitos fundamentais, entre outros, que afetam distintas regiões do planeta. Parte da ideia de que, dadas as suas características especiais, como a perspectiva regional, a interdisciplinaridade e a promoção de estudos comparativos e multi-situados, os Estudos Latino-Americanos encontram-se em uma posição privilegiada para tratar de problemas contemporâneos que afligem, de maneira geral, os distintos países. Além disso, eles podem contribuir para a produção de um pensamento crítico que renove as próprias Ciências Sociais e Humanas, promovendo uma reflexão não somente sobre a atualidade de seus marcos teóricos e metodológicos, mas também sobre o seu lugar e de suas/eus pesquisadoras/es no mundo acadêmico e em um contexto social global de desvalorização da

---

<sup>8</sup> Vale a pena destacar, igualmente, a amplitude regional que a EAE buscou alcançar. Entre as/os diversas/os pós-doutorandas/os que participaram, 23 (vinte e três) no total, 13 (treze) eram oriundas/os de Brasília, especialmente da Universidade de Brasil, muitas/os queridas/os colegas que embarcaram nessa experiência conosco. 10 (dez) vieram de universidades, especialmente públicas, de outros estados do país. As/Os professoras/es da Universidade de Brasília realizaram esse pós-doutorado junto a FLACSO/Brasil.

produção científica, especialmente, provocada por interesses conservadores, utilitaristas e do mercado capitalista.

Sua proposta também está fundamentada no diálogo entre os estudos latino-americanos e os recentes *Global Studies*, em consolidação em diversas universidades do mundo. O Colégio busca posicionar o pensamento latino-americano no âmbito dos *Global Studies* que também pressupõem uma perspectiva ampla, interdisciplinar e anti-eurocêntrica sobre os efeitos nos mais diversos níveis, global, regional e local, dos processos de globalização econômica, social e política. Os *Global Studies* buscam avançar em uma perspectiva que dê conta de promover análises multidimensionais sobre os fenômenos sociais caracterizados, de maneira especial, por intensos processos de mobilização humana e de hegemonia do capital financeiro<sup>9</sup>.

Dos Estudos Latino-Americanos, o Colégio guarda a perspectiva latino-americana, opondo-se aos eurocentrismos e às imposições acadêmicas do Norte dominante. Alinha-se ao interesse de se promover conhecimento “sobre” e “na” América Latina, a partir de reflexões teóricas e pesquisas empíricas produzidas no próprio continente. Guarda, igualmente, a perspectiva interdisciplinar e comparativa, buscando compreender a realidade além das fronteiras nacionais, de forma regional, reconhecendo que os países latino-americanos compartilham experiências históricas comuns, como a colonização, a escravidão, a espoliação, e a resistência, por exemplo. Em resumo, o Colégio incentiva a construção de uma nova proposta que privilegie marcos teóricos-metodológicos e estudos empíricos das Ciências Sociais e Humanas produzidos na América Latina, com o objetivo de contribuir para a produção de conhecimento para além da

---

<sup>9</sup> Jan Nederveen Pieterse, em seu artigo “What is Global Studies?” (NEDERVEEN PIETERSE, Jan. What is Global Studies?, *Globalizations*, 10:4, 499-514, 2013, DOI: 10.1080/14747731.2013.8067462013) propõe uma caracterização dos *Global Studies*, tomando como ponto de referência os Estudos sobre Globalização. *Global Studies* assentam-se na produção de um “conhecimento global” e sua maior incidência atualmente reflete a presença crescente do “global”. Os *Global Studies* refletem o ritmo, o escopo e a intensidade crescentes das relações e efeitos globais. Os estudos globais têm se expandido devido ao crescimento exponencial da dinâmica e dos problemas globais; é uma resposta à ramificação, intensificação e aprofundamento dos processos de globalização. Os *Global Studies* têm se espalhado porque as relações e problemas globais exigem uma abordagem global, uma necessidade que é sentida por forças sociais, organizações internacionais, governos e corporações em todo o mundo.

região, promovendo pesquisas sobre outros países do mundo e abordando problemáticas globais. É nesse sentido, que o Colégio e a EAE se encontram com os estudos globais.

A proposta da EAE ganha mais importância com a contribuição do programa de pós-graduação em Direito da Faculdade de Brasil. O campo disciplinar do Direito, especialmente da faculdade da Universidade de Brasília, tem se aberto para uma perspectiva interdisciplinar, especialmente no âmbito da discussão sobre os direitos humanos e fundamentais. Nesse sentido, o diálogo se abre para temas sociais relevantes que envolvem amplas discussões sobre pobreza, racismos, discriminações de todos os tipos, processos de exclusão, violação de direitos, acesso à justiça, novos desafios contemporâneos, como as novas tecnologias, e alternativas de proteção ao indivíduo e a sociedade em um mundo cada vez mais complexo, recordando de maneira especial a situação atual de pandemia de COVID-19.

Além disso, a desigualdade social, principalmente em países como Brasil, tem contribuído para o aumento na procura do Judiciário pela tutela de direitos fundamentais, notadamente no campo das políticas públicas, ou seja, a população, individualmente ou coletivamente, procura o socorro do Judiciário para obter a satisfação de seus interesses frustrados. Trata-se de uma verdadeira judicialização da política através da implementação de políticas públicas pelo Judiciário brasileiro. Busca-se a utilização da tutela jurisdicional para a concretização de direitos fundamentais não assegurados pelo plano nacional de políticas públicas, ao invés de uma participação popular nas decisões políticas do Estado o que, por outro viés, aumenta a desigualdade. Assim, a análise do posicionamento das Cortes Superiores, das iniciativas do poder judiciário em geral, da própria estruturação da carreira jurídica e sua representatividade da sociedade nacional entre outros elementos, é importante para a averiguação e defesa da democracia e da afirmação de direitos.

Dentre os temas e problemas sociais fundamentais para se pensar a relação entre a América Latina e os países do norte global, especialmente no que envolve a proposição de uma agenda de pesquisa situada no campo dos estudos globais, mas que respeite o reposicionamento da América Latina no fluxo de produção do conhecimento, se encontram tanto a questão das desigualdades como a da justiça social. Se a produção do conhecimento reproduz uma condição de desigualdade associada ao próprio desenvolvimento econômico global, é natural que distintas perspectivas

sejam trazidas ao se tratar do tema. O norte como centro econômico e da produção do conhecimento e o sul, como periferia do sistema econômico global, se encontram nos pólos opostos da desigualdade. Assim, de um lado observamos a opulência da concentração de renda que possibilita a definição de agendas de pesquisa e campos de estudo, e de outro, as mazelas advindas da pobreza e da exploração que dificultam a própria reflexão sobre os problemas sociais a serem enfrentados pelos países do sul, quanto mais a proposição de agendas de pesquisa ou de paradigmas analíticos reconhecidos pela comunidade internacional.

Ainda que a eliminação das desigualdades seja um horizonte distante, o combate às suas causas e, principalmente, a mitigação dos seus efeitos, se tornaram um desafio global enfrentado com grande dificuldade, especialmente pelos países do sul. A profunda disparidade de renda e os processos econômicos globais que geram e intensificam as desigualdades são fundamentais para explicá-la, entretanto, são apenas parte dos desafios para se compreender e combater os seus efeitos. A desigualdade é um fenômeno definidor da modernidade, não apenas pela tendência à concentração de riquezas característica das economias capitalistas, mas também, pela persistência de clivagens socioculturais que historicamente estruturam hierarquias e se entrelaçam produzindo e reproduzindo as desigualdades sociais.

Neste sentido, mesmo que a literatura sobre o tema aponte para a importância de abordagens interdisciplinares mais amplas que contemplem as diferentes configurações da desigualdade em escala local, regional e global, assim como, compreendam fatores históricos e simbólicos fundamentais para a sua existência, frequentemente, o tema recebe enfoques disciplinares, centrados principalmente na dimensão econômica e em escala global. A desigualdade, entretanto, também é gerada, perpetuada e aprofundada por fatores como as hierarquias sociais fundadas em aspectos como raça e gênero, por instituições políticas pouco representativas, por sistemas jurídicos pouco permeáveis à realidade social, dentre outros fatores, que interagem diferentemente no longo da história de cada sociedade analisada. Além disso, a compreensão das experiências de grupos sociais cuja existência é ameaçada pela precarização das condições de vida é fundamental não apenas para explicar as causas e o impacto das desigualdades, mas principalmente, para a promoção de uma sociedade mais justa.

Assim, a igualdade, entendida como desiderato moderno em con-

traposição à desigualdade, também é fruto da modernidade e sua compreensão envolve as mesmas idiosincrasias características deste período histórico. Ao contrário da desigualdade, contudo, a igualdade se configura mais como um horizonte de possibilidades, permeado de valores, códigos morais, aspirações éticas e ideológicas e inscrito nos regulamentos e normas ocidentais, do que como uma realidade nas sociedades modernas. Tangidas por fluxos econômicos seculares que limitam suas capacidades e por valores liberais alheios à sua formação, as sociedades do sul possuem ainda mais dificuldade para promover a igualdade nos termos propostos pela modernidade. Neste sentido, a ideia de justiça social, mais do que qualquer conceito abstrato de igualdade formado pelas Revoluções Liberais de alguns países do norte, fornece um caminho mais promissor para se analisar e se aproximar da igualdade social nos países do sul.

Sob o conceito de justiça social podem ser operacionalizados estudos sobre instituições políticas, jurídicas e sociais cujos princípios e objetivos são guiados pelo horizonte da conquista de igualdade. Podem ser abordadas ainda, as lutas e movimentos sociais e políticos de diferentes matizes que promovem a redução das desigualdades. Em suma, por deslocar o nível de abstração para um ponto mais próximo dos fenômenos sociais concretos, a ideia de justiça social é central para se investigar as condições de combate às desigualdades, contemplando todos os arranjos do Estado, da sociedade e do aparato jurídico, com seus conteúdos, normas e instituições.

Os textos aqui reunidos estão estruturados, portanto, em torno dos dois eixos orientadores da Escola, as desigualdades e a justiça social. Sob diferentes perspectivas analíticas, os autores apresentam abordagens metodológicas diversas que vão desde reflexões teóricas até artigos centrados em evidências empíricas de primeira mão. O livro apresenta tanto artigos que analisam as características da desigualdade considerando os aspectos locais quanto artigos focados em aspectos relacionados ao contexto internacional e as relações entre os países. Sob a perspectiva interdisciplinar, os autores observam diferentes características da desigualdade, em níveis e configurações que variam conforme se interrelacionam com as dimensões material, simbólica e legal, essenciais para a vida nas sociedades modernas e para a análise das desigualdades e da justiça social.

Neste livro, portanto, são contemplados os mais diversos olhares sobre o tema. Trabalhos sobre direitos humanos, acesso à justiça, globali-

zação e geopolítica, políticas públicas, ideologias políticas, novas tecnologias digitais e acesso a internet, além de categorias como classe, gênero e raça consideradas a partir de experiências locais e regionais. A amplitude temática e de abordagens, entretanto, não é apenas um retrato da infinidade de temas conectados à questão da desigualdade e da justiça social, mas um convite para refletir sobre um desafio global que se impõe cruelmente sobre as sociedades economicamente mais pobres. Um convite para se considerar a importância da discussão nos mais diversos campos do conhecimento, ampliando o escopo de análise e reposicionando a contribuição das ciências latino-americanas em um contexto de internacionalização da produção acadêmica marcado pelas relações assimétricas entre os países e instituições.

A publicação comporta dois volumes e foi dividida em eixos relacionados com as linhas da EAE, de acordo com as abordagens mais específicas dos capítulos. Todos os eixos partem da abordagem das desigualdades e justiça social conectando com os seguintes temas:

## Volume 1

- I- Desigualdades e justiça social: um esforço de conceituação
- II- Acesso à Justiça e garantia de direitos
- III- Ideologia, democracia, e poder

## Volume 2

- I- Violência, direitos humanos e exclusão social
- II- Discriminação e direitos fundamentais: a luta contra as desigualdades sociais, de gênero, raça e etnia.
- III - Desigualdades e direitos sociais e econômicos
- IV- Novas tecnologias, novas exclusões sociais

**PARTE I**

**VIOLÊNCIA, DIREITOS  
HUMANOS, E  
EXCLUSÃO SOCIAL**

# Metamorfoses da Violência

Michel Wieviorka<sup>1 2</sup>

**P**odemos propor um conceito de violência, uma noção satisfatória e durável, e, portanto, capaz de atravessar o tempo e o espaço? A tarefa é difícil, na medida em que o fenômeno é variado e mutável, e em que ele compreende tanto a objetividade (nas estatísticas de mortos e feridos, por exemplo, ou de mulheres violentadas) quanto a subjetividade: as percepções da violência variam de uma sociedade, ou de um grupo humano, ou até mesmo de um indivíduo, a outro, e de um momento a outro.

Nosso olhar muda, o conteúdo da violência também. Mas qual temporalidade devemos adotar para encarar essa questão? Na verdade, nenhum quadro temporal excluiria qualquer outro. Caso a análise se realize no médio, no longo, ou, inversamente, no curto prazo, ou mesmo na contemporaneidade, as categorias, as perguntas, os métodos, os paradigmas e, finalmente, a compreensão dos problemas que nos colocamos poderão variar. Nós vamos primeiro examinar a distância que separa as formas da violência contemporânea da dos anos 1950 e 1960, ou seja, no médio prazo, para depois vislumbrar a profundidade histórica das perguntas que nos preocupam.

---

<sup>1</sup> Michel Wieviorka é sociólogo, pesquisa violência, globalização e multiculturalismo, e foi presidente da Associação Internacional de Sociologia (AIS) de 2006 a 2010. Esse artigo serviu de base para seminário ministrado em setembro de 2019 pelo autor, então administrador da Fondation Maison des Sciences de l'Homme (FMSH/França), no âmbito da Escola de Altos Estudos "Desigualdades Globais e Justiça Social: Diálogos Sul e Norte" (PPGD/UnB, CAPES PrInt e Colégio Latino-Americano de Estudos Mundiais).

<sup>2</sup> Este artigo foi traduzido de sua versão original em francês para a língua portuguesa, com a autorização do autor, por Otávio Forattini Igreja, bacharel em Ciências Sociais pela Universidade de São Paulo

## Uma Perspectiva de Médio Prazo

Comparemos então, em primeiro lugar, grosso modo, a violência coletiva atual, a que nos interessa aqui, e aquela de há meio século.

### A Violência Ontem

A violência de tipo político, ontem, nos anos 1950 e 1960 e no início dos anos 1970, tinha finalidades políticas. Essa obviedade significa que seus objetivos diziam respeito à vida coletiva na terra, em determinada sociedade. Essa violência podia estar associada, por exemplo, a um projeto de tomada de poder de Estado, e à ideia que ela tinha como diria Engels, a um papel na história ao qual dava luz. Era esperado que ela trouxesse mudança, pusesse fim à injustiça, às desigualdades, à opressão, garantisse a passagem de um regime a outro, de uma sociedade a outra.

Na violência coletiva do passado, ao menos no seio das sociedades ocidentais, nas guerrilhas, no terrorismo, nas guerras civis ou nos motins a religião, de modo geral, tinha um lugar limitado. O projeto era político, não religioso. Às vezes, existia um substrato religioso que poderia explicar uma certa radicalidade, ou certas modalidades de violência; mas não parecia ser decisivo (voltaremos a isso ao examinar as análises de Philippe Buc). Assim, por exemplo, acostuma-se, de forma equivocada, oferecer uma explicação antropológica da violência extrema de Sendero Luminoso no Peru, argumentando que seria o produto de populações indígenas desprezadas e mantidas até então à margem dos frutos da modernidade, populações estas cuja religião era uma mistura sincrética de cristianismo e de antigas bases pré-colombianas que poderiam explicar determinadas práticas, particularmente de crueldade. Contudo, na realidade, esta ação não se explicava pela religião; pois almejava conduzir à concretização de um projeto político de caráter maoísta. A religião não passava de um atributo eventual de alguns protagonistas da violência.<sup>3</sup> Igualmente, os nacionalistas irlandeses do IRA pertenciam a uma comunidade católica e se

---

<sup>3</sup> As melhores obras sobre esse movimento de luta armada que devastou o Peru nos anos 1970 e 1980 são de Carlos Ivan Degregori, notadamente para a fase inicial (DEGREGORI, 2017).

opunham aos britânicos protestantes, mas é difícil reduzir esse conflito antes de tudo social e político à imagem de uma guerra religiosa.

A violência de ontem poderia ser antes de tudo social, ou sociopolítica, ou então referenciar uma ideologia de esquerda ou extrema-esquerda, ou remeter a uma ideologia nacionalista, independentista, principalmente. A violência podia ocasionalmente conjugar dois registros, social e nacionalista, a exemplo dos movimentos dos anos 1970 e 1980 como o ETA do País Basco espanhol e o IRA na Irlanda do Norte. O registro social podia ele próprio carregar significados, quando não raciais, ao menos ligados às questões formuladas em termos de raça. Podia de fato decorrer da questão racial, como nos motins negros nos Estados Unidos, especialmente em Detroit em 1967, onde “o motim da rua 12” foi desencadeado pela intervenção policial em um *speakeasy* frequentado exclusivamente por negros.

Na violência política do passado, a subjetividade pessoal dos envolvidos não parecia ocupar um papel ou lugar de relevância. Era comum, inclusive, que a pessoa individual se apagasse ou se diminuísse: o que primava era o grupo e seu projeto. Os atores estavam a serviço de uma causa; o que poderia acontecer com eles individualmente não tinha muita importância, de toda forma. Contudo, não desejavam morrer e sim construir um mundo novo. O horizonte era construído pela promessa de um amanhã melhor. Para se aproximar desse ideal, os atores estavam dispostos a grandes sacrifícios em suas existências pessoais, mas a sua violência não era nem mortífera, nem autodestrutiva. Nesses contextos, não havia lugar para mulheres para além de papéis subalternos. Sua emancipação não era a ordem do dia, senão eventualmente como uma promessa postergada para o advir do “amanhã melhor”. Interrogamo-nos às vezes sobre a importância das mulheres nos fenômenos de luta armada dessa época. Na realidade, foi o mais relevante a irrupção do feminismo nas organizações da extrema esquerda, e, por exemplo, na esquerda extraparlamentar italiana, cuja explosão, inclusive em direção ao terrorismo, muito se deve às reivindicações das mulheres, cansadas do confinamento às tarefas domésticas ou na pequena burocracia.

A violência política, o terrorismo, as guerrilhas podiam ser comandados por ideologias cujo espaço era internacional, em particular dominadas por numerosas variações do marxismo, vez ou outra leninista. Podiam remeter a um centro político distante, ou mesmo serem sustentadas por

esse, como foi muitas vezes o caso da União Soviética com diversos países do império soviético ou com Cuba. Porém, o seu espaço, tanto teórico quanto prático, estava essencialmente constricto ao âmbito de um Estado-nação. As ideologias revelavam então, como diria Ulrich Beck, um “nacionalismo metodológico”.

Essas características, entre outras, certamente evoluíram consideravelmente desde os anos 1970 e 1980.

## **A Violência Hoje**

A violência política, muitas vezes, revestiu-se de uma aparência decididamente religiosa, enquanto as guerrilhas desapareciam, ou quase, especialmente na América Latina, como bem mostram as obras de Yvon Le Bot.<sup>4</sup> As maiores revoluções, ou tentativas de revolução ou de levantamento popular, com capacidade para resultarem em guerra civil, do final do século XX ou do século XXI, foram pensadas em nome do Islã, sejam elas a Revolução Iraniana, o terrível episódio de terror e contra terror na Argélia dos anos 1990, ou a queda de movimentos da Primavera Árabe a partir de 2011. Esses últimos tornaram-se religiosos quando fracassaram, sob pesada repressão, suas primeiras expressões intensamente democráticas, sociais, e certamente não islâmicas. Vale o mesmo para determinados nacionalismos violentos: carregam dimensões religiosas, ocasionalmente messiânicas. As violências que hoje alastram o Oriente Médio logo conjugam uma identidade nacional e uma religião; os grupos são mais e mais sunitas ou xiitas, ao mesmo tempo ou mesmo antes de serem árabes e definidos segundo um Estado. Em Israel, a transformação do sionismo em nacionalismo messiânico alimenta violências internas e ataques a civis palestinos por colonos, assim como carregava uma mistura de ultranacionalismo com messianismo Yigal Amir, assassino de Yitzhak Rabin e morto no dia 4 de novembro de 1995, em uma manifestação para a paz e apoio aos Acordos de Oslo. A associação do nacionalismo com a religião, sob

---

<sup>4</sup> Para compreender a evolução que levou a luta armada, na América Latina, a movimentos sociais e culturais assentados sem violência e dentro de uma perspectiva durável, ver notadamente Yvon Le Bot, “La guerre en terre Maya” (1992), “Violence de la modernité en Amérique Latine” (1994) e “La grande révolte indienne” (2009), e sua entrevista com o sub-comandante Marcos, “Le rêve zapatiste” (1997).

formas mais ou menos radicalizadas, é uma característica frequente no mundo contemporâneo, como demonstra uma obra recente coordenada por Olivier Da Lage, que examina cerca de vinte países sob essa perspectiva (DA LAGE, 2018).

As visões políticas tornaram-se indissociáveis da religião que tende a determiná-las, e, em todo caso, dar-lhes sentido.

O lugar do indivíduo, o crescente individualismo moderno, se preferir, deve ser encarado segundo duas dimensões. Primeiro, é esperado no seio da família política que aquele que perpetua a violência (e essa expectativa pode ser interiorizada) esteja disposto a morrer, que o deseje até, para fazer progredir a sua causa, claro, mas também com a certeza de que o além reserva para ele uma vida melhor. O terrorismo contemporâneo é logo *martirista*, porque os mártires acreditam que haja uma vida além dessa aqui embaixo, e que seu ato lhes valerá significativas gratificações, enquanto a vida na terra parece-lhes impossível ou insuportável. Ao contrário de formas de violências mais antigas, portanto, não se trata somente (e muitas vezes tanto) de construir um mundo melhor na terra, mas de ir para outro lugar. Esse fenômeno deu uma guinada enorme e fundadora do martirismo jihadista quando dezenas de milhares de jovens bassidji quise-ram, na guerra do Irã contra o Iraque, entregar-se à morte nas primeiras fileiras das tropas iranianas, oferecendo as suas vidas ao mesmo tempo que matavam outros. (KHOSROKHAVAR, 1995) Faziam-no não tanto para ajudar a Revolução, mas porque estavam desesperados e consideravam que ela havia fracassado.

Às vezes, esse tipo de conduta, que não pode ser compreendida sem referência a uma coletividade, a *oumma*, comunidade de crença islamista, visa também dar visibilidade ao nome daquele que sacrifica a sua vida. É um relato individual para as mídias exacerbadas, como foi com Mohamed Mérah, que utilizava uma câmera GoPro na sua testa enquanto matava militares e depois crianças judias em Toulouse em 2012, para que seu nome entrasse nas mídias e de lá para a história.

Em alguns casos, um individualismo exacerbado associado a um projeto religioso é prolongado por um niilismo puro, que assume a forma particular da crueldade: o ator violento sente prazer na violência que ele impõe a outros. É assim, por exemplo, que o Estado Islâmico ocasionalmente divulga imagens terríveis de decapitação de reféns. Nesse caso, a violência se torna uma mistura de terror instrumental – pois a crueldade

retransmitida pelas mídias faz reinar o medo – e de subjetividade extrema transformada em prazer e deleite. O que significa então que matar tende a tornar-se um fim em si mesmo, a violência pela violência, a violência que não tem outro objetivo que ela mesma. A crueldade pura apresenta então duas faces, ela mostra ao inimigo que ele deve aguardar o pior e permite que o indivíduo se realize no horror.

A crueldade sempre existiu, e a guerra pode ser a ocasião de perpetrar condutas sádicas. Contudo, hoje, ela encontra um lugar que não parecia ser o mesmo, ou que não era visto como tal, nas violências políticas dos anos 1960 e 1970. A violência é compreendida na medida em que refletimos a partir da subjetividade dos atores, eventualmente exacerbada e desconectada do real a qual pretende referir-se.

Ademais, o individualismo penetra a violência de outra forma: tornando protagonista da violência um indivíduo em busca de satisfações que o dinheiro permite acesso. No limite, cada um na luta armada tem que encontrar um retorno econômico; os combatentes, os chefes, os locais e as populações que estão sendo submetidas e às vezes mesmo gerenciadas. Há aí um fator talvez decisivo da decomposição de algumas organizações, que passam da ação política à criminalidade pura e simples, ligada ao tráfico, por exemplo.

Na decomposição ou metamorfose das principais formas anteriores de violência de caráter político, de fato, acontece que essa se prolonga ou se mistura com a criminalidade pura, não política. A guerrilha passa a controlar recursos provenientes do narcotráfico, ou até mesmo, como vemos no México, a violência que no passado recente tinha significado político se esvazia disso, e o país é devastado pela pura criminalidade, sobre pano de fundo de corrupção, carência e grande fraqueza do Estado. Algumas vezes, aliás, fortes dimensões religiosas se acomodam em todo tipo de tráfico, como vimos na venda de petróleo ou antiguidades pelo Estado Islâmico.

Assim, o individualismo penetra a violência política sob duas formas principais e ambas retiram dela seu caráter particularmente político. Por um lado, a subjetividade exacerbada vai de encontro com condutas meta-políticas, notadamente religiosas e, eventualmente, *martiristas*. Por outro lado, a busca pelo dinheiro vai de encontro com condutas puramente criminais e infrapolíticas.

Mesmo limitada, inscrita em um quadro que permanece sendo

o do Estado-nação, a violência de tipo político, hoje, logo revela lógicas globais, que ultrapassam o quadro do Estado e nos obrigam, para seguir Ulrich Beck, a pensar as categorias do cosmopolitismo metodológico: a violência mesmo localizada não é compreendida sem fazer referência à economia neoliberal que transforma o mundo (inclusive tratando-se de drogas e outros tráfico), às redes globais, às diaspóricas e aos projetos mundiais ou regionais que autorizam a religião, como o Califate do Estado Islâmico durante alguns anos. Não é, ou não é mais, possível separar a análise dos problemas internos de um país e as relações ditas internacionais. É cada vez mais necessário “pensar global” ao tratar da violência.

Desse modo, embora as formas anteriores de violência de caráter político não tenham todas ou totalmente desaparecido, no conjunto, nós assistimos a uma mutação da violência coletiva que:

- primeiro, torna-se religiosa e então apela a garantias meta-sociais;
- em segundo lugar, não é compreendida, sobretudo em suas formas extremas de crueldade totalmente insensível e anti-humanista, sem conexão com a modernidade e com o individualismo moderno;
- em terceiro lugar, pode dar espaço à criminalidade pura e simples.

Tudo isso nos leva para um diagnóstico histórico: a violência contemporânea, em suas expressões mais marcantes, é aquela de um mundo que sai de um período quando podíamos pensar principalmente no quadro dos Estados nações e de suas relações internacionais (o modelo westfaliano se preferirmos), e que ao mesmo tempo deixa de ser composto por sociedades entre as quais as mais poderosas eram industriais e compostas pelo conflito central que opunha o movimento operário aos patrões. Essas mesmas sociedades hoje não sabem muito bem o que fazer da política, como garantir a democracia, com quais sistemas políticos, atores e instituições políticas.

A violência torna-se a forma patológica e convulsiva dessa saída e, ao mesmo tempo, dessa entrada em um mundo que não é aquele da guerra fria e, portanto, de outro conflito estruturante, na dimensão mundial. O Estado-nação encontra dificuldades. Internamente, os sistemas políticos parecem se liquefazer, como diria Zigmunt Bauman, e em uma escala mais ampla, geopolítica, a mutação assume a imagem de fenômenos que

questionam os equilíbrios clássicos entre Estados-nações, com neonacionalismos e identidades (BADIE e FOUCHER, 2017) que evoluem às vezes nos escombros de outras identidades. O nacionalismo árabe está, por exemplo, em grande declínio, e alguns Estados-nações parecem extremamente fracos, como o Iraque e a Síria.

Isso dificulta qualquer reflexão sobre a ordem. Ontem, era possível pensar de um lado uma ordem interna, o papel do Estado e seu monopólio legítimo da força para domesticar a violência, por exemplo, e o funcionamento dos sistemas políticos e das instituições, e de outro lado a ordem internacional, que seja a dos Tratados de Westfalia, da época de Metternich, ou a da Guerra Fria. Hoje, tudo se mistura e se sobrepõe, o interno e o externo, e a religião parece sobrepor a política: não é fácil enxergar com clareza.

## **No Longo Prazo**

Todavia, mudando a escala, ou de foco, não podemos aportar uma perspectiva diferente, talvez complementar, talvez contraditória?

## **Violência e Religião: a Contribuição de Philippe Buc**

Uma obra do historiador Phillippe Buc sobre as formas cristãs da violência no Ocidente (BUC, 2017)<sup>5</sup> nos convida oportunamente a revisar o raciocínio que acaba de ser apresentado a respeito do meio século que acabou de passar. Esse historiador examina a forma como a teologia cristã não apenas criou todo tipo de guerra e violência com forte conteúdo religioso, mas também como continua a impregnar, na era moderna, as principais guerras e violências em diversas partes do mundo, mesmo que elas pareçam ser propriamente políticas, não religiosas. A tese principal desse impressionante conjunto de pesquisas é, portanto, que não podemos compreender os conflitos violentos, mesmo os mais distanciados de toda referência à fé, sem ver que os conceitos religiosos estão presentes.

---

<sup>5</sup> Essa obra é uma tradução da edição original americana (2015), amputada de uma parte de suas notas, o que pode ser cobrado do autor e seu editor francês.

“A violência secular recente é mais compreensível se, em um objetivo heurístico, traduzimos sua ideologia em termos religiosos” (BUC, 2017, p.379). A violência faz sentido, explica Buc, e o sentido é dado pelas ideias cuja origem é cristã. Para perceber isso, hoje, no ocidente cristão, há de se considerar “velhos pares paradoxais [...]: antigo e novo, letra e espírito, guerra e paz, eleição e universalismo, constrangimento e liberdade” (ibid., p.437).

Se esse raciocínio for justo – ao menos é incrivelmente documentado –, então, devemos revisar alguns olhares que sugerem uma perspectiva de médio prazo. Nossa comparação entre violências políticas dos anos 1950, 1960 e 1970, e as análises que foram feitas, com as de hoje se verifica amplamente a ideia de secularização total das violências anteriores, nas quais a religião não teria nenhum papel. Enquanto para Buc, mesmo quando não explicitamente, a religião as influencia significativamente. Seguindo o autor, não é a volta do religioso que está em jogo com o Islã radical, ou com o messianismo judeu nacionalista, e sim uma reaparição no cenário, uma explicitação, após uma fase na qual a religião foi disfarçada, velada, embora de fato sempre presente nas lógicas mais profundas da violência.

Mais do que falar de desencantamento completo do mundo, haveria de se admitir que vivemos uma fase que o autor chama de “pós-cristã”, o que aponta

não para uma cultura sem religião, mas para uma cultura onde o cristianismo – quais sejam suas diversas confissões e agrupamentos religiosos – parece haver perdido sua centralidade nas convicções assim como nas instituições. Não é de menos, entretanto, que uma cultura pós-cristã carregue as marcas de seu passado cristão (ibid., p.11).

## **Patologia?**

Nas análises contemporâneas das formas extremas de violência, particularmente islâmicas, mas também supremacistas brancas, para mencionar um acontecimento recente com a figura de Donald Trump, a ideia de uma patologia psiquiátrica é às vezes proposta, nos trabalhos mais sérios (BENSLAMA, 2016), não tanto para propor uma explicação geral do

fenômeno, mas para dar conta de alguns casos, ou de algumas dimensões da ação. O fanático e o louco são muitas vezes descritos como indivíduos tomados ou penetrados por forças sobrenaturais, cegantes, por uma inspiração divina contra a qual nada opera, quando não se trata de psicopatologia, de uma doença mental, de histeria, de paranoia acompanhada de megalomania, de delírio crônico. O que, mais uma vez, leva a questões que circulam no debate contemporâneo.

Digamos, de modo geral: tanto os que praticam uma violência extrema quanto os que sofrem – e que, aliás, eventualmente também tenham praticado – estão prontos para classificar o outro lado como louco ou fanático. O que, em verdade, corresponde a um mecanismo elementar: quando não há mais relação, ligação outra que a guerra, quando a ruptura é total, então a razão e a justiça estão do seu lado, a desumanidade e a barbárie, a loucura e o fanatismo estão do outro. O louco, o bárbaro, é o outro quando não há mais humanidade a ser realmente compartilhada. A patologização ou psiquiatrização dos comportamentos políticos ou sociais se destacam no discurso dos atores e aqueles cuja tarefa é de auxiliar na compreensão do fenômeno devem sempre evitar construir suas categorias de análise a partir desse discurso – salvo após ter esgotado anteriormente todas as outras explicações e interpretações possíveis. Chegar a tais conclusões apresenta implicações jurídicas – não podemos julgar e punir indivíduos de casos psiquiátricos e que não são responsabilizáveis. Isso pode levar a ação pela prevenção ou saída da violência a procedimentos que correm o risco de serem desumanos.

Como demonstram minhas pesquisas dos anos 1980, de fato, a psiquiatrização ou a patologização, no que diz respeito a terroristas, não são aceitáveis; pelo menos não para explicar suas trajetórias, cujo ponto de chegada é, às vezes, uma certa loucura, mas não o ponto de partida. Obras como as de Marc Sageman para os ativistas da Al Qaeda deram resultados que validam essa observação.

## **Médio Prazo, Longo Prazo: E o Curto Prazo?**

Uma abordagem em termos de médio prazo, de cerca de meio século, indica que após uma fase “moderna”, por não ser religiosa, haveria

uma entrada em uma nova era, que remete à era pré-moderna, na qual uma análise de longo prazo enxerga uma continuidade histórica, se não uma constante antropológica dos fenômenos de violência política e guerreira. Dessa maneira, uma perspectiva de maior amplitude temporal nos leva a reexaminar os raciocínios elaborados pelo médio prazo, e a resistir à ideia de rupturas entre períodos históricos. O que não nos satisfaz, pois vimos que, do ponto de vista do médio prazo, está bem desenhada ao longo de expressivas transformações uma real mutação em dois tempos na violência política e social, assim como em outros aspectos da nossa experiência humana e social, antropológica e sociológica. Talvez devêssemos admitir que não passamos facilmente de uma temporalidade a outra.

Uma experiência de violência política ou guerreira, um conflito armado, por exemplo, entre um governo e um ator não-estatal, pode ter como fonte processos sociais, políticos, econômicos e culturais muito antigos, que acompanharam seu surgimento. A violência pode em seguida ter evoluído, devido à transformação do contexto social, político, econômico e cultural, inclusive pelo próprio fato de sua existência, sem que os atores tenham necessariamente um conhecimento sólido dessa história e da existência de elementos estruturais que não desapareceram, mas que evoluíram no tempo. E pode também depender de encadeamentos recentes, interações que moldaram as relações de poder, suscitaram reações em série, dos dois lados. O interacionismo, como é aplicado ao estudo da violência por um sociólogo da importância de Randall Collins<sup>6</sup>, tem a vantagem de considerar a violência como o fruto mutável de relações nas quais cada partido reage ao comportamento do outro. Assim, permite introduzir na análise dimensões imediatas, ou a muito curto prazo da experiência em questão, enquanto as análises a médio e longo prazo revelam processos e evoluções com mais profundidade, menos dependentes da conjuntura e das áleas das interações entre os atores, muito mais ligadas a seus projetos, suas ideologias, ao sentido de suas ações e a seus cálculos.

Quanto mais estamos no curto prazo, e na atualidade, mais é tentador analisar a violência em si mesmo, ou quase, como um problema autônomo e quase técnico. E quanto mais estamos no longo prazo, mais é tentador tomar distância, encarar questões sociais, econômicas, e outras, de forma a explicar a violência com real distanciamento dos aconteci-

---

<sup>6</sup> Permito-me aqui remeter à discussão que tive das análises de Randall Collins na minha obra *Retour au sens*, capítulo 8 (2015).

mentos. As ciências humanas e sociais não deveriam tanto hierarquizar as temporalidades de suas análises, a de curto, médio e longo prazo, quanto sobretudo colocar em questão sua coerência, sua complementariedade, e os diferentes usos que podem ser feitos delas: aqui, confirma-se que é sábio ser cauteloso e não postular uma unidade demasiada forte das perspectivas que abrem à análise diversas dimensões temporais.

Simetricamente, prevenimos-nos realmente da violência, ou saímos dela, somente se as raízes distantes e estruturais do fenômeno tenham sido compreendidas e tratadas, assim como o contexto mais recente, incluindo as interações que, eventualmente, dia após dia, têm gerado uma escalada no curto prazo – aí também, a coerência e a unidade não são evidentes.

## Referências Bibliográficas

BADIE, B. e FOUCHER, M. **Vers um monde néonational?** Paris: CNRS Éditions, 2017.

BENSLAMA, F. **Un furieux désir de sacrifice. Le surmusulman.** Paris: Le Seuil, 2016.

BUC, P. **Guerre saint, martyr et terreur. Les formes chrétiennes en Occident.** Paris: Gallimard, 2017.

DA LAGE, O. (dir.) **L'essor des nationalismes religieux.** Paris: Éd. Demopolis, 2018.

DEGREGORI, C.I. **El surgimiento de Sendero Luminoso: Ayacucho 1969-1979. Del movimiento por la gratuidad de la enseñanza al inicio de la lucha armada.** 3a. ed. Lima: IEP, 2010.

KHOSROKHAVAR, F. **L'islamisme et la mort: le martyr révolutionnaire en Iran.** Paris: Éd. l'Harmattan, 1995.

LE BOT, Y. **La grande révolte indienne.** Paris: Robert Laffont, 2009.

\_\_\_\_\_. **La guerre en terre maya: Communauté, violence, et modernité au Guatemala.** Paris: Éditions Karthala, 1992.

\_\_\_\_\_. **Le rêve zapatiste.** Entrevista com o sub-comandante Marcos. Paris: Seuil, 1997.

\_\_\_\_\_. **Violence de la modernité en Amérique Latine: indianité, société et pouvoir.** Paris: Éditions Karthala, 1994.

WIEVIORKA, M. **Retour au sens: pour en finir avec le déclinisme.** Paris: Robert Laffont, 2015.

# Vingança Privada, Linchamentos e Desencantos em Direitos Humanos no Brasil Contemporâneo: Interfaces e Tensões Entre Violência Estrutural e Criminal a Partir da Análise do Fenômeno no Maranhão

Thiago Allisson Cardoso de Jesus<sup>1</sup>

Nós vos pedimos com insistência: **Nunca digam – isso é natural.**  
Diante dos acontecimentos de cada dia, Numa época em que reina  
a confusão, Em que corre o sangue,  
Em que se ordena a desordem,  
Em que o arbítrio tem força de lei,  
Em que a humanidade se desumaniza.  
Não digam nunca: isso é natural,  
A fim de que nada passe por imutável.  
(BRECHT, 2019, não paginado, grifo nosso).

**A** historiografia da sociedade brasileira retrata, também, a “história social e política da violência” desse país, tensa ambiência na

---

<sup>1</sup> Professor Adjunto I na Universidade Estadual do Maranhão e Professor Permanente do Programa de Pós-Graduação em Direito e Afirmação de Vulneráveis (Mestrado Profissional em Direito) da Universidade Ceuma. Doutor em Políticas Públicas pela Universidade Federal do Maranhão (2017). Pós-doutor pelo Programa de Pós-Graduação em Ciências Criminais da Escola de Direito da Pontifícia Universidade Católica (PUC/RS) do Rio Grande do Sul. Pós-doutor em Desigualdades Globais e Justiça Social: diálogos Sul e Norte pela Faculdade de Direito da UnB em parceria com a Faculdade Latino-americana de Ciências Sociais.

qual “os conflitos decorrentes das diferenças de etnia, classe, gênero e geração foram frequentemente solucionados mediante recurso às formas mais hediondas de violência”, de forma a reconhecer que a racionalização e a limitação do poder de punir do Estado não foram “suficientes para assegurar a pacificação dos costumes e hábitos enraizados na sociedade desde *tempus imemoriais*” (ADORNO, 1996, p. 48 e 53). De fato, a paz pelo Direito, nos formais moldes apregoados por Kelsen (2010), afigura-se apenas como uma verdade construída; que reveste as formas jurídicas (FOUCAULT, 2009) com a pretensão de um ideal de segurança e estabilidade nas diversas relações e âmbitos de poder.

Conjectura-se que o diálogo entre Estado de Direito, Justiça Social, poder punitivo legítimo e direitos humanos torna-se descompassado quando os indivíduos, vistos como sujeitos de direitos e de deveres, comprometem a integridade física e psíquica de outrem, sob a justificativa de uma autoproteção ante comportamentos supostamente em conflito com a lei que geram expectativas de vitimização. Em um Estado de Direito, como o Brasil, negar esse necessário diálogo é, também, fraturar o regime democrático, o hodierno sistema de proteção a pessoa humana e naturalizar o histórico e seletivo aniquilamento de subjetividades, a partir de um intenso processo de *coisificação* (FOUCAULT, 1987; ZAFFARONI, 2014) do ser humano, empobrecido política e materialmente (DEMO, 2010) na lógica do capitalismo em sua fase mais perversa, que é indiferente a dor humana e realça uma séria necropolítica na contemporaneidade.

Potencializa a gravidade dessa situação o nítido beneplácito da sociedade civil (CHAUÍ, 2006) e a cumplicidade do Estado demonstrada pela omissão com que trata a questão criminal que aqui se afigura, consequências da perene violação de direitos que faz do Brasil uma complexa *máquina de moer gente*, como diria o imortal Ribeiro (1990), pautado em uma *lógica de excepcionalização* (SANTOS, 2010), que afasta ou mitiga diversos direitos declarados, pela ausência ou ineficiência de políticas públicas para efetivação. Nesse contexto de estado de exceção permanente (AGAMBEN, 2010), herança do colonialismo e de processos históricos de exclusão, as continuidades de um passado autoritário, ditatorial e estigmatizante são afloradas pelos resquícios a) do patrimonialismo e da inescrupulosa busca do ter, do consumo desenfreado e da meritocracia, a partir da qual cada um *merece* o destino que tem, mediante suposta capacidade de escolhas; b) das bases escravocratas, racistas, discriminatórias e destrutivas das culturas

e subjetividades dos grupos vulneráveis e dos diversos obstáculos impostos pela atuação do Judiciário na efetivação de direitos; c) da mentalidade punitivista que repercute na construção do inimigo público e na seletividade de bodes expiatórios à luz das práticas de etiquetamento, higienização social e discursos repugnantes de indiferença ao *Outro* em um contexto militarizado e de armamentismo; d) de uma crise histórica de desagregação social e socialização de riscos e desgraças, que perpassa a intensa polarização no pré/pós eleições de 2018 e alcança a pandemia declarada pela Organização Mundial da Saúde em 2020, fragilizando as capacidades estatais de convergência a uma governabilidade democrática, inclusiva, plural, comprometida com os valores, objetivos e princípios apregoados na Constituição e com os fundamentos convencionais da *Cultura de Paz* preconizados pela Organização das Nações Unidas (GARTH; CAPELLETTI, 1988; HOLANDA, 1991; PERALVA, 2000; FERNANDES, 2001; YOUNG, 2002; ANDRADE, 2003; COMPARATO, 2004; CHAUI, 2006; BARATTA, 2008; JAKOBS, 2008; PEREIRA, 2010; SANTOS, 2010; BAUMAN, 2013; BARBOSA *et al.*, 2013; NAPOLITANO, 2014; ZAFFARONI, 2014; SIERRA, 2017; SANCHEZ, 2018; MULAS, 2019).

As expressões da violência, complexa questão social, são potencializadas nesse cenário, de múltiplas e tensas relações<sup>2</sup>. Da invisibilidade a inserção na pauta<sup>3</sup> a violência adquiriu *status* de questão pública<sup>4</sup> ante às suas

---

<sup>2</sup> Wieviorka (1997, p. 29, grifo nosso) concluiu pela “fragmentação dos espaços políticos e de uma distorção do espectro geral da violência a partir de suas dimensões políticas. A violência pode continuar instalada ao nível político, mas também **devemos ser sensíveis às dimensões que fazem com que ela se complete, e talvez mais do que antes, com formas que a invadem por baixo e por cima**”.

<sup>3</sup> A realidade da questão criminal no país é que, de acordo com os dados divulgados pelo Atlas da Violência em 2018, 62.517 homicídios ocorreram no Brasil, superando o patamar de 30 mortes por 100 mil habitantes, uma variação significativa se comparado aos anos anteriores que variou de 50 mil a 58 mil mortes entre os anos de 2008 e 2013. No Maranhão, o Atlas revela uma redução no número de mortes de 1,2% em números totais e 1,9% em números percentuais entre os anos de 2015 e 2016. Entretanto, a análise histórica traz um cenário assustador para o estado com um aumento de 148,5% de 2006 a 2016, alcançando o número de 2.408 mortos, percentual de 34,6 mortes para cada 100 mil habitantes (INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA; FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA, 2018).

<sup>4</sup> Segundo Wieviorka (1997, p. 19), as diversas “transformações remodelam, inclusive, a forma de atuar do Estado que pela intervenção de seus agentes, pode praticar ou encobrir uma violência ilegítima, contrária a seu discurso oficial, como acontece em países demo-

múltiplas faces e repercussões. Com efeito, a violência gera consequências para os variados sujeitos e instituições na contemporaneidade, no plano interno e no cenário internacional<sup>5</sup>; é um entrave para os governos democráticos (CENTRO INTERNACIONAL DE INVESTIGAÇÃO E FORMAÇÃO PARA A PAZ, 2002; PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO, 2006); é causa para afastamento de investimentos (AZEVEDO, 2007); é um problema para a saúde pública (PERES, 2008), verdadeira pandemia, que repercute na dimensão do bem-estar físico, mental e social; é indicativo de fragilização do processo civilizatório e dos arranjos democráticos (O'DONNELL, 1999; ELIAS, 2005); é estigmatizante, seletiva e neutralizadora do eleito *inimigo* (BARATTA, 2002; JAKOBS, 2008; WACQUANT, 2012; ZAFFARONI, 2014) gerando sentimentos fluidos de insegurança (BAUMAN, 2013) resguardada na (in) visibilidade (CARVALHO, 2014); é contextualmente situada na reconhecida sociedade do risco (BECK, 2013), da incerteza (CASTEL, 2005) e do medo (PASTANA, 2006), fruto da modernização reflexiva e bem demarca o distanciamento da intervenção provedora das necessidades básicas do Estado com a realidade social, cruel e de base material violadora de direitos (ANDRADE, 2003).

Experimentando o tempo da *espetacularização* (DEBORD, 2003) e naturalização da violência, com novos contornos nas últimas décadas; hodiernamente associada à concepção sacrificial, com nítido escopo midiático e corroborado pelo discurso político institucionalizado do atual mandatário federal, de que “bandido bom é bandido morto” (PARA..., 2016, não paginado); é, também, no campo de luta da vingança privada que o monopólio estatal do direito de punir é colocado em *suspense* e questionado, por meio do fenômeno dos linchamentos, quando, por variáveis

---

cráticos onde existem a tortura, os abusos policiais ou militares de todo gênero, ou ainda a delegação do uso da força a atores privados que a exercem em proveito de seus próprios interesses conforme podemos depreender do avanço dos serviços privados de segurança na atual conjuntura mundial e, em especial, no Brasil”.

<sup>5</sup> Consoante Oliveira (2010, p. 167, grifo nosso), inserida na pauta global, “a violência emergiu como um problema para os indivíduos e sociedades [...] Embora, muitas vezes, não aprofundado e sujeito à influência da mídia, assumiu a proporção de um debate popular, expresso tanto na conversa cotidiana dos cidadãos e cidadãs, dos seus comportamentos e sentimentos, quanto na pauta das instituições que compõem a sociedade. **As respostas a esse fenômeno têm-se mostrado múltiplas e diversas, abrangendo uma gama de medidas, nos mais diversos níveis: individual, comunitário e governamental**”.

e contextos diversos, indivíduos reagem aos dilemas circunstanciais em desconformidade com a lei e com a dita racionalização da vida em sociedade (PIERUCCI, 2013), por meio de uma lógica que desafia os postulados mais caros para a consolidação de um Estado de Direito, de matriz constitucional e comprometido com os postulados de proteção da pessoa no plano internacional humanitário (SILVEIRA, 2015).

É nesse tom que essa pesquisa sobre linchamentos no Maranhão, um dos estados com menor Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) e historicamente um dos mais pobres do Brasil, passou a ser desenvolvida no bojo das atividades da Escola de Altos Estudos do Programa “Desigualdades Globais e Justiça Social” da Faculdade de Direito da Universidade de Brasília, em caráter interdisciplinar. A relevância justifica-se para que, trazendo visibilidade ao fenômeno que é um *issue* rotineiramente experimentado no espaço maranhense<sup>6</sup>, seja inserido na pauta política, aberta e em permanente construção, questão social tão complexa como a que se descortina.

Nessa senda, indaga-se, por meio de uma dúvida radical para a construção do problema de pesquisa: quais os fundamentos, contextos e perfis do fenômeno da vingança privada experimentada no Brasil, especificamente no Maranhão e em que medida demonstram a crise de legitimidade do Estado Brasileiro e das diversas instituições que compõem o Sistema de Justiça Criminal nesse contexto de desencantamento em matéria de direitos humanos e de banalização do mal (ARENDRT, 1994), atrelando-se às repercussões mais nefastas da violência estrutural, das desigualdades e da mitigação de direitos? Tais indagações também constituem o objetivo geral da pesquisa que aqui se publiciza.

Ademais, a hipótese central é que o protagonismo por populares nas práticas dos diversos atos constitutivos do fenômeno dos linchamentos, bem como de sua espetacularização fundamenta-se na indiferença a dor do *Outro*, tido como inimigo a ser aniquilado; no descrédito e desconfiança nas instituições republicanas e democráticas que legitimariam o monopólio estatal do direito de punir (BARATTA, 2002; FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS, 2017; BRASIL, 2019), formalmente limitado pelos postulados garantistas; e, conseqüentemente, pela violência estrutural, que é invisível e silenciada, em suas múltiplas faces no contexto da cultura

---

<sup>6</sup> Utilizando-se do termo epidemia, a Sociedade Maranhense de Direitos Humanos após tratar os números sistematizados dos casos noticiados ao Sistema de Justiça Criminal depreendeu que no Maranhão ocorre um linchamento a cada 13 dias.

do medo, do punitivismo e da hodierna instabilidade jurídico-política do sistema de proteção à pessoa humana. Esse cenário é, ainda, fortemente potencializado pelo discurso político-partidário, atual e institucionalizado, que coloca em xeque os valores democráticos, humanitários e constitucionalmente apropriados.

Decerto, em conformidade com o apresentado, foram estabelecidos as seguintes hipóteses secundárias: a) Os casos de linchamentos relacionam-se intimamente às repercussões das históricas violências estruturais na sociedade brasileira, especificamente no Maranhão; b) Os linchamentos denotam fragilidade no processo civilizatório contemporâneo, a descrença nas instituições republicanas e democráticas e o (des)controle na ambiência punitivista, a partir de práticas, discursos e mentalidades voltadas para o aniquilamento do *Outro* visto como inimigo público.

Partindo de Foucault (2008a) para a análise com uma postura científica arqueológica, elegeu-se o Estado Democrático de Direito no pós-1988 como unidade de análise em macrocontexto e o *locus* maranhense, como unidade para investigação, contextualmente situado. Para tanto, a problematização dar-se-á a partir de literatura especializada, por meio da eleição das categorias *vingança privada*, *linchamentos*, *violências*, *violência estrutural*, *coisificação*, *medo* e *Sistema de Justiça Criminal* para perquirir o objetivo proposto e publicizar resultados, propiciando um viés efetivo à função social da Universidade na qual tal pesquisa encontra guarida e é afirmada como instrumento para o pensamento crítico, fruto de rigor científico e proposta teórico-metodológica apurada.

Nessa senda, eis aqui um contributo à literatura especializada nesses fenômenos violentos de repercussão global, intentando a partir dos casos ocorridos no Maranhão, sistematizar fundamentos, analisar contextos e delinear perfis das ocorrências em um contexto de totalidade que é o da crise de legitimidade do Estado Brasileiro e do desencantamento em matéria de direitos humanos, considerando as diversas relações com a violência estrutural historicamente experimentada no Brasil.

A pesquisa possui natureza exploratória, com abordagem quantitativa e qualitativa e fez uso de técnicas de pesquisa bibliográfica e documental, considerando as variáveis do perfil socioeconômico estigmatizado pelas desigualdades sociais e utilizando-se de contribuições da literatura nacional e internacional para investigar o objeto em comento, bem como de tratamento destinado ao conteúdo das fontes primárias,

constituídas pelas publicações do Centro de Apoio Operacional Criminal (CAOP, 2019), sistematizadas a partir dos relatórios da Sociedade Maranhense de Direitos Humanos, da Secretaria de Segurança Pública e dos casos relatados pela imprensa; e o Relatório Final de pesquisa coordenada por esse autor no bojo da Iniciação Científica da Universidade Estadual do Maranhão (JESUS; MACEDO, 2019). Fez uso, ainda, de técnicas de análise do discurso (FOUCAULT, 2008b) e de conteúdo (BARDIN, 2011), almejando identificar os sujeitos e seus discursos mediante análise do que se oculta e do que é visível para captação do apoio das massas, a partir da concatenação de elementos teóricos e ideológicos determinantes para a compreensão da complexidade do fenômeno.

O plano de investigação será desenvolvido em duas seções: a primeira destina-se à compreensão dos linchamentos como um fenômeno complexo, de diversas variáveis, pertinente ao momento sociohistórico de desencantamento do mundo e da percepção humanitária de proteção dos indivíduos no compasso de naturalização da violência, da vingança sacrificial e do punitivismo; e a segunda destina-se à análise dos casos ocorridos no Maranhão, sintetizando perfis, discutindo relações e construindo inferências em um cenário dinâmico de históricas desigualdades sociais, pobreza e destituição de subjetividades referendadas em nítidas políticas públicas de omissão em um dos estados mais pobres do Estado Brasileiro. Por fim, considerações finais, que pretendem gerar tantas outras inquietações, acerca da investigação aqui introduzida.

## **Dimensionando os Linchamentos como Fenômeno Complexo em Contexto de Desencantamento em Matéria de Direitos Humanos e Banalização da Violência**

Para a análise dos linchamentos<sup>7</sup> na perspectiva delimitada para esse

---

<sup>7</sup> O termo linchamento foi alcunhado, suposição depreendida a partir de uma historiografia realizada, no estado da Virgínia (EUA) no século XIX. As notas fundantes demonstraram a defesa do patrimônio através de uso de meios violentos por particulares, ao arrepio da soberania jurídico-política e do monopólio estatal do direito de punir, que mobilizavam-se para enfrentamento direto de indivíduos em conflito com a lei e assumiram a missão de capturar, julgar e condenar a execução da morte, sob o comando de Willian Lynch (1742-1820), que origina o termo linchamento. Lynch era um escravagista europeu e supostamente escreveu uma carta publicizando diretrizes de controle de escravos da época, pormenorizando técnicas de manipulação e controle (MARTINS, 2015).

artigo, adota-se a compreensão de tratar-se de um fenômeno complexo pois “há evidências de forças do inconsciente coletivo e [...] de estruturas sociais profundas, as quais permanecem como que adormecidas sob as referências de conduta social atuais e de algum modo presentes também no comportamento individual” (MARTINS, 2015, p. 10). A partir disso, infere-se que as diversas variáveis, sistematizadas pela observação das ocorrências, são mutáveis tal qual o mundo social. Peculiaridades e distinções são perceptíveis a cada caso analisado (JESUS, LIMA; 2016), gerando, então, a premissa que trata-se de uma questão complexa inserida em um ambiente de diversas tensões políticas, econômicas, antropológicas, culturais e sociais.

Com pressuposto conceitual amparado na literatura sociológica especializada, por linchamentos entende-se

[...] a violência coletiva e episódica que pode nos remeter aos significados da disseminada violência no Brasil. **Nela se expressam os valores profundos de referência da sociedade inteira, que estão na raiz dos processos sociais violentos que nos assombram. A violência coletiva se manifesta entre nós, sobretudo nos linchamentos praticados, não raro, por multidões. Violência quase sempre cruel, expressão de uma concepção fundante do que é o humano e do que não o é entre nós**, é marcada por uma grande diversidade de procedimentos violentos, que vão da perseguição à vítima, seu apedrejamento, as pauladas, socos e pontapés, à sujeição física, ao arrastá-lo, mutilá-la e queimá-la, mesmo estando ainda viva. Esse é o modelo que preside o ato de linchar, onde quer que ocorra nesse país. A adoção ou não de todos os seus componentes depende do momento e do cenário em que acontece. Se ocorre de dia, é menor o número de procedimentos da agressão e maior a probabilidade de que a vítima sobreviva apenas ferida ou até que escape ou seja salva pela polícia. À noite, os linchamentos são marcados por maior número de procedimentos, há mais incidência de mortes e a covardia dos agressores é mais evidente porque maior a probabilidade do anonimato (MARTINS, 2015, p. 111, grifo nosso).

Com efeito, demarca-se a bifurcação – e também o esfacelamento em diversos focos de poder – da *ordem*, conceito fluido e de semântica indeterminada que traz à tona as razões justificantes do Estado pelas diversas teorias contratualistas que preconizam a soberania estatal e os pos-

tulados de uma legalidade produzida e aplicada exclusivamente pelo *Leviatã*, supostamente forte perante todos (HOBBS, 1998). Reconhecendo os diversos *microfocos*, como diria Foucault (2011), esses centros de poder político e societal produzem, decerto, “práticas sociais e políticas distintas onde são incorporadas concepções divergentes de legalidade [...]” pelo que se pode compreender que “as concepções de legalidade nunca são a característica exclusiva de organizações políticas formais” (SANTOS, 2016, p. 122). O Estado afigura-se, a nosso ver, como uma verdadeira ficção (KELSEN, 2009) em um cenário concreto, incontestado de reivindicações, de coalizões entre os diversos interesses, de afirmação de direitos e, também, de aniquilamentos de vozes, participações e vidas pelas mais diversas formas.

Nessa esteira, com um exercício de estranhamento, depreendem-se diversos fundamentos, vetores para análise, sistematizados a partir de uma observação cuidadosa do fenômeno dos linchamentos e do estado da arte para esse texto delineado.

Os fundamentos culturais e sociais dos linchamentos revelam a) o discurso punitivista (FOUCAULT, 2010), que reflete o individualismo<sup>8</sup> e a solidariedade para a violência, como reflete Adorno (2002); e a meritocracia, para além da hipocrisia coletiva (BOURDIEU, 2000) que, ainda hoje, vive a falsa dualidade do *cidadão de bem* e do tido como *bandido* e insiste em desconhecer que, por uma análise criminológica apurada, em alguma circunstância todos estivemos em conflito com a lei penal.

Ademais, socioculturalmente, depreende-se b) o histórico autoritarismo social (ZIZEK, 2014, 2017) e a cultura da punição que tem no castigo físico e imediato uma estratégia penal legitimada de repressão com conteúdo moral, tal qual na prisão a principal forma de contenção e neutralização, uma das razões do encarceramento em massa vivido no mundo como principal expressão e dilema político-criminal dos Estados Nacionais; c) bem como a intimidação e a espetacularização do ato repressivo, no bojo da sociedade em rede<sup>9</sup>, que socializa, viralizando, o fim trágico

<sup>8</sup> Em nossas raízes, de fato, “Pode dizer-se, realmente, que pela importância particular que atribuem ao valor próprio da pessoa humana, à autonomia de cada um dos homens em relação aos semelhantes no tempo e no espaço, devem os espanhóis e portugueses muito de sua originalidade nacional. Para eles, o índice do valor de um homem infere-se, antes de tudo, da extensão em que não precise depender dos demais, em que não necessite de ninguém, em que se baste. **Cada qual é filho de si mesmo, de seu esforço próprio, de suas virtudes**” (HOLANDA, 2014, p. 36-37, grifo nosso).

<sup>9</sup> Segundo Zaffaroni (2014, p. 68-69), “o certo é que, planetariamente, a rápida sucessão

a ser dado a quem isso mereça por ter violado um padrão comunitário e valorado politicamente como relevante.

Com efeito, em um mundo de hiperconectividade e discursos punitivistas virtualizados, a “comunicação de massa, de formidável poder técnico, está empenhada numa propaganda *völkisch* e vingativa sem precedentes” (ZAFFARONI, 2014, p. 15-16, grifo do autor) e visa “alimentar e reforçar os piores preconceitos para estimular publicamente a identificação do inimigo da vez”, que acaba gerando “a solução violenta que arrasa com os direitos humanos e, mais cedo ou mais tarde, acaba em genocídio”. Aliado a isso, o discurso do *bandido bom é bandido morto* constatado empiricamente em pesquisa de opinião (PARA..., 2016, não paginado) é ratificado, cientificamente, a partir do referencial sociológico que analisa esse discurso e constata, em produção livre de verdades, que “o brasileiro pode matar, torturar, linchar. Quando não o faz diretamente, muitas vezes justifica e aprova” (BENEVIDES apud ADORNO, 1996, p. 48-49).

No que toca a sistematização dos fundamentos políticos, sublinham-se a) a incredulidade nas instituições, tal qual se pode depreender das pesquisas voltadas para monitorar os índices de confiabilidade no Poder Judiciário (FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS, 2017) e nas diversas instituições<sup>10</sup> republicanas<sup>11</sup>; e b) as consequências do medo<sup>12</sup> ante a

---

de inimigos aumenta a angústia e reclama novos inimigos para acalmá-las, pois quando se consegue um bode expiatório adequado nem se logra reduzir a anomia produzida pela globalização, que altera as regras do jogo, a angustia se potencializa em forma circular. A voragem de inimigos não deixa tempo livre para a construção de uma identidade perversa como frente contra um inimigo”.

<sup>10</sup> No mesmo compasso, “a ocorrência de linchamentos ganha legitimidade no seio dos grupos sociais na medida em que a Justiça oficial não se faz acessível e não se mostra eficiente para canalizar e oferecer soluções satisfatórias para os conflitos que a todo instante se produzem no cotidiano. O terreno da solução dos conflitos passaria então a ser ocupado por iniciativas privadas de resolução, como seriam os linchamentos e toda sorte de mortes por encomenda” (SINORETTO, 2001, p. 19).

<sup>11</sup> “Agora é assim que a nossa população vai fazer! Agora aqui tem justiça!”, “Filma para mostrar ele morrendo. Agora no Maranhão vai ter lei. A polícia serve apenas para salvar eles!”, “Tu não vê vídeo não, cara? Nem televisão? Vamos amarrar ele e matar igual ao outro”, “Bate mesmo é na cara desse vagabundo”, “Olha para cá ou então te dou um tiro na tua cara” (LINDOSO; D’EÇA, 2015a, 2015b).

<sup>12</sup> “A crença de que vivemos em um momento particularmente perigoso devido ao aumento da criminalidade violenta e a legitimação de posturas autoritárias que, de acordo com interesses políticos, são difundidas como capazes de solucionar este problema. Isso

expectativa de vitimização em um cenário de insegurança e de (dis)funcionalidades dos poderes constituídos imersos em práticas corruptivas. Tais vetores permitem a compreensão dos linchamentos também como reinvidicações, sob a ótica de um outro padrão de legalidade, acerca da função protetiva do Estado que, sem embargo tenha aparato repressivo estruturado não logra êxito no trato dos incrementos das violências e da criminalidade.

Ademais, demarcam-se os fundamentos antropológicos a partir do desconhecimento do indivíduo como pessoa, especificamente de sua negação como *sujeito de direitos*<sup>13</sup>, da forma mais vil e no maior grau de aniquilamento, reverberação de um intenso e histórico processo de coisificação do ser e de um contexto de desencantamento em matéria de direitos humanos e da vida político-social em diversos países declarados formalmente como democráticos em seus textos constitucionais. Para além dos diversos fundamentos, sistematizados nessa pesquisa que ora se publiciza e sem intuito de exaurimento por antever o fenômeno como complexo, urge a reflexão sobre as relações empreendidas no *campo de luta* dos linchamentos que demonstram o esvaziamento da percepção do *Outro* como pessoa e sujeito de direitos nesses tempos de negacionismos, discursos de ódio e insensibilidades, agora institucionalizados nas práticas e discursos da gestão pública, notadamente no âmbito federal.

Martins (2015) reflete tal questão, percebendo a invocação de tan-

---

não quer dizer que a sociedade brasileira, embora descrente com a democracia, apoie um golpe ou uma revolução contra o regime democrático. Não se difunde a ideia, mas apenas o que é interessante nela [...] Esta cultura do medo, como observa Marilena Chauí, vem configurar o desejo pela segurança, identificada como ordem, suscitando o pavor quanto a tudo que pareça capaz de destruí-la internamente [...] Barry Glassner também observa que o que está por trás da cultura do medo é a possibilidade de vender perigos imaginários como reais, justificando diferentes formas de defesa [...] Enfim, esta cultura do medo que observamos é o somatório dos valores, comportamentos e do senso comum associada à questão da violência criminal que reproduzem a ideia hegemônica de insegurança e, com isso, perpetuam uma forma de dominação autoritária que só subsiste com a degradação da sociabilidade e o enfraquecimento da cidadania” (PASTANA, 2006, p. 95-96).

<sup>13</sup> Decerto, “independentemente da gravidade da conduta do agente, este há de ser punido criminalmente como transgressor da norma penal, como indivíduo, como pessoa que praticou um crime, e não como um combatente, como um guerreiro, como um inimigo do Estado e da sociedade. A conduta, por mais desumana que pareça, não autoriza o Estado a tratar o ser humano como se um irracional fosse. O infrator continua sendo um ser humano” (CALLEGARI; GIACOMOLLI apud JAKOBS, 2007, p. 17-18).

tos outros preceitos que situam-se em antigos regimes e sistemas alheios a democracia de base constitucional e a um Estado de Direito, denotando o descompasso e a fluidez dos sistemas formais de controle, bem como a mentalidade punitivista cuja força destrutiva eclode a partir de circunstâncias e situações de crise (COUTINHO; PAULA; SILVEIRA, 2017). Para ele,

Quando a estrutura social da superfície se rompe, como nos casos das violações praticadas fora dos quadros do lícito e regulamentado, como o estupro, sobretudo estupro de criança, incesto, roubo de que é vítima o pobre etc., **a sociedade, através desses grupos sociais, procura interpretar o acontecido e a ele reagir com base nas estruturas sociais adormecidas que tiveram sua eficácia um dia:** na religião (como nas referências ao sacrifício expiatório no Livro do Levítico, da Bíblia Sagrada, e na tradição da malhação do Judas, uma forma claramente teatral de linchamento); nas Ordenações Filipinas, que nos regeram ou influenciaram por mais de 300 anos, e a legalidade da vingança como reparação em crime de sangue, que reconhecia; ou nas tradições deixadas pelos tribunais da Santa Inquisição, suas atrocidades e suas fogueiras punitivas e desfigurantes. (MARTINS, 2015, p. 84, grifo nosso).

O desencantamento em matéria de direitos humanos (RUBIO, 2014) atrela-se intrinsecamente ao reconhecimento do *Outro* como inimigo e sujeito incômodo (ZIZEK, 2017), pretendo alvo de um aniquilamento que pode ter como ápice a prática de um linchamento. Notório o desafio argumentativo em sustentar o reconhecimento do indivíduo em conflito com a lei como também um sujeito de direitos nesses tempos quando as ideologias conservadoras avançam, trazem consigo influências e práticas autoritárias que colocam em *colapso* os postulados sobre direitos humanos, democracia e garantias fundamentais.

Nessa arena política atual de exaltação a torturadores; de negação da Ciência, do garantismo e da demodiversidade; de difusão violenta e inescrupulosa de *fakenews*; e de intensa polarização político-partidária sem atenção aos compromissos constitucionais firmados (BRASIL, 2020), bem como de realce a um nacionalismo patriótico em detrimento dos avanços do plano internacional nas diversas dimensões que afirmam a pessoa em conflito com a lei como pessoa humana em concreto; o *auditório* (PERELMAN; OLBRECHTS-TYTECA, 1996) – constituído dialeticamente pelos

diversos interesses e protagonista do ciclo hermenêutico da realidade – passa a ser movimentado e manipulado por a) intensa aversão aos regimes políticos democráticos e pelo apreço a truculência e ao enfrentamento armado, produto de bandeiras partidárias que elegeram diversos governos (MOUNK, 2019); b) intenso e permanente clamor por punição, associando a força estatal que encarcera e o uso rotineiro de armas letais a categoria deontológica da Justiça afastada de seu ideal de equidade (SEN, 2014); c) discursos e práticas que atentam contra os poderes constituídos, contra a democracia, contra o acervo jurídico historicamente conquistada na luta dos diversos movimentos sociais, contra a Constituição e contra a pessoa humana, razão fundante e destinatária de todas as regras de poder.

A violência sacrificial (ALAGIA, 2018) – supostamente atenuada na história da penalidade estatal ante o encarceramento crescente como estratégia (SOZZO *et al.*, 2017), a busca por sua humanização (BECCARIA, 2013) e estudada como expressão de busca da manutenção da ordem de antigos grupos sociais<sup>14</sup> – denota a ambiência de desencantos e incredulidades, ratificado pelo próprio povo iconizado (AGAMBEN, 2015) e empobrecido politicamente (DEMO, 2010) que insurge-se contra a democracia e provoca a coisificação do *Outro* a partir da construção do inimigo (JACKOBS, 2008; FOUCAULT, 2012; ZAFFARONI, 2014), o humano sacrificável na contemporaneidade. Dessarte,

O humano sacrificável tem que reunir as condições de vulnerabilidade de ao poder punitivo – delinquentes, prisioneiros de guerra, escravos, crianças, adolescentes solteiros, tarados, dejetos da sociedade [...]. As vítimas sacrificáveis são seres que pertencem muito pouco a sociedade... Os sacrificáveis são aqueles cuja morte não causa agravo nem em parentes nem em aliados. O sacrifício é uma violência sem risco. (ALAGIA, 2018, p. 59-60).

---

<sup>14</sup> “Em um universo no qual o menor conflito pode provocar desastres da mesma maneira que a hemorragia em um hemofílico, o sacrifício polariza as tendências agressivas sobre vítimas reais ou ideais, animadas ou inanimadas [...] oferece ao apetite da violência [...] uma substituição parcial e temporal e sobre cuja eficácia os testemunhos positivos são demasiado numerosos para que possa ser ignorada. O sacrifício impede que se desenvolvam os germes da violência. Ajuda os homens a manter a violência distante. Nas sociedades sacrificiais não há situação crítica à que não se responda com sacrifício, mas existem determinadas crises que parecem exigir-lo especialmente. Essas crises sempre colocam em questão a unidade da comunidade. Quanto mais aguda é a crise, mais apreciada a vítima” (GIRARD, 2000, p. 25).

O linchamento reflete isso. Concretiza a negação do ser humano, do sujeito de direitos, do *indivíduo* visto como aquele que não pode ser, de fato, *dividido*, destituído. Nele nega-se a essência da pessoa em concreto, do homem *per si*, na sua natureza mais intrínseca de “homem ou a mulher tal como existe, que a ordem jurídica considera irreduzível, insubstituível e irrepetível e cujos direitos fundamentais a Constituição enuncia e protege” (MIRANDA, 2000, p. 184).

Sem observância ao Estado que proíbe o comportamento; todavia em repúdio a situação estrutural de ineficiência da atuação estatal, as normas jurídicas passam a um *estado de anomia* e os atos são praticados por motivações outras, objetivando a pessoa. Assim, entende-se que

[...] nos linchamentos está envolvido o julgamento de que quem não consegue refrear o desejo, o ódio e a ambição, e não vê limites para o desejar, o odiar e o ter, não pode conviver com os demais nem tem direito a uma punição retributiva que o devolva à sociedade depois de algum tempo e do castigo. Simplesmente, nega-se como humano. Esse julgamento não está em conflito com o julgamento dos crimes contra a propriedade. Aí o ter está revestido de uma avaliação moral específica. (MARTINS, 2015, p. 53).

Denota-se a crise de legitimidade do próprio Estado e a inefetividade de uma política criminal, adstrita aos postulados garantistas, que seja capaz de, ao estabelecer uma ordem, gerar um sistema de proteção inclusivo, democrático e culturalmente assimilado pelas diversas instâncias de poder que atuam como sistemas de controle, formal e informalmente. Dessarte, ao compreender as ocorrências de linchamentos como expressão da cultura do controle (GARLAND, 2018) que é informalmente realizada pela própria comunidade, constata-se o distanciamento entre o *mundo do ser e do dever ser*; o hiato entre o perfil normativo e os perfis reais da tessitura social; o vazio entre a força dos poderes públicos constituídos e dos sujeitos sociais concretos. Eis um cenário adequado a Idade Média, quando castigos eram aplicados sem previsão e a repressão realizada por sistema de *lawfare* (ORDE, 2016), na certeza que o diálogo não prevalecia frente à inquisitorialidade, vivendo-se da potencialização do *dominus*, e não do *frater* (LEVINAS, 2010; ZAFFARONI, 2014).

## **Violência Estrutural, Violência Criminal e os Casos de Linchamentos no Maranhão: Uma Análise Contextualmente Situada em Ambiência de Históricas Desigualdades**

Historicamente, a miséria também foi governada pelo sistema penal, demonstrada por diversas políticas sociais que apresentavam-se ineficientes (GONÇALVES, 2019) ante a intensa vulnerabilidade social; e pela seletividade do aparato de Justiça Criminal<sup>15</sup> que, paradoxalmente, voltavam-se, fortemente, a essas áreas carentes de efetivação dos direitos de cidadania através de sua mão forte (ANDRADE, 2003; WACQUANT, 2012; GIORGI, 2013). Disso decorrem tantas intervenções politico-criminais que refletem a estigmatização e a higienização social eleitas como estratégias de controle e punição impostas a determinados grupos, a exemplo da tipificação das contravenções penais de mendicância e vadiagem bem como das diversas operações em morros, favelas, periferias (PINASSI, 2009)<sup>16</sup>, da

<sup>15</sup> Andrade (2003, p. 55) aduz que “o aprofundamento da relação entre Direito/Sistema Penal e desigualdade conduz, em certo sentido, a inverter os termos em que esta relação aparece na superfície do fenômeno descrito. Não apenas as normas penais se criam e se aplicam seletivamente, e o desigual tratamento de situações e de sujeitos iguais, no processo social de definição de criminalidade, responde a uma lógica de relações assimétricas de distribuição do poder e dos recursos na sociedade (estrutura vertical), mas o Direito e o sistema penal exercem, também, uma função ativa de conservação e reprodução das relações sociais de desigualdade. São, também, uma parte integrante do mecanismo através do qual se opera a legitimação dessas relações, isto é, a produção do consenso real ou artificial”.

<sup>16</sup> O controle social formal institucionalizado age, também norteados pela seletividade contra regiões tidas como perigosas, onde os indivíduos “[...] sofrem toda sorte de violências por tropas de choque treinadas para constranger, torturar e eliminar qualquer dos alvos fáceis das favelas. Ações desse tipo tem sido muito frequente também em outras situações, o que vem demonstrar, desde o ciclo das ditaduras militares na região, uma renovada disposição de repressão oficial/extraoficial no Brasil e na América Latina como um todo. Os exemplos são inúmeros, mas destacam-se as operações comandadas contra movimentos sociais e sindicais, rurais e urbanos que, a despeito das atrocidades sofridas, se multiplicam e cobram com disposição igualmente renovada as gigantescas dívidas históricas que essa parte do continente acumula com a classe trabalhadora. Agravam-se também as ameaças e os assassinatos cometidos contra as comunidades indígenas em luta por terras já titularizadas e por direitos já lavrados pela Constituição que os novos colonizadores vêm outra vez assaltar. É preciso lembrar ainda as investidas contra as populações carcerárias insurrectas e inconformadas com a brutalização sem limites do

criminalização da atuação dos movimentos sociais (CARDOSO, 2013) e militantes por direitos humanos, e, recentemente, da advocacia e da Defensoria Pública atuante na questão criminal; bem como a instabilidade jurisprudencial gerada pelo Supremo Tribunal Federal e pelo Superior Tribunal de Justiça no reconhecimento do princípio da insignificância e da co-culpabilidade estatal. Ademais, o próprio trato dado ao indivíduo em conflito com a lei penal que, destituído, é reduzido ao suposto ilícito penal praticado e tem *o direito ao nome* violado por alcunhas ou termos como *bandido, meliante, marginal* e outros que demonstram as incapacidades de lidar com as questões criminais em observância ao sistema de proteção da pessoa humana, independentemente da circunstância da prática.

A coisificação do ser humano alberga-se no contexto das profundas desigualdades sociais e democracias aparentes, como é a brasileira<sup>17</sup> e que também são regiões marcadas por intensas violências estruturais.

Galtung (1996), nos estudos sobre *paz positiva*, destacou a invisibilidade da violência estrutural, produto de intensa manipulação e peculiar a arenas políticas cuja agenda não prioriza a concretização da justiça social e das necessidades básicas para efetivação plena do direito a ter direitos. Para ele,

[...] não é de se estranhar que a atenção tenha sido centrada na violência pessoal e não na estrutural. A violência pessoal é visível. O objeto da violência pessoal com frequência sente a violência e pode se queixar, enquanto o objeto da violência estrutural pode ser persuadido a não vê-la de nenhum modo. A violência pessoal promove mudança e dinamismo; não apenas espuma sobre as ondas, mas ondas em águas que em outras circunstâncias seriam calmas. A violência estrutural é silenciosa, não se mostra; é essencialmente estática, é como água parada. (GALTUNG, 1996, p. 28).

Bem contextualizado, nessa esteira, a clássica distinção feita a partir da crítica criminológica. Baratta (1993, p. 4-5) preconiza que violência estrutural é “[...] a repressão das necessidades reais e, portanto, dos direitos sistema prisional latino-americano” (PINASSI, 2009, p. 84-85).

<sup>17</sup> Cruz Neto e Moreira (1999, p. 279) afirmam que “o locus da violência estrutural é exatamente uma sociedade de democracia aparente (no caso, a democracia liberal), que apesar de conjugar participação e institucionalização e advogar a liberdade e igualdade dos cidadãos, não garante a todos o pleno acesso a seus direitos, pois o Estado volta suas atenções para atender aos interesses de uma determinada e privilegiada classe”.

humanos no seu conteúdo histórico-social”.

Assim, compreender os perfis e os contextos das práticas de linchamentos no Maranhão é descortinar os movimentos de afirmação e, também de históricas destituições, das subjetividades em um contexto de processos seculares de exclusão, de concentração de riquezas, de periferação e de omissão estatal ante a questões sociais latentes relacionadas a efetivação dos diversos direitos, que são condições para o desenvolvimento humano em todas as suas dimensões, garantia das emancipações necessárias e assimilação da gramática dos direitos humanos, para todos e em todos os lugares em perspectiva de bio/demodiversidade.

À violência criminal, expressa pelos linchamentos na delimitação nessa pesquisa, alinha-se a violência estrutural.

Para além do ofício realizado pelo sociólogo que olha para o Brasil<sup>18</sup>, o perfil dos casos de linchamentos no Maranhão, perscrutando lugares de ocorrência e vítimas da vingança sacrificial, demonstram que verdadeiramente precedente ao fatídico é o azar de violências estruturais, a exemplo do restar a margem do centro de riquezas (pobreza material) e da repressão para não acesso às oportunidades disponíveis por não ser (pobreza imaterial)<sup>19</sup> bem como da deterioração dos serviços públicos essenciais a partir da frágil atuação da face provedora do Estado naquele campo de luta.

Frisa-se a ocorrência de inúmeros casos de linchamento na história do país, datados de quando sequer havia denominação tal fenômeno social. Ainda que as primeiras sistematizações sejam referentes a década de 90, o fenômeno remete ao caso de um índio que recusou a prestar honra-

---

<sup>18</sup> Martins (2015, p. 86) assevera que “não por acaso, os linchamentos ocorrem predominantemente nos bairros de periferia, lugares de migrantes e populações adventícias ainda sem tradição e sem raízes nas localidades de adoção. A cidade, cada vez mais, recebe, mas não acolhe. Antes tende a marginalizar”.

<sup>19</sup> Sobre a relação entre o não-ter e o não ser, em perspectiva dialética, a reflexão de Demo (2010, p. 1) pela qual a “Pobreza política não é outra pobreza, mas o mesmo fenômeno considerado em sua complexidade não linear. A realidade social não se restringe à sua face empírica mensurável, mas inclui outras dimensões metodologicamente mais difíceis de reconstruir, mas, nem por isso, menos relevantes para a vida das sociedades e pessoas. Estamos habituados a ver pobreza como carência material, no plano do ter: é pobre quem não tem renda, emprego, habitação, alimentos, etc. Esta dimensão é crucial e não poderia, em momento algum, ser secundarizada. Mas a dinâmica da pobreza não se restringe à esfera material do ter. Avança na esfera do ser e, possivelmente, alcança aí intensidades ainda mais comprometedoras. Mais drástico do que não ter mínimos materiais para sobreviver é não ser nada na vida”

rias a um rei e foi o primeiro linchado na história documentada brasileira, ainda à época do Brasil sendo colonizado (e violentado na já existente história de tantas comunidades indígenas) (MARTINS, 1996). Relações de poder, submissão, dominação e violência, há tempos, atrelados.

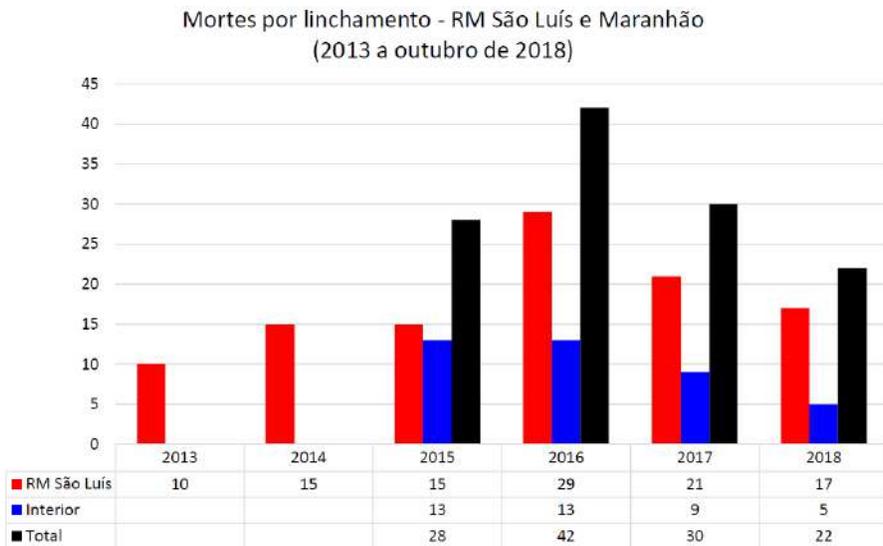
Observou-se significativo aumento na década compreendidas entre os anos de 1980 e 1990 que, conforme Adorno (2002), seriam consequências dos incrementos exponenciais da criminalidade na década de 70 e a ineficiência do Estado em lidar com questões sociais complexas. Martins (2015) constatou de 1970 a 1996 um número de 689 casos envolvendo 966 vítimas no Brasil, a partir de dados colacionados em pesquisa realizada pelo Lux Jornal. Por uma questão de ordem, cumpre aqui registrar a dificuldade em analisar o fenômeno, considerando a fragilidade dos bancos de dados que, não atuando em rede, oscilam em informações ou deixam lapsos temporais sem cobertura ou dados sistematizados a partir da mera contagem de óbitos de homicídios sem autoria delitiva definida, por exemplo.

Nesse sentido, depreendendo relações e colocando em *suspense* o objeto de estudo dessa investigação, a fim de sistematizar o perfil e os contextos de vitimização por linchamentos no Maranhão; faz-se uso dos dados levantados por pesquisa oficialmente desenvolvida por meio do Programa Institucional de Bolsas de Iniciação Científica da Universidade Estadual do Maranhão (JESUS; MACEDO, 2019), sob a coordenação desse que subscreve o presente texto, pioneira na investigação sobre tema no Brasil no que toca a registro como projeto de pesquisa com captação de fomento em bolsas (Uema)/ Fundação de Amparo à Pesquisa e ao Desenvolvimento Científico e Tecnológico do Maranhão (Fapema)/ Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPQ), que delimitou uma amostra de 10 casos, considerados representativos pela repercussão e publicização de trato político-criminal, no período compreendido de 2013 a 2018, lapso temporal de sistematização de dados a partir das ocorrências registradas, bem como daquilo que fora noticiado na imprensa local.

Fazendo uso dos dados oficiais sistematizados pelo Caop/Crim – que advém dos relatórios da Sociedade Maranhense de Direitos Humanos, da Secretaria de Segurança Pública e das relatadas pela imprensa –, foram registradas 10 mortes por linchamentos no ano de 2013. No ano posterior, o número subiu para 15. Já em 2015, os registros aumentaram

para 28 vítimas fatais; e, em 2016, foram registrados 42 mortos por linchamentos (SOCIEDADE MARANHENSE DE DIREITOS HUMANOS, 2017), provocando a declaração pela Sociedade Maranhense de Direitos Humanos (SMDH) que experimentava-se uma *epidemia* de linchamentos no Maranhão, problema humanitário para o Brasil e para o mundo. Em números, conforme o gráfico 1, configura-se uma séria provocação para o estudo da realidade e de dilemas tão nefastos.

**Gráfico 1** – A epidemia de linchamentos no Maranhão – Monitoramento SMDH



**Fonte:** Sociedade Maranhense de Direitos Humanos (2018)

Imerso no dilema da violência sacrificial maranhense no período de 2013 a 2018, por meio de uma métrica, chega-se à razão de 01 linchamento a cada treze dias e a nota histórica de 159 vítimas, sendo 151 óbitos, tratando-se de real fenômeno complexo, em dilemas e sofrimento.

Ademais, o ano de 2017 contabilizou 30 óbitos e, somente a partir de 2018, as ocorrências de linchamentos foram registradas, independentemente de violência homicida. Em 2018, ocorreram 26 óbitos em virtude dos linchamentos e 08 vítimas que não faleceram. Dessarte, o *interdito* e o *não-dito*: fora da pauta desses números, tantos outros casos não noticiados e aqueles que comunicadas as ocorrências ao Sistema de Justiça Criminal

Ihe foram omitidas as circunstâncias da vitimização, bem como restaram silenciados os casos que não resultaram em morte ou que não foram compreendidos como um linchamento (gráfico 2). Essa nota reforça a invisibilidade, bem como traz em seu âmago o beneplácito da comunidade, na qual as ocorrências, concretamente, vulnerabilizaram direitos e destituíram pessoas, ainda que despercebidamente.

**Gráfico 2** – Vítimas de linchamentos no Estado do Maranhão por ocorrência de óbito da vítima



Fonte: Maranhão (2019)

Traduz-se aqui a banalização e a indiferença às práticas de tortura, de tratamento degradante e cruel às quais são submetidos indivíduos em conflito com a lei penal em um contexto que formalmente compromete-se com a proteção humana e a visibilidade impressa, apenas, com o ápice da violação de direitos, significando uma face de necropolítica no trato desses dados.

Registre-se também a ausência de dados documentados sobre os casos ocorridos no interior do Estado do Maranhão no período anterior a

2015, afigurando-se a histórica e tensa relação cidade/campo no que toca a afirmação de direitos também em matéria de política criminal, referendado na ineficiência e seletividade do Sistema de Justiça Criminal para a questão que ora se aprecia, revelando-se em um cruel silêncio de casos ocorridos que restaram, ainda mais, a margem da sociedade (gráfico 3) e ocultos na pauta humanitária.

**Gráfico 3** – Vítimas de linchamentos no Estado do Maranhão – por região



Fonte: Maranhão (2019)

Os contextos dos casos de linchamentos no Maranhão no período retratado concretizam uma zona de instabilidade política, econômica e social que atravessa o país, no que toca a deterioração dos laços comunitários, de pertença a um Estado Democrático de Direito e à própria descrença na democracia representativa, no sistema de proteção à pessoa e nas instituições republicanas brasileiras.

Nesse interim, acompanha a *epidemia* de linchamentos no Maranhão, os altos índices de vitimização homicida no Brasil e no Maranhão (INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA; FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA, 2016, 2017, 2018), bem

como a ambiência de precarização do mundo do trabalho, o sucateamento dos serviços públicos essenciais como educação e saúde, as inúmeras reformas que constituíram verdadeiras deformações dos acervos jurídicos historicamente conquistados e uma estrutura estatal, que por seus aparelhos ideológicos de força (ALTHUSSER, 1985) manipulam opinião e direcionam os sujeitos para o armamentismo, ao punitivismo e às práticas de vingança em defesa da lei, da ordem e dos valores de conservação.

**Tabela 1** - Brasil: número de homicídios por faixa etária de 15 a 29 anos de idade, por UF (2006 a 2016)

	Número de Homicídios										Variação %		
	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2006 a 2016	2015 a 2016
<b>Brasil</b>	<b>27251</b>	<b>26489</b>	<b>27880</b>	<b>28267</b>	<b>28562</b>	<b>27930</b>	<b>30609</b>	<b>30689</b>	<b>32436</b>	<b>31264</b>	<b>33590</b>	<b>23,3%</b>	<b>7,4%</b>
Acre	85	72	76	78	74	73	101	119	111	105	194	128,2%	84,8%
Alagoas	980	1102	1142	1115	1287	1321	1231	1313	1243	1049	1079	10,1%	2,9%
Amapá	128	114	141	108	168	122	164	147	162	165	233	82,0%	41,2%
Amazonas	428	433	481	540	634	791	732	659	678	809	782	82,7%	-3,3%
Bahia	1947	2160	2994	3427	3571	3221	3662	3338	3553	3559	4358	123,8%	22,5%
Ceará	941	1066	1131	1196	1494	1568	2329	2705	2831	2450	2102	123,4%	-14,2%
Distrito Federal	399	431	492	523	452	493	517	465	453	382	409	2,5%	7,1%
Espírito Santo	982	1008	1113	1164	1036	1005	969	985	958	830	707	-28,0%	-14,8%
Goias	825	849	971	977	1088	1201	1518	1598	1568	1618	1675	103,0%	3,5%
Maranhão	527	623	714	775	837	820	952	1171	1311	1257	1212	130,0%	-3,6%
Mato Grosso	427	368	428	469	462	474	544	541	636	529	516	20,8%	-2,5%
Mato Grosso do Sul	315	340	345	354	292	307	291	265	322	264	274	-13,0%	3,8%
Minas Gerais	2408	2344	2204	2062	1956	2250	2512	2595	2573	2378	2513	4,4%	5,7%
Pará	1185	1263	1635	1717	1935	1758	1799	1785	1821	1936	2266	91,2%	17,0%
Paraíba	458	461	561	710	834	915	901	893	869	828	699	52,6%	-15,6%
Paraná	1706	1760	1914	2078	1970	1786	1870	1538	1473	1471	1574	-7,7%	7,0%
Pernambuco	2616	2698	2621	2281	1977	1928	1815	1709	1881	2143	2512	-4,0%	17,2%
Piauí	240	186	187	205	195	223	269	329	392	328	367	52,9%	11,9%
Rio de Janeiro	4076	3652	3092	2841	3020	2409	2397	2693	3027	2761	3386	-16,9%	22,6%
Rio Grande do Norte	234	314	402	455	439	596	649	883	1002	939	1129	382,5%	20,2%
Rio Grande do Sul	980	1137	1199	1081	983	1018	1149	1078	1323	1391	1608	64,1%	15,6%
Rondônia	257	210	210	231	226	187	230	212	229	261	261	1,6%	0,0%
Roraima	46	47	38	52	52	39	70	78	56	77	92	100,0%	19,5%
Santa Catarina	321	328	406	429	380	389	407	369	402	442	475	48,0%	7,5%
São Paulo	4285	3135	2948	2940	2671	2505	2875	2552	2751	2333	2017	-52,9%	-13,5%
Sergipe	334	294	313	324	351	371	474	520	623	716	869	160,2%	21,4%
Tocantins	121	94	122	135	178	160	182	149	188	243	281	132,2%	15,6%

**Fonte:** Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada e Fórum Brasileiro de Segurança Pública (2018)

A partir dessa realidade empírica, em números e dilemas concretos, delineou-se um perfil dos reais vitimizados pela violência sacrificial, demonstrando que a maior parte dos casos ocorridos no Maranhão aniquilam jovens, negros (60%) ou pardos (10%), do sexo masculino, permitindo depreender o elemento racial como um marcador social relevante para a vitimização em sede de linchamentos, em grau máximo (ocorrência de óbitos), ainda que a análise sociológica, em sentido *macro*, feita por Mar-

tins (2015) negue tal constatação.

Reflete-se, ainda, acerca da suposta ausência de casos de linchamentos com vítimas do sexo feminino, pressupondo a invisibilidade sobre mais essa violência contra mulheres ou se, de fato, diga respeito a um fenômeno no qual o homem seja vitimizado exclusivamente. Nada foi dito sobre linchamentos envolvendo a comunidade de Lésbicas, Gays, Bi, Trans, Queer/Questionando, Intersexo, Assexuais/Arromânticas/Agênero, Pan/Poli e mais (LGBTQIA+), demonstrando o grau ápice da violência também no desconhecimento como pessoa de tantos e tantas na perspectiva da demodiversidade.

A faixa etária média das vítimas é de 26 anos, ratificando mais uma semelhança ao perfil das vítimas de homicídios no Brasil e no Maranhão (tabelas 1 e 2).

**Tabela 2** - Brasil: taxa de homicídios de não negros por 100 mil, por UF (2006 a 2016)

	Taxa de Homicídio por 100 mil Habitantes											Variação %	
	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2006 a 2016	2015 a 2016
Brasil	17,2	15,5	15,9	16,0	15,4	14,8	15,8	15,3	16,0	15,3	16,0	-6,8%	5,0%
Acre	23,6	17,7	13,2	8,1	13,9	7,2	8,0	11,1	19,4	14,5	28,8	21,8%	98,7%
Alagoas	6,2	8,0	5,9	5,5	4,7	7,7	9,2	12,7	7,9	6,0	4,1	-33,7%	-31,9%
Amapá	8,6	11,6	5,2	6,4	16,1	17,0	15,8	14,5	7,8	8,3	7,8	-9,4%	-5,7%
Amazonas	11,6	5,9	5,8	6,0	8,1	15,3	16,1	14,9	11,1	13,3	13,7	18,3%	3,1%
Bahia	7,2	8,8	11,2	9,7	11,3	12,7	14,1	11,5	13,3	12,0	15,6	116,9%	29,6%
Ceará	5,9	7,3	6,9	7,2	10,7	9,2	8,9	9,9	10,3	9,0	8,3	41,4%	-7,1%
Distrito Federal	7,9	10,7	9,9	11,1	8,9	9,4	8,3	6,4	9,7	10,8	11,3	42,7%	4,7%
Espírito Santo	17,9	18,2	16,7	16,4	17,5	15,2	12,5	15,5	15,5	11,2	9,3	-48,2%	-17,3%
Goias	15,2	16,2	16,4	16,5	15,3	16,8	22,7	24,0	25,0	25,6	25,9	70,7%	1,1%
Maranhão	9,2	9,8	9,0	9,9	9,8	12,8	12,9	14,8	17,7	19,1	19,6	112,3%	2,9%
Mato Grosso	23,4	26,7	19,5	20,4	20,1	21,4	20,6	24,9	27,3	22,7	22,6	-3,3%	-0,3%
Mato Grosso do Sul	23,8	27,5	25,6	25,1	21,7	18,6	17,7	18,3	20,4	18,2	21,0	-11,6%	15,6%
Minas Gerais	13,8	12,9	11,7	11,8	10,4	13,0	13,8	14,1	13,6	12,9	13,6	-1,7%	4,9%
Pará	9,7	11,1	13,5	12,7	15,2	14,3	15,5	16,4	12,5	13,4	16,9	73,4%	26,2%
Paraíba	3,3	3,0	3,5	3,7	3,6	5,8	6,6	6,9	5,8	6,1	5,8	75,0%	-4,1%
Paraná	33,3	32,6	34,5	38,4	38,4	34,9	34,7	30,4	30,7	28,9	30,6	-8,0%	6,0%
Pernambuco	12,5	8,5	12,6	11,2	7,7	6,8	5,7	6,9	11,9	12,9	17,8	42,7%	37,8%
Piauí	6,8	8,1	7,1	7,4	6,7	6,9	6,6	8,4	5,6	8,6	7,0	3,2%	-19,1%
Rio de Janeiro	27,4	22,3	20,5	18,7	22,5	17,7	17,7	18,1	19,4	18,2	20,5	-25,3%	12,1%
Rio Grande do Norte	7,4	8,6	8,4	11,2	8,3	10,5	12,8	14,5	15,5	11,2	16,0	118,1%	43,7%
Rio Grande do Sul	17,6	19,0	21,0	19,8	18,1	17,6	20,3	19,9	22,8	24,7	26,2	49,1%	5,8%
Rorônia	23,8	18,1	22,3	24,7	24,3	18,2	22,2	24,5	25,4	25,0	33,0	39,0%	32,2%
Roraima	48,9	22,9	26,6	28,9	8,7	10,5	33,0	54,3	44,6	44,0	38,3	-21,7%	-13,0%
Santa Catarina	9,7	9,6	12,5	12,7	12,7	12,1	11,5	11,7	12,8	12,7	12,6	29,6%	-0,4%
São Paulo	17,3	13,2	13,5	13,7	12,4	11,4	12,7	11,5	11,6	9,9	9,1	-47,2%	-7,5%
Sergipe	13,5	11,8	11,1	12,1	9,6	10,4	14,5	13,6	15,4	13,2	15,2	13,0%	15,1%
Tocantins	11,5	9,0	12,5	16,0	10,8	15,7	17,1	18,2	21,1	27,9	28,9	150,2%	3,5%

**Fonte:** Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada e Fórum Brasileiro de Segurança Pública (2018)

Segundo os dados do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada e Fórum Brasileiro de Segurança Pública (2016), o número de mortes vio-

lentas de jovens cresce aceleradamente desde a década de 80. Em 2014, o Maranhão registrou 1.290 homicídios de jovens na faixa etária de 15-29 anos de idade, um aumento de 244% em relação a 2004, inferindo disso a inefetividade do sistema de garantia de direitos a crianças e adolescentes. Os índices dos anos posteriores também são alarmantes no que toca a escalada da violência homicida, contra jovens, negros e periféricos, com uso ou não de arma de fogo (INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA; FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA, 2017, 2018).

O perfil socioeconômico sinaliza que algumas vítimas, dos casos analisados de linchamentos, não possuíam sequer o ensino básico completo, instrução mínima para as habilidades de ler, escrever, realizar operações matemáticas básicas, segundo o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (1994). A exemplo do emblemático caso de linchamento que vitimizou Cleidenilson Pereira da Silva, de repercussões mundiais por sua história reduzida a um corpo negro morto e amarrado a um poste, espetacularizada a partir da divulgação das diversas filmagens do seu fim trágico, não obstante *a posteriori* o Ministério Público do Estado do Maranhão afirmar que não era alvo de investigação criminal tampouco existia algum processamento criminal tramitando contra o agora linchado. Segundo relatos da sua mãe, teria estudado até completar o ensino fundamental (figura 1) (HOMEM..., 2015).

Com efeito, não há como esse caso ser desatrelado das históricas violências desse país, pois reproduz as histórias sociais de quem estruturalmente foi violentado e que, tragicamente, passa a ser alvo de vitimização por linchamentos, em uma coroação de violências e exclusões experimentadas ainda em vida. Dessarte, optou-se em colocar o nome e a referência do caso porque a injustiça social aqui analisada deve ser revelada para além de números, pois toda vida importa e deve ser protegida pelo Ordenamento Jurídico. Esquecer, para não expor, é reforçar a invisibilidade de tantas violências. Cleidenilson Pereira da Silva existe, embora tantos insistam justificar a vitimização homicida como merecida<sup>20</sup>. Nesse

---

<sup>20</sup> A exemplo da vitimização sacrificial de Cleidenilson Pereira da Silva, “a ocorrência de vários casos de linchamento, mutilação e arrastamento pelas ruas de cadáveres de pessoas que os grupos queriam linchar, mas que foram mortos de outro modo, geralmente pela polícia, reforça a indicação de que o propósito dos linchadores é mais do que matar sua vítima. **É, também, mais do que castigar ou exhibir publicamente o castigo. Trata-se de impor ao criminoso expiação e suplícios reais ou, no caso do que já está**

caso, foram denunciados 09 indivíduos, dos que foram identificados como envolvidos da prática homicida.

**Figura 1** - Foto de Cleidenilson amarrado a um poste que repercutiu em todo o país



**Fonte:** Cardoso (2019)

Quanto aos crimes tidos como motivo para a vingança sacrificial, os dados revelaram que as mentalidades patrimonialistas ainda estão fortemente enraizadas no universo social maranhense. Quase metade das vítimas supostamente teriam cometido crimes que afetam bens jurídicos de natureza patrimonial, 40% dos casos, seguido por crimes que atentam contra a dignidade sexual de sujeitos tidos como vulneráveis no imaginário social (SMDH, 2018).

Dessarte, os linchamentos praticados no Maranhão poderiam ser enquadrados na categoria descrita por Martins (2015, p. 25) como *mob lynching*, que é quando “grupos que se organizam súbita e espontaneamente para justificar rapidamente uma pessoa que pode ser ou não culpada do delito que lhe atribuem”<sup>21</sup>, certamente provocados por uma circuns-

---

**morto, expiação e suplicios simbólicos, como é próprio dos ritos de vingança e sacrifício. E, além disso, eliminá-lo simbolicamente como pessoa”** (MARTINS, 2015, p. 81 – grifo nosso).

<sup>21</sup> De fato, “[...] estamos em face de uma disputa de direito em torno do corpo do crimi-

tância de excepcionalidade naquela comunidade, mas em um contexto de desagregação estrutural global.

Georreferenciando, o mapa da violência sacrificial no Maranhão, sistematizado a partir de relatos e notícias de jornais sobre casos (SMDH, 2018), permite inferir que tais práticas ocorrem em espaços de nítida deterioração dos serviços públicos essenciais como os de educação, saúde e acesso a equipamentos de lazer; e onde as repercussões da precarização da vida a partir do mundo do trabalho, a exemplo das diversas formas de exploração para a garantia da sobrevivência, também influenciam as formas violentas de solução de conflitos que tendem a ser naturalizadas.

Ademais, extrapolando a análise dos perfis e contextos, ressaltam-se, tal qual uma pena pelo Estado imposta, que os linchamentos causam desarranjos complexos no âmbito dos arranjos familiares, que são múltiplos, do sacrificado e na própria vida em comunidade, a partir dos diversos laços rompidos (e em alguns casos, fortalecidos) que sustentam a tessitura social nesse denso e complexo campo de luta.

## Considerações Finais

Reconhecendo a sociedade brasileira como marcada por históricas desigualdades sociais, o fenômeno dos linchamentos foi situado em ambiências de múltiplas violências, visíveis e invisíveis, criminais e estruturais. Nessa linha, analisar tal fenômeno requer compreender sua complexidade, mutabilidade no tempo e no espaço, bem como as diversas repercussões de suas práticas.

É na fratura do diálogo entre justiça social, poder punitivo legítimo, direitos humanos e os postulados do Estado de Direito que reside as ho-

---

noso. **Na prática, os linchadores dizem que o corpo do criminoso pertence à sua vítima, que fala e age pelas mãos (e também pelos pés) dos grupos de execução.** E as polícias, quando se revelam incapazes de assegurar a integridade física dos presos e de entregá-los vivos e íntegros à autoridade judicial para que os julgue e puna de acordo com a lei e as características do crime, também estão, na prática, reconhecendo a sobreposição da justiça popular à justiça pública mediada pelo Estado. Diversamente da justiça institucional, como observou Foucault, na justiça popular “não há três elementos; há as massas e os seus inimigos (Foucault, 1982, p. 45)” (MARTINS, 1996, p. 12, grifo nosso).

diernas práticas da vingança sacrificial.

Pela vingança sacrificial, tal qual pela legitimidade que muitos imprimem a prática e pela cumplicidade do Estado que não desenvolveu política criminal que lidasse com questão tão complexa, nega-se a essência do ser humano, visto em concreto e pela sujeição jurídica que o Ordenamento, no mundo do dever-ser, o assegura.

Denotam-se pela sistematização dos fundamentos, frutos de comprometida observação do objetivo geral desse trabalho, as nítidas continuidades, ainda que veladas, de um passado autoritário, ditatorial, marcada por um punitivismo e por intenso processo de coisificação do Outro, supostamente superadas com o advento da Constituição de 1988 que configura, formalmente, o Estado Democrático de Direito Brasileiro.

Assim, contextualmente situado no Maranhão, em movimento de síntese conclusiva, os linchamentos constituem, de fato, fenômeno complexo. Essa vingança criminal em grau máximo é, decerto, precedida por violência estrutural.

É no contexto de fragilização dos serviços essenciais prestados pelo Estado, de precarização das relações laborais e de inefetividade dos direitos declarados, que emerge a violência estrutural, invisibilizada nas pautas diversas. A violência estrutural gera, pois, um ambiente apropriado para os fatídicos casos de linchamentos.

Nesse sentido, depreende-se que os linchamentos constituem questão social complexa, para além dos números alarmantes aqui apresentados, pelos fundamentos socioculturais, políticos e antropológicos que permitem a compreensão de suas práticas e que atestam uma crise de desagregação estrutural da sociedade e, com efeito, afiguram-se intimamente ligados aos processos históricos de exclusão em seus diversos marcadores sociais (raça, gênero, faixa etária e perfil socioeconômico) e acusam um processo civilizatório defasado, na fragilidade do exercício da alteridade, na descrença nas instituições republicanas e democráticas e na assimilação de discursos, práticas e mentalidades voltadas para o aniquilamento do Outro, na ótica de uma outra legalidade comunitária que não é comprometida com os axiomas de proteção da pessoa.

Dessarte, da *epidemia* de linchamentos no Maranhão, demonstrada pela razão de 01 caso a cada 13 dias conforme os registrados no período de 2013-2018 e não obstante os percalços da sistematização de dados no Maranhão, podemos depreender que a) as ocorrências aniquilam jovens e ho-

mens, majoritariamente negros e pardos, em regiões periféricas e com perfil socioeconômico que ratificam as hipóteses secundárias desse trabalho e coincidem com o perfil de vitimização homicida do Brasil e no Maranhão; b) os casos praticados seguem o modelo sociologicamente estruturado do *mob lynching*, considerando que a violência sacrificial consuma-se após situação de anormalidade, *ponto gatilho* ou circunstância específica de suposta violação de bens jurídicos, notadamente os de base patrimonial e os que dizem respeito a dignidade sexual; c) nos casos ocorridos é possível inferir, pelos discursos analisados e estampados nos noticiários aqui perscrutados, que a mentalidade punitivista informa os castigos aplicados com um viés de intimidação de novas práticas, a partir da intensa espetacularização no contexto da sociedade em rede, com uso de vídeos, áudios e mensagens que comunicam preceitos morais de reprovação ao comportamento do sujeito em suposto estado de conflito com a lei; d) e indubitavelmente, realçando a desagregação social do fenômeno, a vitimização sacrificial também alcança famílias e as comunidades envolvidas.

Fora da pauta, todavia, sublinha-se a) os casos de linchamentos praticados contra mulheres, comunidade LGBTQIA+ e comunidades tradicionais, refletindo-se a partir disso a invisibilidade do fenômeno contra outros sujeitos de direitos que, historicamente, foram negados em sua essencialidade concreta; b) a inexistência de dados precisos sobre ocorrências pelo interior, no que toca ao período anterior a 2015. Tais questões sugerem não ocorrências do fenômeno e, sobretudo, a dificuldade no diagnóstico da violência sacrificial, enquadramento penal e, até mesmo, intensa subnotificação e beneplácito da sociedade e ineficiência do Sistema de Justiça Criminal. Para essas questões não ditas, suficiente pressupor que não seria razoável o entendimento de que a essa modalidade de vingança privada seria fenômeno exclusivamente urbano, contra o sexo masculino e que estariam imunes os grupos vulneráveis, historicamente violentados no mundo dos dados não oficiais.

Aniquilam-se sujeitos, violam-se direitos, banaliza-se a vida, coisifica-se a pessoa. *A máquina de moer gente* reinventa-se com novas tecnologias para espetacularização das novas formas de suplícios. Descompassada com o acervo jurídico apregoadado no plano nacional e internacional humanitário; a violência sacrificial na contemporaneidade é uma questão social complexa e ainda invisível, tenso fenômeno a ser descortinado e tratado por meio de políticas sérias voltadas à efetivação de direitos nas socieda-

des, de tantos riscos e incertezas, contemporâneas.

Portanto, salutar o posicionamento da Ciência que, comprometida com o enfrentamento das vulnerabilidades sociais, repercute para a visibilidade de questões intocáveis, bem como fecunde novas mentalidades e posturas necessárias para a efetivação da Cultura de Paz como uma norma de integridade voltada para a construção de espaços democráticos, inclusivos e comprometidos com o respeito a pessoa humana, ainda que em conflito com a lei penal.

## Referências Bibliográficas

ADORNO, S. **A gestão urbana do medo e da insegurança**: violência, crime e justiça penal na sociedade brasileira contemporânea. 1996. Tese (Livre-Docência) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 1996.

\_\_\_\_\_. Monopólio estatal da violência na sociedade brasileira contemporânea. In: MICELI, Sérgio (Org.). **O que ler na ciência social brasileira 1970-2002**. São Paulo: ANPOCS, 2002. Disponível em: <http://nevusp.org/o-monopolio-estatal-da-violencia-na-sociedade-brasileira-contemporanea/>. Acesso em: 12 abr. 2020.

AGAMBEN, G. **Meios sem fim**: notas sobre política. São Paulo: Autêntica, Editora, 2015.

\_\_\_\_\_. **O estado de exceção**. São Paulo: Boitempo Editora, 2010.

ALAGIA, A. **Fazer sofrer**: imagens do homem e da sociedade no direito penal. Rio de Janeiro: Revan, 2018.

ALTHUSSER, L. **Aparelhos ideológicos de Estado**. Rio de Janeiro: Edições Graal, 1985.

ANDRADE, Vera Regina Pereira de. **Sistema penal máximo x cidadania mínima**: códigos da violência na era da globalização. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2003.

ARENDT, H. **Sobre a violência**. Tradução André Duarte. Rio de Janeiro: Relume-Dumará, 1994.

AZEVEDO, S. Cidades violentas perdem negócios: para o economista de Harvard, a criminalidade afasta os empreendedores que impulsionam o progresso: entrevista com Edward L. Glaeser. **Revista Época**, São Paulo, 2007. Disponível em: <http://revistaepoca.globo.com/Revista/Epoca/0,,EDR78226-6009,00.html>. Acesso em: 1º ago. 2014.

BARATTA, A. **Criminologia crítica e crítica do direito penal**: introdução à sociologia do Direito Penal. 3. ed. Rio de Janeiro: Revan, 2002.

\_\_\_\_\_. **Direitos humanos:** entre a violência estrutural e a violência penal. Saarbrücken: Sarlaand, 1993.

\_\_\_\_\_. **Direitos humanos:** entre a violência estrutural e a violência penal. Saarbrücken: Sarlaand, 2008.

BARBOSA, J. R. *et al.* **Militares e política no Brasil.** São Paulo: Expressão Popular, 2013.

BARDIN, L. **Análise de conteúdo.** Lisboa: Edições 70, 2011.

BAUMAN, Z. **Vigilância líquida.** Rio de Janeiro: Zahar, 2013.

BECCARIA, C. B. **Dos delitos e das penas.** São Paulo: Revista dos Tribunais, 2013.

BECK, U. **Sociedade de risco:** rumo a uma outra modernidade. Lisboa: Editora 34, 2013.

BOURDIEU, P. **Os juristas, guardiões da hipocrisia coletiva.** Rio de Janeiro: [s.n.], 2000.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil.** Brasília, DF: Presidência da República, [2016]. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em: 20 mar. 2019.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. Fonape: Falta de confiança no Estado incentiva criminalidade, diz professor. *In:* BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Notícias CNJ.** Brasília, DF: CNJ, 2016. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/fonape-falta-de-confianca-no-estado-incentiva-criminalidade-diz-professor/>. Acesso em: 10 ago. 2019.

BRECHT, B.. Desnaturalização. *In:* UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO. Sistema de apoio a disciplinas. **Helpdesk da Pró-Reitoria de Graduação.** São Paulo: USP, 2019. Disponível em: [https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/4130537/mod\\_resource/content/3/DESNATURALIZAC3%87%C3%83O.pdf](https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/4130537/mod_resource/content/3/DESNATURALIZAC3%87%C3%83O.pdf). Acesso em: 15 ago. 2019.

CAPPELETTI, M.; GARTH, B.. **Acesso à justiça**. Brasília, DF: Sergio Antonis Fabris Editor, 1988.

CARDOSO, F. S. **A luta e a lida**. São Paulo: IBCCRIM, 2013.

CARDOSO, R. Após quatro anos, acusados de agredir homem até a morte no Maranhão sequer foram julgados. **G1 MA**, São Luís, 6 jul. 2019. Disponível em: <https://g1.globo.com/ma/maranhao/noticia/2019/07/06/apos-quatro-anos-acusados-de-linchar-homem-ate-a-morte-no-maranhao-sequer-foram-julgados.ghtml>. Acesso em: 25 jul. 2020.

CARVALHO, T. F. de. **Criminologia, (in)visibilidade, reconhecimento**: o controle penal da subcidadania no Brasil. Rio de Janeiro: Revan, 2014.

CASTEL, R. **A insegurança social**: o que é ser protegido? Petrópolis: Vozes, 2005.

CENTRO APOIO OPERACIONAL CRIMINAL. **Linchamentos**: Estado do Maranhão (2015-2019). São Luís: MPMA, 2019.

CENTRO INTERNACIONAL DE INVESTIGAÇÃO E INFORMAÇÃO PARA A PAZ. **Estado da paz e evolução da Violência**. Brasília, DF: CIIP, 2002.

CHAUÍ, M. **Brasil**: mito fundador e sociedade autoritária. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2006.

COMPARATO, F. K. **A afirmação dos direitos humanos**. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 2004.

COUTINHO, J. N. de M.; PAULA, L. C. de; SILVEIRA, M. A. N. da. **Mentalidade inquisitória e processo penal no Brasil**: o sistema acusatório e a reforma do CPP no Brasil e na América Latina. Florianópolis: Empório do Direito, 2017.

CRUZ NETO, O.; MOREIRA, M. R. A concretização de políticas públicas em direção à prevenção da violência estrutural. **Ciência e Saúde Coletiva**, Rio de Janeiro, v. 4, n. 1, 1999, p. 33-52.

DEBORD, G. **A sociedade do espetáculo**. São Paulo: EbookBrasil, 2003. Disponível em: <https://www.marxists.org/portugues/debord/1967/11/sociedade.pdf>. Acesso em: 5 fev. 2020.

DEMO, P. **Pobreza política (pobreza humana)**. São Paulo: [s.n.], 2010.

ELIAS, N. **O processo civilizador**. São Paulo: Editora Zahar, 2005.

FERNANDES, F. **O processo penal como instrumento de política criminal**. Coimbra: Almedina, 2001.

FOUCAULT, M. **A arqueologia do saber**. Tradução Luiz Felipe Baeta Neves. 7. ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2008.

\_\_\_\_\_. **A microfísica do poder**. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2011.

\_\_\_\_\_. **A ordem do discurso**. 7. ed. Rio de Janeiro: Loyola, 2008b.

\_\_\_\_\_. **A sociedade punitiva**. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2010.

\_\_\_\_\_. **A verdade e as formas jurídicas**. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2009.

\_\_\_\_\_. **Segurança, território e população**. São Paulo: Martins Fontes, 2012.

\_\_\_\_\_. **Vigiar e punir: nascimento da prisão**. Tradução Raquel Ramalhte. Rio de Janeiro: Vozes, 1987.

FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS. Escola de Direito de São Paulo. **Relatório ICJ Brasil**. São Paulo: FGV, 2017.

GALTUNG, J. Violencia, paz e investigacion sobre la paz. In: GALTUNG, Johan. **Investigaciones teóricas, sociedad y cultura contemporâneas**. Alicante: Tecnos, 1996.

GARLAND, D. **A cultura do controle: crime e ordem social na sociedade contemporânea**. Rio de Janeiro: Revan, 2008.

GIORGI, A. de. **A miséria governada através do sistema penal**. Rio de Janeiro: Revan, 2013.

GIRARD, R. **El chivo expiatório**. Barcelona: Anagrama, 2000.

GONÇALVES, C. M. da C. **Direitos fundamentais sociais: releitura de uma Constituição Dirigente**. São Paulo: Juruá, 2019.

HOBBS, T. **Leviatã**. São Paulo: Nova Cultural, 1998.

HOLANDA, S. B. **Raízes do Brasil**. 26. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 1991.

\_\_\_\_\_. **Raízes do Brasil**. São Paulo: Companhia das Letras, 2014.

HOMEM é agredido até a morte após tentar roubar um bar em São Luís. **G1 Maranhão**, São Luís, 6 jul. 2015. Disponível em: <http://g1.globo.com/ma/maranhao/noticia/2015/07/homem-e-agredido-ate-morte-apos-tentar-roubar-bar-em-sao-luis.html>. Acesso em: 3 jan. 2020.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA; FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA. **Atlas da violência**. Brasília, DF: FBSP/IPEA, 2018.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA; FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA. **Atlas da violência**. Brasília, DF: FBSP/IPEA, 2017.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA; FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA. **Atlas da violência**. Brasília, DF: FBSP/IPEA, 2016.

JAKOBS, G. **Direito penal do inimigo**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008.

\_\_\_\_\_. **Direito penal do inimigo: noções e críticas**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2007.

JESUS, T. A. C. de; MACÊDO, M. V. B. **O fenômeno dos linchamentos no Maranhão e a crise de legitimidade do poder punitivo estatal**.

Relatório Final (Projeto de Pesquisa) – Programa de Bolsas Institucionais de Iniciação de Científica, Fundação de Amparo à Pesquisa e ao Desenvolvimento Científico e Tecnológico do Maranhão, Universidade Estadual do Maranhão, São Luís, 2019.

JESUS, T. A.C. de; LIMA, J. S. Violência criminal, vingança privada e os casos de linchamentos ocorridos no Maranhão: uma análise à luz da crise de legitimidade do Sistema de Justiça Criminal Contemporâneo. *In: ENCONTRO NACIONAL ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE DIREITOS HUMANOS, PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA*, 9., 2016, Vitória. **Anais [...]**. Vitória: ANDHEP, 2016.

KELSEN, H. **A paz pelo Direito**. São Paulo: Martins Fontes, 2010.

\_\_\_\_\_. **Sobre a teoria das ficções jurídicas**. São Paulo: Martins Fontes, 2009.

LEVINAS, E. **Entre nós**: ensaios sobre a alteridade. São Paulo: Vozes, 2010.

LINDOSO, E.; D'EÇA, T. São Luís volta a protagonizar cenas de barbárie com nova tentativa de linchamento. **O Estado do Maranhão**, São Luís, 16 jul. 2015b.

LINDOSO, E.; D'EÇA, T. Deixa ele morrer! Quem faz agora justiça somos nós!. **O Estado do Maranhão**, São Luís, 17 jul. 2015a.

MARANHÃO. Ministério Público. Procuradoria Geral de Justiça. **Linchamentos**: Estado do Maranhão 2015-2019. São Luís: MPMA/Caop-Crim, 2019.

MARTINS, J. de S. **Linchamentos**: a justiça popular no Brasil. São Paulo: Contexto, 2015.

\_\_\_\_\_. **Linchamentos**: a justiça popular no Brasil. São Paulo: Contexto, 1996.

MIRANDA, J. **Manual de direito constitucional**. Coimbra: Coimbra Editora, 2000. t. 1.

MOUNK, Y. **O povo contra a democracia**. São Paulo: Cia das Letras, 2019.

MULAS, N. S. **Política criminal**. Madrid: Ratio legis, 2019.

NAPOLITANO, M. **1964: história do Regime Militar Brasileiro**. São Paulo: Contexto, 2014.

O'DONNELL, G. Teoria democrática e política comparada. **Dados**, Rio de Janeiro, v. 42, n. 4, p. 655-690, 1999.

OLIVEIRA, N. de. A violência no ponto de vista internacional. *In*: OLIVEIRA, Fátima Bayma *et al.* (orgs.). **Desafios da gestão pública de segurança**. Rio de Janeiro: FGV, 2010.

ORDE, K.F. **Lawfare: law as a weapon**. United States: Library of Congress, 2016.

PARA 57% dos brasileiros, 'bandido bom é bandido morto', diz Datafolha. **G1 São Paulo**, São Paulo, 2 nov. 2016. Disponível em: <http://g1.globo.com/sao-paulo/noticia/2016/11/para-57-dos-brasileiros-bandido-bom-e-bandido-morto-diz-datafolha.html>. Acesso em: 10 ago. 2019.

PASTANA, D. R. **Cultura do medo: reflexões sobre violência criminal, controle social e cidadania no Brasil**. São Paulo: IBCCRIM, 2006.

PERALVA, A. **Violência e democracia: o paradoxo brasileiro**. São Paulo: Paz e Terra, 2000.

PEREIRA, A. W. **Ditadura e repressão: o autoritarismo e o Estado de Direito no Brasil, no Chile e na Argentina**. São Paulo: Paz e Terra, 2010.

PERELMAN, C.; OLBRECHTS-TYTECA, L. **Tratado da argumentação: a nova retórica**. São Paulo: Martins Fontes, 1996.

PERES, M. F. T. Violência: um problema de saúde pública. *In*: LIMA, Renato Sérgio; PAULA, Liana de (orgs.). **Segurança pública e violência: o Estado está cumprindo seu papel?** São Paulo: Contexto, 2008.

PIERUCCI, A. F. **O desencantamento do mundo: todos os passos do**

conceito em Max Weber. São Paulo: Editora 34, 2013.

PINASSI, M. O. A ideologia da crise e o surto incontrolável da irrazão. *In*: SAMPAIO JÚNIOR, Plínio de Arruda. **Capitalismo em crise: a natureza e dinâmica da crise econômica mundial**. São Paulo: Editora Instituto José Luís e Rosa Sundermann, 2009.

PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO. **Gestão de Políticas Públicas de Segurança Cidadã**: caderno de trabalho. Brasília, DF: Secretaria Nacional de Segurança Pública, 2006.

PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO. **Informe sobre desenvolvimento humano de 1994**. Lisboa: Comissão de Segurança Humana, 1994. Informe Human Security Now.

REALE, M. **O Estado democrático de direito e o conflito das ideologias**. São Paulo: Saraiva, 2010.

RIBEIRO, D. **Crônicas brasileiras**. Organização e prefácio Eric Nepomuceno. Rio de Janeiro: Desiderata, 1990.

RUBIO, D. S. **Encantos e desencantos dos direitos humanos: de emancipações, libertações e dominações**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2014.

SANCHEZ, J. M. S. **A expansão do Direito Penal: aspectos da política criminal nas sociedades pós-industriais**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2018.

SANTOS, B. de S. **As bifurcações da ordem: revolução, cidade, campo e indignação**. São Paulo: Cortez Editora, 2016.

\_\_\_\_\_. **Reconhecer para libertar: os caminhos do cosmopolitismo multicultural**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2010.

SEN, A. **Uma ideia de Justiça**. São Paulo: Martins Fontes, 2014.

SIERRA, M. T. Guerrero, Mexico: Community Police Confront Macro-Violences. **NACLA Report on the Americas**, Mexico, v. 49, n. 3, p.

366-369, 2017. Disponível em: <https://doi.org/10.1080/10714839.2017.1373970>. Acesso em: 12 abr. 2020.

SILVEIRA, A. Interconstitucionalidade: normas constitucionais em rede e integração europeia na sociedade mundial. In: BORGES, Alexandre Walmott; COELHO, Saulo de Oliveira Pinto (coords.). **Interconstitucionalidade e Interdisciplinaridade: desafios, âmbitos e níveis de interação no mundo global**. Uberlândia: Laecc, 2015. v. 1.

SINORETTO, J. **Os justiçadores e sua justiça: linchamentos, costume e conflito**. São Paulo: USP, 2001.

SOCIEDADE MARANHENSE DE DIREITOS HUMANOS (SMDH). **Monitoramento de Linchamentos no Maranhão (2016)**. São Luís: SMDH, 2017. Disponível em: <http://smdh.org.br/wp-content/uploads/2017/01/Linchamentos-Maranh%C3%A3o-2016.pdf>. Acesso em: 27 jul. 2018.

SOCIEDADE MARANHENSE DE DIREITOS HUMANOS. **Monitoramento de Linchamentos no Maranhão (2018)**. São Luís: SMDH, 2018.

SOZZO, M. *et al.* **Pós-neoliberalismo e penalidade na América do Sul**. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2017.

WACQUANT, L. **Punir os pobres: a nova gestão da miséria nos Estados Unidos**. Rio de Janeiro: Revan, 2012.

WIEVIORKA, M. O novo paradigma da violência. **Tempo Social: Revista de Sociologia da USP**, São Paulo, v. 9, n. 1, p. 5-41, maio 1997.

YOUNG, J. **A sociedade excludente: exclusão social, criminalidade e diferença na modernidade recente**. Rio de Janeiro: Revan, 2002.

ZAFFARONI, E. R. **O inimigo no direito penal**. 2. ed. Rio de Janeiro: Revan, 2014.

ZIZEK, S. **O sujeito incômodo**. São Paulo: Boitempo, 2017.

\_\_\_\_\_. **Violência**. São Paulo: Zahar, 2014.

# Os Modelos Antagônicos de um Sistema Prisional que Gera Violência: A Demonstração de um Modelo Restaurativo que Contribuiu para a Diminuição dos Índices de Reincidência

Robson Fernando Santos<sup>1</sup>

**D**esde o século XVII, o Estado assumiu o monopólio da persecução penal, evidenciando um marco na evolução civilizatória da sociedade, em composição a uma justiça baseada em castigos que atendiam os interesses pessoais do ofendido, correspondendo mais a um sentimento de vingança. Tanto que, atualmente, qualquer situação nesse sentido, configura o ilícito penal disposto no artigo 345 do Código Penal, configurando um dos crimes contra a administração da justiça.

A atribuição do Estado na seara penal é *lato sensu*. No caso, atua desde a fase policial até o cumprimento da pena, sob o mote de combater a violência e a criminalidade. Para tanto, a escolha legal desse instrumento de repressão da violência e a criminalidade, foi implantar um modelo de justiça retributiva, na esfera penal. Em caso de ocorrência de um ilícito penal, será aplicada uma sanção respectiva com o desígnio de aplicar as prevenções que a pena dispõe.

Uma das prevenções de competência do Estado, versa sobre a prevenção individual, cuja atribuição é expressamente prevista na Lei de

---

<sup>1</sup> Pós Doutor pela Universidade de Brasília/Flacso (EAE) e professor do Curso de Direito da Uceff Chapecó/SC. E-mail: santosrobsonfernando@gmail.com.

Execução Penal nº 7.210, de 11 de julho de 1984, que estabelece que é sua obrigação dispor de “condições para a harmônica integração social do condenado e do internado”, atendendo ao princípio da ressocialização da pena, indispensável para o efetivo combate da criminalidade e da violência.

Infelizmente, o que se percebe na execução penal, salvo exemplos isolados, é a ineficiência do Estado em cumprir seu papel devido a vários motivos, que, aliás, resultam numa elevada taxa de reincidência. Preocupado com isso, o Conselho Nacional de Justiça solicita um estudo sobre esses índices, dentro do sistema prisional, ao Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, que afirma existir uma taxa de reincidência de 70% (setenta por cento), fruto das falhas da execução penal estatal.

Há nesse sentido, a responsabilidade do Estado quando descumpre seu papel e se torna um gerador da violência, pois, a reincidência reflete exclusivamente na criminalidade, a julgar que se agrava quando possui facções criminosas controlando paralelamente o sistema prisional.

Para demonstrar essas mazelas, o presente trabalho compara dois Complexos Penitenciários antagônicos, porém, ambos, modelos no país. São eles o de Pedrinhas, situado à 15km de São Luiz, no Maranhão, como o padrão negativo, que há anos enfrenta uma crise considerável. E, de outro lado o de Chapecó, no Oeste de Santa Catarina, reconhecido nacionalmente como um exemplo a ser seguido no país, por recomendação de uma Nota Técnica<sup>2</sup> editada pelo Ministério da Justiça e Segurança Pública.

As diferenças serão evidenciadas, justamente nas políticas adotadas pelos seus gestores estaduais, não apenas quanto ao investimento necessário, mas principalmente, avaliando-se o interesse público, propriamente dito, que tem condições de criar/buscar meios alternativos para dar maior efetividade na execução penal.

Ao final, demonstrará os resultados positivos apresentados pelo modelo implantado no Complexo Penitenciário de Chapecó/SC, que abriga mais de 2000 (dois mil) presos, apresentando oportunidades diversificadas de trabalho, sendo lhes alcançadas também as assistências legalmente previstas na Lei de Execução Penal. Não só ressocializa o apenado, como também reduz as taxas de reincidência, decorrente de um programa restaurativo. Comprovar-se-á ser possível, portanto, aplicar a Justiça Restaurativa

---

<sup>2</sup> Nota Técnica nº 028/2019/ COART/CGCAP/DIRPP/DEPEN/MJ. Disponível em: <http://depen.gov.br/DEPEN/politica-nacional-de-trabalho-prisional/politica-nacional-de-trabalho/Folheto1.pdf>. Acessado em: 07 Mar. 2020.

em qualquer fase da persecução penal, inclusive na execução da pena, como instrumento eficaz para combater a criminalidade e a violência.

## **Pedrinhas/MA e Chapecó/SC - Modelos Antagônicos de Políticas Prisionais**

Pelo que dispõe o artigo 33 do Código Penal, ao definir os regimes de execução da pena, elas devem ser cumpridas em estabelecimento de segurança máxima ou média na execução do regime fechado; em colônia agrícola, industrial ou estabelecimento similar, no regime semiaberto e nas casas de albergados, para os regimes abertos. Além da previsão do artigo 37 do mesmo diploma, que prevê que as mulheres devem cumprir a pena em estabelecimento apropriado, observando-se os deveres e direitos inerentes à sua condição pessoal.

Em complemento às regras gerais, a Lei de Execução Penal estabelece que cada estabelecimento prisional deve garantir as assistências material, saúde, jurídica, educacional, social e religiosa, especialmente garantindo o trabalho do condenado, que segundo seu artigo 28, define como um dever social e de garantia da condição de dignidade humana com a finalidade educativa e produtiva.

A falha na execução penal, que não garante uma assistência adequada, é gravosa também na área da saúde, pois dentro do sistema prisional a tuberculose, o HIV, a hepatite, sífilis ou até mesmo os óbitos passam a ser uma realidade.

É também obrigação estatal, portanto, a separação dos presos por regime, pela classificação do apenado e pela sua condição de preso provisório. Obviamente, qualquer falha nessa logística, compromete toda execução penal.

Carvalho (2015 p. 267) explica que qualquer falha nessas dinâmicas estabelecidas pela Lei, como necessárias para a execução penal, deve ser ajustada. Cabe ao Poder Judiciário garantir as “condições materiais mínimas de permanência dos condenados nos estabelecimentos prisionais”, ou seja, há um poder além de fiscalizatório, mas também de intervenção, justamente para evitar os “excessos e os desvios, que infelizmente caracterizam a realidade carcerária nacional não podem ser naturalizados pelos

órgãos competentes, sejam administrativos ou jurisdicionais”.

É patente, destarte, que a regular execução penal cumpre o princípio da ressocialização e assim sendo, contribui para o controle das taxas de reincidência.

Um exemplo negativo de política criminal implantada na execução da pena decorre da falta de recursos financeiros (especialmente) ou de uma estrutura deficiente, ou ainda, da insuficiência no oferecimento das assistências ao preso, que convive com superlotação, obviamente, que além do risco, contribui para o aumento dos índices de reincidência.

O Complexo Penitenciário de Pedrinhas, em São Luís (MA), sofre com o descaso estatal há anos, traz-se aqui os fatos ocorridos em 2013, quando após denúncias do CNJ que evidenciou assassinatos e abusos dentro da Unidade, externando o caos do sistema prisional brasileiro. O relatório demonstrou presos vivendo em celas insalubres, repletas de mofo e infestadas de ratos e baratas e se alimentando de alimentos estragados.

Infelizmente, essa realidade não é privilégio de Pedrinhas. É uma realidade vivenciada na grande maioria dos estabelecimentos prisionais do país, o que contribui para as elevadas taxas da reincidência criminal, sem prejuízo das demais questões influenciadoras, como, por exemplo, as condições sociais do egresso, as oportunidades, o combate ao preconceito, dentre outras.

Não se pode ignorar a realidade de que, quando toda estrutura falha, foge do controle das gestões e abre espaço para que as facções se fortaleçam e se imponham na execução penal. Tal situação é um considerável agravante da situação caótica.

O Complexo Penitenciário de Pedrinhas é formado pelo Presídio feminino, pelo Centro de Custódia de Presos de Justiça (CCPJ), pela Casa de Detenção (Cadet), pelos Presídios São Luís I e II, pela Triagem e o Centro de Detenção Provisória (CDP) e fica situado em um terreno acidentado, árido, impróprio para a prática agrícola. Ressalte-se que desde o início, o seu funcionamento foi precário, improvisado e com problemas de superlotação. Os presos ficavam amontoados nas celas em péssimo estado de conservação, higiene e arejamento. (ANDRADE; NETO, 2015, p. 8).

O Complexo há cerca de duas décadas apresenta inúmeros registros de rebeliões, de assassinatos entre os próprios internos ou de agentes penitenciários, destacando que entre os anos de 2007 e 2013, registrou-se mais de 170 (cento e setenta) mortes. Além da violência das mortes, o CNJ

documentou casos de tortura e de violência sexual contra familiares em dias de visita<sup>3</sup> (ANDRADE; NETO, 2015, p. 9).

Na mesma pesquisa, os autores também destacaram que a imprensa divulgou amplamente a gravidade de várias rebeliões e evidenciou que o Complexo de Pedrinhas é tratado como um dos mais precários no sistema penitenciário brasileiro, demonstrando que a origem dos conflitos está nas facções criminosas do Primeiro Comando do Maranhão (PCM), constituído por presos do interior do Estado, e o Bonde dos 40, um grupo formado por criminosos de São Luís.

Sob as intervenções dos órgãos internacionais e investimentos as medidas foram tomadas, porém, de forma inexitosa, conforme demonstrado pelo presidente da Federação Sindical Nacional dos Servidores Penitenciários (Fenaspen) Fernando Anunciação, que relatou, naquela oportunidade: “os presos estão sem rotina, não há horário para banho de sol e o lixo e o mau cheiro estão por toda parte. Além disso, os prédios estão muito danificados”. Complementou ainda, que Pedrinha é exemplo de total ausência de interesse do Estado no que se refere a cumprir minimamente seus deveres constitucionais. (ANDRADE;NETO, 2015, pág. 11).

O cenário apresentado vem ao encontro do que Greco (2017, p. 231) já chamava atenção quando apontava os fatores que entende exercer influências sobre a crise prisional, afirmando que “a crise carcerária é o resultado, principalmente, da inobservância, pelo Estado, de algumas exigências indispensáveis ao cumprimento da pena privativa de liberdade”. A ausência de compromisso do Estado com os problemas carcerários, superlotação, ausência de recursos, os problemas na infraestrutura e material humano do sistema prisional e ainda a ausência de programas destinados à ressocialização dos apenados.

De forma antagônica, porém, nacionalmente reconhecido, o Complexo Penitenciário de Chapecó/SC, no Oeste de Santa Catarina, é um dos maiores do Estado, composto por um Presídio Regional, uma Penitenciária

---

<sup>3</sup> Fatos que provocaram manifestações de repúdio da Organização das Nações Unidas (ONU) e das organizações internacionais Anistia Internacional e Human Rights Watch. 10 A Comissão Interamericana de Direitos Humanos da OEA notificou o complexo tendo em vista a repercussão nacional e internacional das barbáries e de um relatório do CNJ também enviou um relatório que provocou uma indisposição entre o órgão e governo Roseana Sarney, que questionou evidências apresentadas no documento. (ANDRADE; NETO, 2015, p. 10).

Industrial e uma Agrícola e uma Unidade Feminina, caracterizada por ser o modelo mais humanizado, no total são 2201 (dois mil duzentos e um) presos.

O Complexo Penitenciário de Chapecó já registrou um aumento de mais de 400% (quatrocentos por cento) de oportunidades de trabalho, com mais de 50 (cinquenta) convênios beneficiando 862 (oitocentos e sessenta e dois) apenados. Há também 581 (quinhentos e oitenta e um) presos estudando, conforme divulgado pelo Departamento Penitenciário Nacional em conjunto com a Secretária de Estado da Justiça e a Cidadania de Santa Catarina.

Dentre as atividades conveniadas, implantaram-se no Complexo uma fábrica de roupas infantis e de enxoval para bebês, uma fábrica de sacas de rafia, uma indústria de edredons e uma oficina de bordados de roupas de festa e de gala.

O modelo é tão vantajoso que, em razão da pandemia do Covid-19, em março deste ano, foi instalada outra empresa, ofertando mais 40 (quarenta) vagas, para produzir EPI's, como jalecos, luvas e uma capacidade de 120 (cento e vinte) mil máscaras por dia.

Na unidade agrícola, distribuída em mais de 15 (quinze) hectares que conta com 25 (vinte e cinco) estufas para cultivo e manejo dos hortifrúteis, o preso produz o seu alimento e abastece a cozinha da própria unidade. Com uma produtividade de cerca 15 (quinze) mil pés de alfaces, os legumes e hortaliças orgânicos também são comercializados em supermercados e restaurantes da região além de serem vendidos internamente aos funcionários do Complexo, assim como abastece a Rede Sócio-Assistencial e os Programas de Segurança Alimentar e Nutricional operacionalizado através do Banco de Alimentos do Município de Chapecó. (CHAPECÓ, 2018)

O êxito desse modelo prisional culminou na Nota Técnica<sup>4</sup> de recomendação do Departamento Penitenciário Nacional (Depen) a todas as unidades federativas do Brasil, para seguirem o exemplo Catarinense, no que diz respeito à viabilidade de trabalho e ressocialização de presos.

Em Chapecó/SC, as empresas são atraídas por meio de um chamamento público que constrói a estrutura física necessária, usufruindo da mão de obra dos apenados. Sem desconsiderar ainda as empresas que vão

---

<sup>4</sup> Nota Técnica n° 028/2019/ COART/CGCAP/DIRPP/DPEN/MJ. Disponível em: <http://depen.gov.br/DEPEN/politica-nacional-de-trabalho-prisional/politica-nacional-de-trabalho/Folheto1.pdf>. Acessado em: 07 Mar. 2020.

buscar a mão de obra do reeducando, para realizar o labor *in company*. Em razão disso, os presos se beneficiam do pecúlio e da remição, assim como também proporcionam numa redução dos índices de reincidência, pois a atividade laboral desenvolvida durante o cárcere também capacita o reeducando para oportunidades futuras, após deixar a prisão.

Enfim, indubitavelmente, o Complexo Prisional<sup>5</sup> evidencia o êxito de uma política humanizada da execução penal, que, aliás, movimentou no ano de 2018, cerca de R\$ 9,2 milhões, que retornaram para o custeio e investimento em torno de R\$ 1,9 milhões ao Fundo Rotativo do Complexo. É diáfano que em Chapecó, não só dispõe de estrutura física adequada para os cumprimentos dos regimes prisionais, mas também se garante as assistências a que o preso tem direito, além também de uma variedade de oportunidades ao apenado, necessários para a sua ressocialização.

## **A Confirmação Pelo Conselho Nacional de Justiça de que a Reincidência Decorre da Inoperância do Estado**

Em 2015, o Conselho Nacional de Justiça realizou por meio do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA, um estudo sobre a reincidência no Brasil. Mesmo que os dados coletados não representem, neste momento, dados precisos, em razão do lapso temporal da análise realizada (especialmente porque no próprio Sistema de Informação – Infopen, que apresenta o levantamento nacional de informações penitenciárias, do Departamento Penitenciário Nacional, tem como período de referência até o mês de junho de 2017) contudo, externam a fragilidade da execução penal brasileira.

Logicamente que não se pode tratar a execução penal sem a denominada prevenção geral positiva ou negativa, que representam a efetividade da pena quanto à legitimidade da Lei Penal, em especial, com a conotação de intimidar quem tem o intento de delinquir, conseqüentemente, ao ter

---

<sup>5</sup> SANTA CATARINA. Complexo Penitenciário de Chapecó. Disponível em: [http://www.sap.sc.gov.br/?option=com\\_content&view=article&id=1290:complexo-penitenciario-de-chapeco-registra-aumento-de-400-no-trabalho-laboral-em- apenas-18- meses&catid=19&Itemid=260](http://www.sap.sc.gov.br/?option=com_content&view=article&id=1290:complexo-penitenciario-de-chapeco-registra-aumento-de-400-no-trabalho-laboral-em- apenas-18- meses&catid=19&Itemid=260). Acessado em: 15 Mar. 2020.

a ciência das implicações da sanção. (NUCCI, 2007, p. 943).

Há ainda, a prevenção individual e esse é atributo do Estado na execução da pena, atendendo aos termos da Lei nº 7.210, de 11 de julho de 1984, que tem expressamente em seu artigo 1º, o objetivo de “proporcionar condições para a harmônica integração social do condenado e do internado”. Em outras palavras, aplica-se nesse mote, como objetivo da pena, a prevenção individual positiva, que dispõe sobre o princípio da ressocialização que também se pretende, com a sanção imposta.

É evidente, portanto, que a principal obrigação do Estado não é de apenas aplicar a pena. Dentro da prerrogativa estatal, deve principalmente promover ações humanizadas na execução, que, aliás, é também evidenciado dentro de preceitos fundamentais da Constituição Federal, especialmente para evitar a reincidência. O mero caráter retributivo, disposto como um mero castigo, serve apenas para fins de prevenção gerais ao apenado (como supra demonstrado), devendo servir como uma “lição”, porém, não cumpre com seu desígnio, pois gera um efeito contrário tornando-se um vetor gerador de violência.

Nesse sentido, não se pode olvidar que é obrigação do Estado, a partir do momento que assumiu o monopólio da persecução penal de aplicar a pena<sup>6</sup>, de humanizar todo sistema dentro dos ditames constitucionais, de forma a garantir a ressocialização, ou seja, não fazendo, retroalimentar a violência, especialmente como fator motivador da reincidência.

Christie (2011, p. 85) avalia os arranjos sociais como instrumentos promotores de violência, especialmente porque a sociedade é construída em interesses, que definem os ilícitos e partir desses gera influências na situação e conjuntura prisional, criando uma crescente no mote punitivo, sob pressão da sociedade. Demonstra ainda que esse fato expõe que “o tamanho da população carcerária é o resultado da história de cada país, das principais ideias políticas, e não apenas da indisposição em considerar outras soluções que não as punitivas”.

Nesse caso, Tilly (2000, p. 103) demonstra que as políticas implantadas e/ou as em vigor, e não se excluem as criminais e nem as que

---

<sup>6</sup> “(...) no fim do século XVII e princípio do século XIX se dá a passagem a uma penalidade de detenção, é verdade; e era coisa nova [...] a prisão, peça essencial no conjunto das punições, marca certamente um momento importante na história da justiça penal: seu acesso a humanidade [...] uma justiça que se diz igual, um aparelho judiciário que se pretende autônomo, mas que é investido pelas assimetrias das sujeições disciplinares, tal é a conjunção do nascimento da prisão, pena das sociedades civilizada”. (FOUCAULT, 2000, p.195).

sustentam o modelo de justiça retributivo, atendem, de certa forma, um mecanismo geral que promove a desigualdade categórica. O autor para justificar as desigualdades, sustenta haver uma rede, sujeita ao monopólio, que criam práticas que sustentam seu controle, que separa os beneficiários dos demais. Ao seguir explicando, denota que esses sujeitos não usam os esforços de pessoas de fora, mas, pelo contrário, excluem-nas, provocando a desigualdade.

Óbvio que a obra de Tilly não menciona diretamente os vícios nefastos de uma execução penal meramente retributiva e punitiva, contudo, ao expor os motes da desigualdade persistente, suas razões podem ser aplicadas para justificar os danos gerados pelo cárcere que, geralmente, não ressocializam o apenado. Culpa, aliás, não só pelo fato da ineficiente política criminal, mas também, porque todo o contexto social, gerido por essa rede categoricamente monopolizadora, que sequer contribui para socializar grande parte da população carcerária.

Isso decorre justamente porque se gera uma espécie de diáspora social, pois a segregação serve também para estereotipar o apenado, fato que colabora para a reincidência criminal, justamente porque se obrigam a submeterem-se aos mecanismos da denominada elite heterogêneas, explicadas por Tilly, que criam categorias exclusivas que infundem as desigualdades e, portanto, privam ou até excluem as oportunidades aos egressos de novas chances.

O fato gerador dessa reincidência é decorrente da equivocada (ou ruim) execução penal, sem considerar o que a Lei estabelece. É justamente porque o modelo retributivo (modelo padrão adotado pela justiça penal) insiste ainda em aplicar a pena meramente sob a ótica do castigo e do sofrimento e não cumpre com o principal papel ressocializador, ou seja, o Estado retroalimenta os conflitos que combate.

Nesse sentido, o Estado não pode se furtar em corrigir e até mesmo encontrar alternativas de correção das fragilidades dos modelos de execução penal, dispondo-se ao enfrentamento da relação humana, propriamente dita. Isso porque, a partir desse momento possibilitará compreender a necessidade de instrumentos adequados para manter o convívio social sintonizado com a paz e a ordem. Por essa razão, é importante adequar a punição, pautando-a em critérios de razoabilidade, apropriados para os diferentes tipos penais e para a efetiva tutela dos bens jurídicos estabelecidos e protegidos pela norma.

É certo, portanto, que a política criminal adotada deve atender aos interesses sociais, dando o Norte à forma de reconhecimento e à aplicação dos direitos humanos, imprescindíveis à execução penal, não aos interesses de classes sociais ou de determinados privilegiados, em qualquer ambiente que seja, inclusive o ambiente do cumprimento da pena.

No olhar de Sánchez Rubio (2015, p.189), pode-se afirmar que especialmente o Ocidente opta por conviver em uma “sociabilidade de inclusões abstratas com base em exclusões concretas e diárias”. Na sua lição, explica que os direitos humanos podem ser desfrutados por aqueles privilegiados que se sustentam no modo de vida capitalista hegemônico e de cima, nos espaços de poder e gozo desses direitos.

Conforme o autor, ainda, não se pode ignorar possíveis ameaças e justamente por isso, devem ser concebidos e exigidos por meio da luta e da resistência, juntos, para que todos, no sentido de alcançar condições dignas de vida, pois “o tipo de sociedade em que os direitos humanos são reconhecidos em um nível é desconhecido em outro nível”. (SÁNCHEZ RUBIO, 2015, p.189). Aqui demonstra que cabe ao Estado e à sociedade a preocupação com a efetiva e exitosa execução penal.

O que se constrói, coletivamente, é um acordo que supre as necessidades individuais e coletivas das partes e até mesmo da sociedade, capaz, de modo inclusivo, de lograr êxito na reintegração social do infrator, sem os percalços enfrentados pelo apenado após o cumprimento da sua pena, que se torna um dos maiores fatores responsáveis para a reincidência. Em outras palavras, no modelo retributivo, a sociedade rechaça o egresso e fomenta a violência combatida.

Punir não pode ser apenas aplicar um castigo, essa forma de agir não condiz com a humanização. Na verdade, a partir do momento em que o IPEA e o CNJ apuraram que o tráfico de drogas e a falta de apoio ou abandono familiar estão entre os principais motivos para a reincidência, a pena, por si só, apresenta-se também como gênese das causas de violência.

Outro fator de extrema relevância, que o próprio Conselho Nacional de Justiça reconhece, como predominante no fomento aos índices de reincidência, destacado em seu Relatório, está na falta de oportunidades oferecidas aos internos. Nesse prado, demonstra, especificamente, a falha do Estado, pois essa insuficiência não cumpre com o papel ressocializador da pena, haja vista, que no estudo realizado, os próprios apenados apontam, em síntese que acabavam retornando ao crime por falta de políticas

de inclusão voltadas ao egresso, que se aliam à não aceitação do ex-detento pela sociedade.

O Relatório aponta, portanto, que a reincidência se evidencia por vários motivos, porém, em se tratando da execução propriamente dita, considerando-se ela como uma obrigação estatal, a falta de qualificação específica dos detentos, justamente porque pouco se faz para ofertar capacitações que incentivem a realização de formação ou de realização de algum tipo de trabalho, acendem a falta de oportunidades.

Mesmo havendo crença por parte da população carcerária na ressocialização, não se vislumbrando qualquer meio de formação que se permita ao apenado enquanto cumpre sua reprimenda, não se pode crer na hipótese do apenado ser recuperado para conviver e retomar a rotina de labor e responsabilidades. Para que essa crença possa ser realidade, se requer imprescindível investimento e interesse público e estatal de criar tais viabilidades.

Nesse sentido, os dados alarmantes apresentados na segunda seção do referido Relatório, fruto da desídia do Estado em implantar modelos mais eficazes, mostram o caos do Sistema Prisional. Atualmente, é claro que a parca contribuição com a diminuição dos índices de reincidência, como também na violência e criminalidade como um todo, exprimem que deve haver uma forma diferenciada de agir, tanto na gestão do sistema prisional, com na implantação de novas oportunidades laborais, como também, em um outro sistema de justiça, como a de justiça restaurativa, que já apresentam melhores índices dentro da persecução penal e já diminui a reincidência provenientes das falhas do sistema prisional em locais que foram adotados.

Toda falha do Estado coopera com os altos índices da taxa de reincidência, que em termos de penitenciárias, o próprio Departamento Penitenciário admite ser alarmante e famigerado os resultados, exibindo uma taxa de reincidência de 70% (setenta por cento), ou seja, cerca de 2/3 da população carcerária no Brasil são decorrentes da retroalimentação da violência e criminalidade, promovidas pela inoperância do Estado.

## Um Modelo Restaurativo de Execução Penal para Cooperar com a Diminuição da Taxa de Reincidência

Nesses casos, quando o Estado opera somente com o sistema retributivo, a pena, por si só, não alcança o seu objetivo, quando muito ameniza, expondo falaciosamente, um resultado muito longe de ser o ideal.

Reduzir a complexidade das relações sociais a um tipo penal previamente descrito parece temeroso, pois se corre o risco de ignorar que o agente delituoso, para além de um criminoso, é um ser que se constitui também pelo meio social em que cresce e percebe o mundo, a sociedade, o lícito e o ilícito.

Nesse pensar, a Justiça Restaurativa, que visa resolver o conflito por completo, salta aos olhos dos operadores do Direito, em uma perspectiva teórico-metodológica capaz de rever a atual prática punitiva. Superando o atual sistema penal, pois desenvolve uma justiça democrática, capaz de efetivar valores e direitos que estão constitucionalmente protegidos.

São enaltecedores os resultados restaurativos e sua potencialidade como instrumento de justiça democrática, capaz de superar o atual sistema penal, principalmente porque a ONU, por meio da Resolução do Conselho Econômico e Social das Nações Unidas, de 13 de Agosto do ano de 2002<sup>7</sup>, estabeleceu que programas restaurativos são todos os programas que utilizem processos restaurativos voltados para resultados restaurativos dos conflitos a serem resolvidos, ou seja, o modelo apresentado pelo Complexo Penitenciário de Chapecó, nos termos da ONU, pode ser tratado como um programa restaurativo implantado na seara da execução da pena, pois apresenta resultados efetivos quanto ao combate à violência, à promoção da paz social e à garantia dos direitos humanos, resultando,

<sup>7</sup> 1. Programa Restaurativo – se entende qualquer programa que utilize processos restaurativos voltados para resultados restaurativos.

2. Processo Restaurativo – significa que a vítima e o infrator, e, quando apropriado, outras pessoas ou membros da comunidade afetados pelo crime, participam coletiva e ativamente na resolução dos problemas causados pelo crime, geralmente com a ajuda de um facilitador. O processo restaurativo abrange mediação, conciliação, audiências e círculos de sentença.

3. Resultado Restaurativo – significa um acordo alcançado devido a um processo restaurativo, incluindo responsabilidades e programas, tais como reparação, restituição, prestação de serviços comunitários, objetivando suprir as necessidades individuais e coletivas das partes e logrando a reintegração da vítima e do infrator. (<http://www.restorativejustice.org/rj3/rjUNintro2.html>). Acesso em: 10 mar. 2020.

nesse mote, na diminuição da elevada taxa de reincidência, comumente apresentadas por grande parte das unidades prisionais do país.

O modelo tradicional da justiça retributiva, que apenas retribui com a imposição de uma pena, aplicado na execução penal, focado tão apenas no rigor das penas, não demonstram resultados efetivos, muito pelo contrário, muitas vezes fomentam a violência, por isso, os procedimentos restaurativos são meios mais eficazes, quando oferecem melhores condições para promover a ressocialização, haja vista, que em Chapecó/SC, envolve a sociedade na solução restauradora indispensável para o problema, em especial da violência.

A Justiça Restaurativa se preocupa, portanto, com a restauração das relações sociais, a reparação dos danos causados, tanto que em nível de execução penal a LEP, já prevê em seu artigo 29, estabelecendo que o trabalho do preso seja remunerado, e deverá atender à indenização dos danos causados pelo crime (desde que determinados judicialmente e não reparados por outros meios), assim como o ressarcimento ao Estado das despesas realizadas com a manutenção do condenado, ou seja, certamente vai ficar mais próxima de restaurar as relações e, com isso, diminuir as desigualdades, promovendo os direitos e valores garantidos.

Pelo reconhecido modelo do Complexo Penitenciário de Chapecó/SC, sendo, mesmo que de fato, um Programa Restaurativo, fica evidente que se aplicam na execução penal os requisitos restaurativos necessários, tais como a interdisciplinaridade e seus métodos de aplicação. Existem várias atividades à disposição dos apenados; o acompanhamento e a demonstração de resultados efetivos de sua prática (nos casos em que é aplicada) e, por fim, demonstra que é um modelo eficaz para a superação do atual sistema penal, na busca por uma justiça mais igualitária e democrática.

Inegável que é necessário inserir o apenado no convívio social, justamente para evitar a não reincidência. Ignorar essa condição, não criando meios para esse resultado, retroalimenta o sistema penal, pois nossos estabelecimentos prisionais estão longe de atender à ressocialização.

Não se pode olvidar também que há uma incapacidade de olhar para si e para o outro como sujeito de direitos – ambos. O fato de uma pessoa ter cometido um delito, não a torna e não a deveria tornar menos sujeito de direitos. O contexto em que a pessoa está inserida, as oportunidades que a vida lhe oferece, suas fragilidades, seus medos, suas potencialidades e sua percepção de mundo deveriam ser levadas em consideração. Porém,

pelo modelo retributivo padrão, isso pouco importa, pois, o foco é retribuir o mal causado pelo crime, com o castigo imposto.

É a esse contexto, contudo, que a Justiça Restaurativa se apresenta como uma alternativa, pois trata-se de um modelo de justiça que visa a criação de métodos e procedimentos legais, capazes de trazer aos sujeitos envolvidos nos delitos a possibilidade de protagonizarem a solução para o conflito penal e juntos encontrar os meios de restaurar as relações. É o modelo de justiça que pode ser aplicado a qualquer tipo penal ou ainda em qualquer fase da persecução penal, inclusive na execução da pena, pois em seu amago está a resolução completa do conflito, com a aplicação de uma pena justa, capaz de ser cumprida com dignidade e possibilidade de ressocialização.

Diante de todo esse contexto social e penal, da crise de valores e de instituições em que a sociedade está imersa, há que se pensar, com urgência, nesse meio alternativo, não só por ser um meio diferente, mas especialmente por já apresentar na prática resultados satisfatórios.

E mais que pensar, há que se agir de forma a restaurar o equilíbrio e o mínimo de convivência social pacífica, afinal, esse papel precisa ter credibilidade social, para que o Estado possa desenvolver com efetividade a justiça material (não apenas formal), cumprindo com o papel punitivo do Estado Democrático de Direito.

É do lugar de operador do Direito – que diuturnamente está em contato com essa realidade assustadora e, ao mesmo tempo, rica em possibilidades de resgate do ser humano e sua autonomia – que se lança o olhar sob a Justiça Restaurativa. Um olhar que a vê como instrumento capaz de superar o atual sistema penal, sendo eficaz ao promover uma justiça democrática, justa e capaz de diminuir as desigualdades (re)estabelecendo o equilíbrio das relações sociais.

Eis o grande desafio, o (re)pensar a função punitiva do Estado, a aplicação da pena e sua função na redução das desigualdades, ao mesmo tempo que busca restabelecer o equilíbrio das relações sociais, assim como a ressocialização daquele que cometeu o ilícito, simultaneamente ao passo que promove justiça.

Em termos de persecução penal, há um equívoco na interpretação que o legislador faz sobre a função do Direito Penal e a função jurídica penal, diante do princípio da reserva legal, pois essa serve para limitar o poder punitivo do Estado, na via inversa, usando a norma penal ou a mo-

dificando-a para buscar dar outra conotação ao *jus puniendi*, é, na verdade, dissimular um risco que apenas gera a banalidade e desgasta os dispositivos de seguranças, já desgastados. (WACQUANT, 2001, p. 18).

Zaffaroni (2013, p. 19) demonstra que não há efetividade no modelo punitivo que só busca a mera punição, até porque não resolve o conflito. Há de mudar o paradigma e a possibilidade de alternativamente, buscar uma melhor forma de resolver o conflito penal, quando reconhece que a explosão da criminalidade se combate com vontade do Estado aliado com criatividade, na medida em que se busca criar melhores meios.

Nessa senda, a Justiça Restaurativa se constituiria como uma forma especial de abordar a justiça penal, enfocando não só a reparação dos danos causados às pessoas, mas observando também o relacionamento entre as partes envolvidas no delito. Pois há a compreensão que não é somente a vítima que sofre com o sistema.

A Justiça Restaurativa é, portanto, essencialmente uma abordagem interdisciplinar e estrutural que se baseia em um conjunto de princípios e processos variados desenvolvidos de forma a enfrentar as fragilidades da execução penal decorrente da falta de interesse estatal, propriamente dita, porém, quando há iniciativa e preocupação em criar meios alternativos, os resultados ficam evidente, como é o exemplo demonstrado pelo Complexo Penitenciário de Chapecó/SC.

A Justiça Restaurativa, portanto, como leciona Oliveira (2018, p. 148), contempla um sentido de justiça que conduz a uma nova ética, a qual visa a responsabilização. É conduzida pelo princípio do estabelecimento de participação e transformação das relações que foram desestruturadas por situações de conflito e de violência.

Essas situações justificam a presente pesquisa com o fito de demonstrar que é possível o desenvolvimento de procedimentos restaurativos, voltados para uma maior efetividade desses mecanismos punitivos, pois demonstram melhores resultados dos modelos tradicionais, especialmente quando reduzem também as taxas de reincidência, combatendo dessa forma a criminalidade.

## Conclusão

Considerando que o Estado detém o poder/dever de punir, importante que o mesmo tenha legitimidade para exercer essa prerrogativa, com competência e efetividade.

O sistema retributivo, tem se mostrado ineficiente, oneroso e coloca em questionamento a legitimidade do Estado, que se vê, na maioria dos estabelecimentos prisionais do Brasil, refém de um poder paralelo, exercido pelas facções criminosas – fato que não se pode negar.

Trata-se de um modelo e de uma política criminal ineficaz, que ao contrário de combater, retroalimenta a violência. Constatação comprovada nos cenários apresentados pelos órgãos de controle e tomada de decisões como o Conselho Nacional de Justiça. É imprescindível, portanto, (re)pensar as políticas adotadas nos modelos de sistemas prisionais para o cumprimento integral da Lei de Execuções Penais.

A eficácia do Estado em aplicar a pena justa passa, necessariamente, pelo reflexo que a sociedade vai vislumbrar dessa aplicação. Quer pela quantificação da pena, quer pelo atendimento às vítimas e/ou suas famílias, quer pelos direitos fundamentais resguardados aos apenados, ou ainda, pelos índices de reincidência.

O sentimento de vingança não pode ser o Norte adotado pelo exercício do *jus puniendi*, nem pelos Órgãos responsáveis pelo cumprimento da pena, pois esse senso fere de morte os direitos fundamentais. Trata-se de um sentir que cabe àqueles que sofreram com o delito cometido, naturalmente, pois a dor (quando existente) é por ele conhecida.

O olhar do Estado necessita ir além. No outro lado, está um cidadão que cometeu um delito, merece ser julgado, condenado e cumprir sua pena. Mas esse julgamento, condenação e cumprimento da sanção imposta não pode ignorar o primeiro dos adjetivos: trata-se de um cidadão, que tem seu direito de ressocialização também esculpido no texto Constitucional e toda legislação penal em vigor.

A Justiça Restaurativa, nesse viés, é uma via mais humanizada para todo o cumprimento eficaz do papel do Estado, assim como para a execução penal, também.

O presente texto faz referência a dois modelos antagônicos. Um que reflete o caos da maioria das unidades prisionais do Brasil. Problemas

como a superlotação, doenças, violência, tráfico de drogas e até mesmo mortes (isso sem mencionar a onerosidade excessiva que gera para o próprio Estado).

De outro lado é um modelo que se aproxima da preservação dos direitos fundamentais dos apenados, considerando que todos têm inúmeras oportunidades dentro da unidade prisional de capacitar-se e profissionalizar-se para a vida depois do cárcere.

O Complexo Penitenciário de Chapecó vem provando, na prática, que é possível se praticar uma execução penal que possibilite a efetivação de direitos fundamentais dos apenados e das garantias asseguradas na Lei de Execução Penal, com redução de custos ao erário público (uma vez que o próprio apenado produz parte de seu alimento), além de demonstrar na prática melhor êxito na redução da taxa de reincidência.

O resgate (ou a construção) de uma política eficaz de persecução penal e de execução da pena exige um pensar no outro como semelhante, do ponto de vista de para quem essa política é direcionada. E exige prudência do ponto de vista da utilização do patrimônio público a serviço da coletividade.

A efetivação dos Direitos Humanos (para todos) e os ideais de segurança jurídica, paz social e justiça não podem sair da pauta do dia para a tomada de qualquer decisão dos agentes que têm o poder/dever de decidir e fazer cumprir os ditames da LEP em nome da coletividade. A Justiça Restaurativa, comprovadamente, mostra-se ser um instrumento capaz de promover essa efetividade tanto para a persecução penal quanto para a execução penal, apresentado resultados melhores no combate à criminalidade e à violência.

## Referências Bibliográficas

ANDRADE, T. L. S.; NETO, A. R. C. **DISCURSO E MÍDIA: AS CONDIÇÕES DE VIDA DOS ENCARCERADOS NO COMPLEXO PENITENCIÁRIO DE PEDRINHAS – SÃO LUÍS – MARANHÃO: Uma violação ao Princípio da Dignidade da Pessoa Humana**, disponível em: <http://coral.ufsm.br/congressodireito/anais/2015/2-16.pdf>. Acesso em: 20 abr. 2020.

BRASIL. Decreto-lei n. 2.848, de 7 dez. 1940. Código Penal. **Diário Oficial da União**. Rio de Janeiro: Presidência da República, 1940.

BRASIL. Lei nº 7.210, de 11 de julho de 1984. Institui a Lei de Execução Penal. **Diário Oficial da União**. Rio de Janeiro: Presidência da República, 1984.

CARVALHO, S. de. **Antimanual de criminologia**. 4 ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2011.

\_\_\_\_\_. **Penas e medidas de segurança no direito penal**. 2 ed. São Paulo: Saraiva, 2015.

CHAPECÓ, Lei 7219/18. Autoriza Poder Executivo Municipal a adquirir produtos oriundos da horta da Penitenciária Agrícola de Chapecó e dá outras providências. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a1/sc/c/chapeco/lei-ordinaria/2018/722/7219/lei-ordinaria-n-7219-2018-autoriza-o-poder-executivo-municipal-a-adquirir-produtos-oriundos-da-horta-da-penitenciaria-agricola-de-chapeco-e-da-outras-providencias>. Acesso em: 21 de abril de 2020.

CHRISTIE, Nils. **Uma razoável quantidade de crime**. Tradução, apresentação e notas André Nascimento. Rio do Janeiro: Revan, 2011.

DEPARTAMENTO PENITENCIÁRIO NACIONAL. **Levantamento de Informações Penitenciárias**. 2017. Disponível em: <http://depen.gov.br/DEPEN/politica-nacional-de-trabalho-prisional/politica-nacional-de-trabalho/Folheto1.pdf>. Acesso em: 28 mar. 2020.

FOUCALT, M. **Vigiar e Punir**. Petrópolis: Editora Vozes, 2000.

GRECO, R. **Sistema prisional: colapso atual e soluções alternativas**. 4ª ed. ver. ampl. e atual. Niterói/RJ: Impetus, 2017.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **Relatório de Reincidência Criminal**. 2017. Disponível em: [http://www.ipea.gov.br/portal/imagens/stories/PDFs/RelatórioPesquisa/150611\\_relatorio\\_reincidencia\\_criminal.pdf](http://www.ipea.gov.br/portal/imagens/stories/PDFs/RelatórioPesquisa/150611_relatorio_reincidencia_criminal.pdf). Acesso em: 20 de fevereiro de 2020.

MINISTÉRIO DA JUSTIÇA E SEGURANÇA PÚBLICA. **Nota Técnica nº 28/2019/COART/CGCAP/DIRPP/DEPEN/MJ**. Disponível em: <http://depen.gov.br/DEPEN/politica-nacional-de-trabalho-prisional/politica-nacional-de-trabalho/Folheto1.pdf>. Acessado em: 07 de Março de 2020.

NUCCI, G. de S. **Manual de processo penal e execução penal**. 3. ed. rev. atual. e ampl. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2007.

OLIVEIRA, C. R. de. **Mediação & justiça: da ética da alteridade como fundamento filosófico para a adoção das práticas restaurativas**. Curitiba: Juruá, 2018.

SÁNCHEZ RUBIO, D. **Derechos humanos, no colonialidad y otras luchas por la dignidad: una mirada parcial y situada**. Campo Jurídico, vol. 3, n. 1, p. 181-213, Maio de 2015.

SANTA CATARINA. **Complexo Penitenciário de Chapecó**. Disponível em: [http://www.sap.sc.gov.br/?option=com\\_content&view=article&id=1290:complexo-penitenciario-de-chapeco-registra-aumento-de-400-no-trabalho-laboral-em-18-meses&catid=19&Itemid=260](http://www.sap.sc.gov.br/?option=com_content&view=article&id=1290:complexo-penitenciario-de-chapeco-registra-aumento-de-400-no-trabalho-laboral-em-18-meses&catid=19&Itemid=260). Acessado em: 15 de Março de 2020.

TILLY, C. **La desigualdad persistente**. Buenos Aires: Mantial, 2000.

WACQUANT, L. **As prisões da miséria**. Rio de Janeiro: Zahar, 2001.

ZAFFARONI, R. E. **A questão criminal**. Tradução Sérgio Lamarão. 1.ed. Rio de Janeiro: Revan, 2013.

# Tratamento de Usuário de Drogas: dos Governos, das Normativas, da Seletividade e dos Retrocessos

Jessica Hind Ribeiro Costa<sup>1</sup>

**N**o tocante ao percurso geo-histórico e social do uso de drogas – estimulantes, perturbadoras, depressoras –, de registros arqueológicos datados da Idade da Pedra a instrumento conciliativo/moeda de pertencimento na Modernidade, as substâncias psicotrópicas atravessaram os continentes, os tempos e as civilizações/grupos étnicos assumindo significações, funções e responsabilidades múltiplas. Em sua constituição orgânica, seus efeitos circundavam as perspectivas curativa, ritualística e até comemorativa, até que lhe foi agregada o valor bélico e comercial; mais adiante, com o advento da ciência, surgiram as drogas sintéticas, exortando da Natureza a propriedade e a capacidade de produção.

As mazelas relativas ao consumo de drogas – das naturais às sintéticas – não datam de tempos modernos, pois muitas populações padeceram e ainda padecem do poder disseminador e destrutivo que elas têm, sobretudo se em condições sociais vulneráveis. A realidade brasileira insere-se nesse contexto de suscetibilidade na medida em que a sua população de usuários e dependentes químicos avança consideravelmente – estima-se

---

<sup>1</sup> Doutora e mestra em Direito das Relações Sociais e Novos Direitos pela Universidade Federal da Bahia. Especialista em Teoria e Práticas Clínicas em atenção psicossocial aos usuários de substâncias psicoativas pela Universidade Federal da Bahia. Professora de Direito Civil da Faculdade Ruy Barbosa e de Direito Civil, Bioética e Direitos Humanos na Universidade Católica do Salvador. Integrante do Grupo de Pesquisa Vida (PPGD - UFBA). Advogada.

que cerca de 1,4 milhão de pessoas entre 12 e 65 anos, segundo o 3º Levantamento Nacional sobre Uso de Drogas coordenado pela Fundação Oswaldo Cruz (Fiocruz) em 2015.

Ao longo de um percurso de significações, os usuários – sejam eles eventuais ou toxicômanos – encontram-se hoje em uma condição de estigmatização abjeta (delinquência, loucura, violência, inutilidade), estando usualmente na pauta de propostas fundamentalistas que primam por processos segregacionistas e higienistas. Destaque-se, no entanto, que há uma envergadura de abrandamento de percepções se os sujeitos em questão são pertencentes a estratos sociais impassíveis de desfavorecimento econômico, a quem é conferido um olhar tanto romântico quanto paternalista, para não dizer elitista.

Arvoram-se invisibilidades sob vieses distintos: enquanto, de um lado, aos desvalidos (cativos da fome, da fadiga, do cerceamento de oportunidades), são delegadas medidas punitivas – da negação a direitos básicos a internações compulsórias e arbitrárias –, logo, invisibilizados pela sociedade; de outro, estão aqueles afeitos de privilégios outorgados por seus *status*, de quem a complacência econômica invisibiliza infrações por meio de abrandamentos. Em meio a essa conjuntura, a dignidade e a autonomia (direitos básicos) encenam um contexto de supressões e negações no que se refere aqueles adictos, mormente no que tange ao acesso à saúde (tratamentos), transcorrendo por entre os sistemas jurídico e prisional a pretensa seletividade normativa.

Há de se salientar que o termo *tratamento* aqui se revela como o ato de tratar alguém, o que, no tocante ao uso de drogas, perpassa necessariamente por dois âmbitos: o acesso à assistência à saúde e a afluência à justiça. A política criminalizante do uso de drogas apresenta, por si, consequências graves que vão desde as violações à autonomia individual ao agravamento de um sistema prisional já sobrecarregado. Dessa maneira, sem pretender estender a discussão para a abordagem abolicionista ou para o garantismo penal, este constructo objetiva avaliar as hipóteses legais e a seletividade punitiva relativa aos usuários de drogas à luz das referências doutrinárias interdisciplinares.

No tocante ao acesso à saúde, tomam-se para análise as principais formas de tratamento possíveis de dependentes químicos, no intuito de mitigar os danos provocados pelas substâncias psicoativas (SPA's) em seu organismo; além disso, visa-se identificar a tendência terapêutica domi-

nante no âmbito global. A partir disso, pretende-se avaliar de que maneira as recentes alterações normativas no que se refere à política de drogas no Brasil se apresentam ao tratamento baseado em redução de danos, adotado como principal estratégia de abordagem em diversos países.

Ainda se constituem propósito deste estudo as questões referentes à seletividade porque perpassam o tratamento do dependente químico e o seu agravamento em situação de desigualdade e de violação de direitos. Esse ponto de triagem acende o debate acerca dos processos higienistas que vêm sendo arvorados no que tange à assistência ao adicto em um contexto de compulsoriedades e marginalização de estratos considerados abjetos na sociedade, agravando ainda mais os problemas ora elencados.

Há de se salientar que é deflagrado um sem número de discussões acerca do dimensionamento do arbitrário no tocante ao processo excludente, seletivo e violento a que os dependentes químicos de estratos sociais desabastecidos são relegados. Dentre elas está a análise de medidas correcionais de caráter compulsório e punitivo adotadas em tempos recentes em relação aos usuários de drogas, a exemplo da Lei nº 13.840 que figura uma política hospitalocêntrica recrudescedora cujas bases erigem-se por uma prerrogativa punitivo-abolitiva.

A costura teórica materializa-se por meio de uma revisão bibliográfica, embasada no raciocínio dedutivo, em que se propõe uma alteração na política de drogas que, a curto prazo, pode ser alterada pela decisão do RE 635.659 previsto para acontecer ainda em 2020. Nessa ocasião, a corte suprema decidirá sobre a tipicidade do porte de drogas para consumo pessoal, bem como pela resistência do Ministério da Saúde na manutenção dos Centros de Atenção Psicossocial (CAPS) e nas diretrizes que garantem aos sujeitos maior autonomia e dignidade, em detrimento de um tratamento estigmatizante e punitivo que se apoia na ideologia excludente que repercute na Saúde e na Justiça.

## **Do Tratamento Penal: Uma Análise do Encarceramento Seletivo**

Entre a invisibilidade social e o incômodo de suas presenças, aglomerados humanos em condições deploráveis de higiene, de saúde, de dignidade têm sido cada vez mais flagráveis nos grandes centros urbanos.

Em se tratando do combate às drogas no Brasil, tem-se erigido um forte arcabouço religioso e moral cuja perspectiva de abordagem fundamenta-se em um viés proibicionista de criminalização do uso; vale salientar que, na atual governança federal, tais ideologias se constituem como principal pauta política no que tange à modulação do tratamento conferido ao dependente químico no âmbito penal.

A escolha dos tipos penais se reflete também como instrumento de dominação, de modo a perpetuar a exclusão em detrimento dos privilégios protegidos pelo legislador. A criminalidade, assim, não é reflexo de uma realidade natural, mas sim uma construção jurídico-social, que inclui interesses e valores daqueles que escolhem o que é socialmente inadequado e relegam para estes tratamentos mais severos que, por vezes, beiram a desumanidade (PESTANA, 2003, p.118).

Se, no passado, entre as duas Grandes Guerras, as drogas foram instrumentalizadas por propósitos estratégicos – para entorpecer/enfraquecer o inimigo, para aplacar a dor dos feridos, para tonificar/instigar os soldados (LESSA, 1998) –, logo, assumindo um caráter bélico; em tempos hodiernos, seu caráter armipotente ainda se assente “válido”. Muitas formações discursivas de ordem fundamentalista têm-se arvorado, à medida que “A droga se converte no grande eixo (moral, religioso, político e étnico) da reconstrução do inimigo interno [...]. Este modelo bélico produz marcas no poder jurídico, produz a banalização da morte” (BATISTA, 2001, p.111). Essa empreitada ideológica acopla-se tanto à ordem higienista quanto à histórica prerrogativa da sobrevivência em tempos de avanço da criminalidade (marginal), daí ser comum e pouco afrontoso a uma parte da população o enunciado: “bandido bom é bandido morto”. Reverberam-se vozes na conjuntura do claustro que gotejam validade e legitimação a esse modelo de referência hierárquica e de poder, haja vista a família, o exército, a Igreja, as instituições judiciárias.

Nesse sentido, a infração a uma ordem pretensamente normativa confere abjeção àqueles que lançam mão dela; a delinquência modela-se por valores e demandas de uma sociedade que pesa a mão sobre os estratos socialmente desfavorecidos, ao passo que banaliza os seus estimados. Assim, a punição pelo encarceramento se configura em um instrumento separatista, inclusive no que se refere ao usufruto ou negação de direitos humanos, e, em se tratando da estrutura axiomática das drogas, as medidas coercitivas padecem de variação e dimensionamentos conforme as

acepções e estigmas tecidos em favor de um grupo privilegiado.

Também se disseminou a ideia de que os presos não seriam detentores de direitos humanos (a exclusão do preso é mais ampla que a do traficante), o que fez com que a população carcerária, composta majoritariamente por negros condenados por tráfico de drogas, fosse cada vez mais invisibilizada. Nesse sentido, os dados da segurança pública existentes acerca do encarceramento do sistema prisional apontam para o protagonismo da população negra, que ocupa o ápice das pirâmides estatísticas, como uma população em processo de dizimação (JESUS, 2019, p.267). Para explicar a intersecção entre a questão racial e a pobreza, passando pela exclusão espacial, destaca-se a lição de Abdias Nascimento:

Se os negros vivem em favelas porque não possuem meios para alugar ou comprar residências nas áreas habitáveis, por sua vez a falta de emprego é por causa de carência de preparo técnico e de instrução adequada, a falta desta aptidão se deve à ausência de recurso financeiro. Nesta teia, o afro-brasileiro se vê tolhido de todos os lados, prisioneiro de um círculo vicioso de discriminação (NASCIMENTO, 1978, p.85).

A quantificação da abrangência que as drogas alcançam dá uma dimensão do quão estratificador é o sistema prisional e como o fator racial se engendra por entre estas estatísticas, pois, entre os presos, 61,7% são pretos ou pardos. Vale lembrar que 53,63% da população brasileira têm essa característica. Os brancos, inversamente, são 37,22% dos presos, enquanto são 45,48% na população em geral. E, ainda, de acordo com o Departamento Penitenciário Nacional (Depen), em 2014, 75% dos encarcerados têm até o Ensino Fundamental completo, um indicador de baixa renda. Também de acordo com esse órgão, hoje mais de 60% das mulheres e 25% dos homens presos respondem por tráfico, causa mais frequente de prisão para ambos os gêneros.

A partir desses números do sistema prisional, flagra-se uma intersecção pretensa entre a criminalidade (marginal), o uso e o comércio das drogas, o encarceramento e o racismo, sendo a imputação de negros uma realidade visível que expõe a desigualdade social e a discriminação racial (CALVI, 2018). Esse panorama fomenta a ideia de que os pobres teriam mais tendência a delinquir, quando, em verdade, existe uma maior propensão ao encarceramento sistemático do jovem negro periférico (FERRUGEM, 2018). Dessa maneira, a pauta da legalização das drogas – debatida no âmbito legislativo e judiciário – traz a seguinte limitação seletivista

sobre o público a ser punido:

[...] a juventude de classe média e alta já conta com mecanismos privados de descriminalização. Os projetos de descriminalização do usuário deixam ainda mais expostas à demonização e criminalização as principais vítimas dos efeitos perversos da exclusão globalizada: a juventude pobre de nossas cidades recrutada pelo mercado ilegal e pela falta de oportunidades imposta pelo atual modelo econômico a que estamos submetidos. (BATISTA, 2001)

Na esteira da exclusão, engendra-se uma dinâmica em que: [...] “os conflitos vinculados às diversas relações de dominação devem ocupar posição de destaque em qualquer descrição da dinâmica social, então, não é possível negar centralidade à desigualdade de classe, como um dos eixos desses conflitos” (MIGUEL, 2017). Pode-se inferir, dessa forma, que, possivelmente, a guerra às drogas não tenha como inimigo verdadeiro a droga em si, mas sim o Negro, o Pobre, o Favelado, conforme se pode conferir a seguir:

A “guerra contra as drogas” é o leitmotiv do funcionamento da máquina mortífera. No Rio de Janeiro, a criminalização por drogas passa de cerca de 8% em 1968 e 16% em 1988 a quase 70% no ano 2006. Lá como cá, a clientela do sistema penal é recrutada no exército de jovens negros e/ou pobres (ou quase negros de tão pobres), lançados à própria sorte nos ajustes econômicos que as colônias sofreram naquela que ficou conhecida como a “década perdida”. A continuidade do fracasso retumbante das políticas criminais contra drogas só se explica na funcionalidade velada do gigantesco processo de criminalização gerado por ela. As prisões do mundo estão cheias de jovens “mulas”, “aviões”, “olheiros”, “vapores”, “gerentes” etc. (BATISTA, 2003, p. 11)

Quando se denuncia a violência contra populações periféricas brasileiras, usualmente, imagina-se agressão física, muitas vezes, perpetrada de modo arbitrário pela polícia militar que atua, enquanto instituição (ou aparelho ideológico-repressivo), em favor da marginalização e da criminalização da pobreza. Segundo Túlio Custódio (2019), a atividade policial no Brasil envolve abusos e o desvirtuamento de uma lógica do “servir e proteger” que acaba substituído por “violentar e desumanizar” que é determinada pela desigualdade social e faz com que uns sejam protegidos enquanto outros sejam descartáveis – e, portanto, devem ser controlados

e punidos por sua descartabilidade – (CUSTÓDIO, 2019, p.140 e 141).

A linha divisória que separa os que pertencem ao campo da proteção e os que são relegados ao campo da criminalização punitiva tem como impulsionadora uma ideologia excludente, que não tem como base uma proibição do consumo voltada, de fato, para as (possíveis) complicações físicas do uso de drogas. Não se trata apenas de uma questão de saúde, mas uma questão de Poder. O proibicionismo se apresentou, assim, como uma técnica “efetiva” de exercer o controle sobre a questão das drogas, permitindo, ao mesmo tempo, disciplinar a prática médica – intervindo em condutas profissionais e em práticas de automedicação ou livre de intoxicação dos indivíduos – e vigiar uma parcela considerável da sociedade, que deve ser controlada, revistada, observada de perto, confinada e classificada como “usuário” ou traficante, sendo ambos relegados ao espaço da ilicitude (RODRIGUES, 2008, p.98).

Para responder à pergunta “Quem se pretende punir?”, é preciso mencionar o fundamento da proibição, que se reflete no bem jurídico tutelado da saúde pública. A punição do uso – e hoje, inclusive, o próprio uso – afasta-se do viés antropológico e social do uso de substâncias psicoativas e resulta de uma análise unidisciplinar inadequada que atribui única e exclusivamente à droga o papel de vilã, analisando-a apenas sob o prisma (pseudo) científico das consequências orgânicas, não levando em consideração uma perspectiva organicista desse uso. As agências reguladoras do discurso jurídico-penal deveriam reverter a tendência de afastar-se dos demais saberes sociais, como a antropologia e psicologia, construindo, assim, um discurso pautador de decisões que importem em um exercício legítimo do poder judicial (ZAFARONNI, 2001, p.201).

Apesar da formação de grupos confinados territorialmente e segregados institucionalmente, não se pode esquecer do sujeito que se insere no sistema prisional. É nítido que há uma ideologia excludente que tem como premissa o controle coletivo, mas é no indivíduo que se objetivam as várias formas de exclusão. Não que este seja responsável, por si, pela realidade que se opera ao seu entorno e, inclusive, por sua situação social, talvez, não seja sequer capaz de, por si mesmo, superá-la. Nesse sentido, há de se acrescentar que “É o indivíduo que sofre, porém, esse sofrimento não tem a gênese nele, e sim em intersubjetividades delineadas socialmente” (SAWAIA, 2016, p.133).

A exclusão inerente ao sistema judiciário, aqui denunciada a partir

do viés do racismo, não é exclusividade brasileira. Estudos atuais apontam que sistema de justiça criminal dos EUA também demonstra um forte impacto do encarceramento no grupo de pessoas que atendem a determinados padrões. E, inclusive, assim como será abordado em momento oportuno, aqueles que defendem esse padrão de exclusão, muitas vezes obtida a partir do encarceramento de parte da população influenciaram, inclusive, os resultados das eleições presidenciais nos Estados Unidos (SANDEFUR, 2016).

Segundo Alessandro Baratta (2002), a função não declarada do sistema penal reside justamente no processo de disciplinar os despossuídos para constrangê-los a aceitar a ‘moral do trabalho’ que lhes impõe uma situação de subalternidade com relação às funções exercidas nas relações trabalhistas, o que interfere diretamente na distribuição da riqueza e nas desigualdades sociais. O sistema criminal se direciona a uma constante captura das camadas mais frágeis e vulneráveis da população, a qual se integra no sistema prisional ou, para não o fazer, precisa se manter da maneira o mais submissa possível nos guetos da marginalidade social gerando uma exclusão social que tem como elementos as grades ou os muros (BARATTA, 2002, p.186).

Na busca por se manterem afastadas dos problemas associados ao tráfico de drogas – que a classe média urbana compreende como sendo uma pauta intimamente ligada às periferias –, as cidades se viram obrigadas a erguer, mais uma vez, as muralhas que ontem rodearam os centros urbanos e as metrópoles para protegê-las de invasões e perigos externos. No entanto, hoje os muros não mais se constroem em volta das cidades, mas sim ao redor de cada um dos seus habitantes. Nesse tempo, há que se proteger dos perigos que surgem dentro da cidade, assim como, no passado, a proteção dos riscos e ameaças provinham do exterior (KALINA, 1999, p.122).

Na visão baumaniana, o ‘refugio humano’ já não pode mais ser aprisionado fora dos muros da cidade ou em masmorras que os depositavam em lugares distantes, não podendo conter os conflitos fora dos limites da ‘vida normal’, há, assim, dois tipos de segregação. A primeira forma de segregação – aqui já mencionada e ora analisada – lacra a população pobre em contêineres fechados com rigor a partir do discurso de legitimidade conferido pela lei penal; (BAUMAN, 2005, p.107) e a segunda se refere à tendência de distanciamento daqueles que, julgando-se superiores, pro-

movem o afastamento dos espaços urbanos afetados, com a construção de condomínios fechados que lhes mantenham isolados daquilo que denominam de “periferia”.

Os criminólogos críticos compreendem essa realidade que insere o Direito Penal como ferramenta de controle que faz com que o proletariado continue sendo oprimido pelas classes ditas superiores (WEIGERT, 2010, p.101). Não se vislumbra, a curto prazo, uma forma de resolução desse papel punitivo no fortalecimento da(s) desigualdade(s) no país. Inclusive, em alguns aspectos, o que se percebe hoje é um agravamento da postura criminalizante, seja pela administração pública atual, seja pela população que reproduz o discurso segregacionista encampado pelo governo atual. O reflexo disso também interfere de maneira direta na normalização e na interpretação da Lei de Drogas e dos tipos penais previstos no diploma.

No âmbito do uso de drogas, o Supremo Tribunal Federal (STF) está prestes a julgar uma compatibilização entre o crime de uso de drogas e a Constituição Federal. “Desse modo, os penalistas devem pensar mais sobre a doutrina constitucional e tentar desenvolver parâmetros específicos para leis penais ao invés de participar do ritual de reclamações de que o direito constitucional é muito permissivo” (STUCKENBERG, 2014, p.3 a 14). Acredita-se que, a partir da análise da matéria e dos votos já antecipados pelos Ministros Gilmar Medes, Edson Fachin e Luís Roberto Barroso, o Brasil esteja a ponto de descriminalizar o uso de drogas ou, pelo menos, o uso recreativo de maconha, o que trará um impacto direto à questão da assistência à saúde oferecida aos dependentes químicos.

## **Do Tratamento Antidrogas: Uma Análise das Principais Abordagens Adotadas no País**

O primeiro passo para a constituição de uma democracia e de uma sociedade que respeite a cidadania e as escolhas do outro se dá a partir da consciência de que as vidas individuais se apresentam como resultado da interação entre os sujeitos, não existindo, pois, vida humana isolada e/ou dissociada de outras. Os saberes sociais apresentam-se como construções coletivas, no entanto, considerando o cenário de desigualdade e exclusão da sociedade atual, a concepção de vida comum e cidadania se encontram

ameaçadas (JOVCHELOVITCH, 2003, p.82 e 83).

O discurso ‘antidrogas’, conquanto útil para orientar a assistência a algumas pessoas em situação de uso problemático, é doutrinário quando aplicado à educação. Trata-se de um direcionamento ideológico que encontra ressonância e receptividade no senso comum, contrariando a construção de senso crítico e a autonomia do sujeito com relação ao uso de drogas, sendo a proteção, a responsabilidade e o cuidado os objetivos maiores da educação, os quais vêm sendo desconsiderados pela ausência de informações adequadas sobre o uso de drogas na sociedade (SAMPAIO e FREITAS, 2006).

O contexto de uso, utilizado para dar encaminhamento ao tratamento conferido ao usuário, remete a um juízo de valor que leva em consideração o sujeito e a natureza da substância, valorando e hierarquizando aqueles que usam a substância – não necessariamente em decorrência do seu padrão de uso –, mas, principalmente, em relação à sua condição socioeconômica. Nesse sentido, cria-se uma falsa compreensão de que o consumo de determinado entorpecente, em um referido contexto, será sempre uma conduta negativa, a qual precisa ser extirpada a partir do tratamento abstêmio, tal como ocorre com o uso de crack em espaços públicos.

Essa hostilização que abarca o usuário de drogas, culpando-o, muitas vezes, pela violência, não colabora para a diminuição da violência urbana, tampouco para a melhoria das relações sociais, alcançando metas que mais se parecem um grande jogo de poder, à medida que se colocam os chamados “marginais” em guetos, favelas e prisões; ao se atrelar os dependentes à marginalidade, conseqüentemente, agravam-se as complicações sociais e os riscos à saúde (SAMPAIO e FREITAS, 2006).

O processo hierarquizado de urbanização, já mencionado na discussão sobre o tratamento penal conferido ao usuário, também traz implicações no cenário da saúde, tendo em vista que resulta em diferentes qualidades de atendimento, o que se encontra agravado pela dificuldade de acesso (físico) aos serviços disponíveis. Isso porque a residência do paciente se estabelece geralmente em ambiente periférico, distante do local de atendimento, contribuindo para a desintegração social, a violência, o surgimento e a manutenção da doença, (SANTANA, 2016, p.49) incluindo a dependência química.

Uma faceta ainda mais cruel do consumo de drogas se faz presente quando manifestadas entre a população em situação de rua, pois o uso

em ambiente público revela o quão invisível esse estrato social tem sido tratado, sobretudo se mergulhado da dependência química. Sobre o tema, destaca-se julgado de relatoria do Des. Antônio Carlos Machado de Andrade, do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, que revela a opinião da população que “zumbifica” a população de rua:

Ora, uma pessoa que transforma seu semelhante num morto vivo, ou seja, um verdadeiro zumbi, como os que se vê na mídia, principalmente televisiva, indivíduos convivendo juntos na maior sujeira e promiscuidade, sendo que os locais onde essas pobres almas habitam, tem que ser constantemente lavado, com jatos de água e detergentes, pela Prefeitura Municipal, a fim de remover o fedor que exala do chão devido às secreções e excrementos que essas pessoas deixam naqueles locais.<sup>2</sup>

Os indivíduos residentes nas chamadas “cracolândias” já se apresentam em completa ruptura com as atividades ordinárias da vida. Muitos deles, inclusive, estão acometidos por transtornos associados à dependência, sejam eles de cunho psicológico ou as sequelas físicas que decorrem da fome, do descuido e das intempéries experimentadas na rua. Dessa forma, faz-se necessário analisar a maneira como é abordada a autonomia desses indivíduos a partir da contraposição com a extrema vulnerabilidade que os caracteriza, sem recair na postura higienista demonstrada no voto acima, que abordou de maneira clara que a limpeza social se confunde com a limpeza física daqueles locais com maior fluxo de pessoas em situação de uso na rua.

Os mecanismos de controle a partir da exclusão fazem com que amplas camadas da população, ‘desnecessárias’ à ordem instituída possam ser desviadas, empurradas, eliminadas (SILVA, 2013, p.176). A miséria, acentuada pelo desemprego, instabilidade social, ausência de vínculos familiares – e outros fatores de risco – quando associados ao uso de substâncias psicoativas, notadamente quando esse se dá de forma abusiva, configuram o grupo como vulnerado e representam a própria figura da miséria humana na ótica da maioria do grupo social.

Inclusive, essa política seletivista voltada para a expurgação da droga em contextos de pobreza a partir de atividades interventivas resulta, paradoxalmente, “em aumento do consumo de drogas, aumento do lucro dos traficantes drogas, aumento da corrupção dos agentes estatais en-

---

<sup>2</sup> Apelação nº 0000363-13.2017.8.26.0318 TJSP - VOTO Nº 13/13.

volvidos na operacionalização dessas políticas e aumento do custo social marginal da droga, que tem sido e será pago – é claro – pela sociedade” (NASCIMENTO, 2006, p.190).

Já as clínicas particulares oferecem caros e (supostos) efetivos tratamentos para a dependência química.<sup>3</sup> Aqueles que possuem uma melhor condição econômica contam também com auxílios ao tratamento clínico, como acompanhamento psicológico e acesso a medicamentos mais recentes. No entanto, o contexto de uso que se configura na vida na rua ou em ambientes “favelizados” de maior exclusão não possibilita o acesso aos mesmos mecanismos.

Do ponto de vista da resposta clínica ao paciente, é preciso que sejam apresentadas as possibilidades mais comuns de encaminhamento do usuário no Brasil, as quais podem incluir internamento de desintoxicação em razão de sérios problemas decorrentes da substância, mesmo de forma involuntária, o que se torna ainda mais claro a partir da alteração legislativa a ser abordada em momento oportuno. A prioridade clínica, todavia, elege de modo usual para que o tratamento seja motivado por demanda espontânea daquele que opta por tratar-se de maneira voluntária, visando mitigar aquilo que considera nocivo em decorrência do uso. No intuito de atender a essas múltiplas realidades é necessário que se apresente “um leque de possibilidades pelo sistema público de saúde para poder acessar o serviço ou à intervenção que mais se adequa naquele momento” (QUINDERÉ, 2013, p.37).

As comunidades terapêuticas (CT's) são instituições de atendimento ao dependente químico, não governamentais, em ambiente não hospitalar, com orientação técnica e profissional, nas quais o principal instrumento terapêutico é a convivência entre os residentes. Esses agrupamentos se multiplicaram no cenário brasileiro e têm sido incentivados como modalidade de tratamento no governo atual.<sup>4</sup>

A CT é a forma de tratamento utilizada pelos participantes, tratando-se, por-

---

<sup>3</sup> Na APELAÇÃO CÍVEL Nº: 0495164-94.2015.8.19.0001, que discutia a questão acerca da obrigatoriedade do Plano de Saúde arcar com o custeio do tratamento numa clínica particular do Rio de Janeiro, é possível perceber que os valores se aproximam de 50 mil reais num período de tratamento de 6 meses.

<sup>4</sup> Em matéria divulgada pela BBC News Brasil, é possível inclusive observar questionamentos acerca do tratamento conferido por algumas das entidades financiadas pelo governo federal.

tanto, de uma metodologia de internação em que o paciente é o principal responsável pelo seu tratamento; sendo auxiliado, porém, por companheiros do grupo, assim como por alguns profissionais da área da saúde. O processo terapêutico focaliza intervenções sociais, atribuindo funções, direitos e responsabilidades aos indivíduos em tratamento. (SABINO e CAZENAVE, 2005, p.167 a 174).

Em capacitação promovida pela FEBRACT (Federação Brasileira de Comunidades Terapêuticas), Pablo Andrés Kurlander Perrone (2019) destaca: “dentre as diversas dificuldades encontradas pelos profissionais destes serviços, o abandono do tratamento, principalmente o abandono precoce (anterior a 90 dias) [...] chegando a atingir entre 60% a 80% dos casos”, (PERRONE, 2019) o que demonstra, em sentido contrário, que mais da metade daqueles que se internam em CT não conseguem extirpar o uso de drogas a partir dessa modalidade de tratamento, o que expõe a necessidade de efetivação de alternativas múltiplas que atendam à demanda do paciente.

Em virtude da característica heterogênea predominante no âmbito da dependência das drogas – contemplando as distintas razões de uso, contextos e circunstâncias –, uma política de atenção deve privilegiar as necessidades dos usuários, o que, muitas vezes, não correspondem às expectativas dos profissionais de saúde com relação à abstinência. Assim, os Centros de Atenção Psicossocial (CAPS), utilizando-se dessa premissa, adotam práticas que contemplam a multiplicidade de fatores e realidades dos dependentes, os quais se sentem acolhidos em suas diferenças (PINHO *et al.*, 2008, p. 82 a 88).

Em texto que se refere às relações de poder e de opressão existentes entre os próprios pacientes no âmbito do CAPS, merece destaque a ideia de Worcman e Morganti no sentido de que “os mecanismos de regulação social disponíveis na sociedade contemporânea, encarnados seja pelo poder judiciário, seja pelo aparato biomédico, nada mais tentam do que regular as tensões geradas como fruto desse pavor a respeito do que não é consenso” (WORCMAN e MORGANTI, 2019, p.701). Essa é a proposta de aproximação entre as esferas que é criticada no presente artigo. A redução de danos é uma forma de conferir ao usuário um tratamento que atende a sua liberdade de ação bem como o contexto no qual está inserido.

Na perspectiva do fomento à autonomia e à redução de riscos e danos inerentes ao abuso de drogas, a própria lei 11.343/06 (Lei de Drogas)

criou o Sistema Nacional de Políticas Públicas sobre Drogas (SISNAD), o qual veio a ser complementado pela Rede de Atenção Psicossocial para pessoas com sofrimento ou transtorno mental e com necessidades decorrentes do uso de crack, álcool e outras drogas, no âmbito do Sistema Único de Saúde (Portaria nº 3.088, de 23 de dezembro de 2011), que incentiva a estruturação de uma rede de atenção integral ao dependente químico.

Nessa perspectiva de atenção ao usuário, a lei supracitada determina a inclusão social por meio da mitigação a comportamentos de risco, atenuando a sua vulnerabilidade (art. 5º, I) bem como prevê expressamente a perspectiva de Redução de Danos como maneira de solucionar os problemas gerados pelas drogas (arts. 19, VI e 20). Essa normativa estabelece ainda a obrigatoriedade da definição de um projeto terapêutico individualizado que assegure o respeito ao usuário.

O governo brasileiro, em sintonia com os movimentos sociais, vinha empregando esforços para se contrapor à violação dos direitos dos usuários de drogas, por meio da efetivação da política de redução de danos e de ações de conscientização (ELIAS e BASTOS, 2011). Tal abordagem, inclusive, está de acordo com o entendimento da ONUDC (Escritório das Nações Unidas sobre Drogas e Crime), o que compreende que “para que qualquer tratamento seja considerado ético, ele deve minimizar os riscos e danos desnecessários ao usuário e ser do melhor interesse para ele, incluindo considerações como liberdade de detenção arbitrária, tortura e outras formas de crueldade”.<sup>5</sup>

Ocorre que, recentemente, o espaço fértil para a aplicação de abordagens de empoderamento vem cedendo lugar ao discurso de exclusão. Uma representação disso se dá com a substituição do programa de “Braços Abertos”, na gestão de João Doria (quando prefeito de São Paulo). A política pública anterior oferecia moradia em hotéis do centro da cidade e trabalho ao usuário para que ele pudesse ter uma condição de autonomia e dignidade, já em 2017, foi possível observar, com espanto, uma proposta de internamento compulsório em massa na região da “cracolândia”, o que inclusive afronta a necessidade de avaliação prévia do paciente e da exigência de tratamento individualizado. Em diversos estados, também

---

<sup>5</sup> UNODC. Transition from Compulsory Centres for Drug Users to Voluntary Community-Based Treatment and Services: Discussion Paper. Disponível em: <[https://www.unodc.org/documents/southeastasiaandpacific//Publications/2015/hiv/Discussion\\_Paper\\_on\\_Transition\\_from\\_CCDUs\\_Edited\\_Final4\\_04Sept15.pdf](https://www.unodc.org/documents/southeastasiaandpacific//Publications/2015/hiv/Discussion_Paper_on_Transition_from_CCDUs_Edited_Final4_04Sept15.pdf)>. Acesso em: 28 abr. 2020.

pôde-se perceber nos últimos anos a mudança do tom no tocante as drogas, seja por parte dos entes públicos, seja por parte da população civil, o que tem forte influência do resultado das últimas eleições presidenciais.

## **Do Tratamento Opressor: Uma Análise do Retrocesso nas Políticas Públicas com Fundamento na Ideologia Excludente no Governo Atual**

Em 2003, Maria Lúcia Karam, aliada à crítica sobre a unilateralidade e a parcialidade das propostas referente ao tratamento conferido ao usuário de drogas nos âmbitos farmacológico ou policial, também já mencionava que a postura de um chefe de governo conservador poderia prejudicar ainda mais o avanço do tratamento conferido ao usuário. Em fala que foi escrita há mais de 15 anos, mas que representa o que o Brasil vem enfrentando nos últimos 15 meses, a autora entendia que:

Mas há ainda riscos de retrocesso na lei de drogas no âmbito de um poder legislativo altamente conservador e dominado por interesses econômicos e religiosos, além de um executivo também alinhado a esses interesses. E pior, isso não deixa de ser reflexo de uma mentalidade entorpecida e repressiva presente na opinião pública brasileira. (KARAM *et al.*, 2003, p.16)

Em um período marcado pela postura recrudescedora do conservadorismo do Poder Executivo, existe uma das políticas de drogas que precisa ser pensada à luz dos procedimentos de tratamento de atenuação dos riscos e danos referentes ao uso problemático de entorpecentes, bem como a investigação da sua eficácia, especialmente assegurando a proteção dos direitos fundamentais dos usuários. A solução para o problema macroscópico envolvendo os psicoativos no Brasil perpassa por uma necessária análise da Lei 11.363/06 e das alterações legislativas a seguir apresentadas, como também precisa levar em consideração necessariamente a ideologia excludente que permeia a questão.

Em 19 de julho de 2019, foi publicado o Decreto 9.926, o qual aborda a composição do Conselho Nacional de Políticas sobre Drogas, retirando a participação dos seguintes membros indicados pelas suas respectivas

entidades: um jurista, indicado pela OAB; um médico, indicado pelo Conselho Federal de Medicina; um psicólogo, indicado pelo Conselho Federal de Psicologia; um assistente social, indicado pelo Conselho Federal de Serviço Social; um enfermeiro, indicado pelo Conselho Federal de Enfermagem; um educador, indicado pelo Conselho Nacional de Educação; um cientista, indicado pela Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência; e um estudante, indicado pela União Nacional dos Estudantes.

A partir de então, além da participação de um membro do Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República e de 4 (quatro) representantes da Agência Nacional de Vigilância Sanitária, o órgão conta apenas com a participação de representantes de alguns ministérios indicados na norma. Tal alteração diminui substancialmente o número de membros do CONAD bem como reduz a participação heterogênea do debate, uma vez que todos os membros passam a ser vinculados, direta ou indiretamente, a ministros nomeados pelo presidente da República, o que repercute de maneira direta na ideologia desses representantes. Isso porque, em diversas oportunidades, o presidente Jair Messias Bolsonaro já se manifestou de maneira truculenta, afirmando que “não teria medo de usar a caneta” (CARVALHO e TEIXEIRA, 2020) para demitir ministros que não se afiliassem ao seu posicionamento.

A principal alteração no âmbito do tratamento da dependência química se deu com a participação de um dos seus 10 ex-ministros, Osmar Terra. O ex-ministro da Cidadania, atualmente no sexto mandato como deputado federal pelo MDB, foi o responsável pela autoria do Projeto de Lei da Câmara n° 37, de 201, o qual foi publicado, após aprovação com veto parcial<sup>6</sup>, em 05/06/2019, gerando a Lei n° 13.840.

Dentre as principais alterações referentes às políticas públicas sobre drogas podem ser destacados o fortalecimento das comunidades terapêuticas como abordagem de tratamento e a autorização expressa para a internação involuntária de dependentes de drogas. Importa mencionar que, até o ano de 2019, o internamento de pessoas em quadro de dependência química ou uso nocivo era respaldado a partir da utilização da Lei 10.216/2001 que se refere ao tratamento de enfermos mentais. Utilizando-se analogicamente a lei 10.216 para promover essa internação, obriga-

---

<sup>6</sup> Foi vetada a permissão para que pessoas não médicas avaliassem o risco de morte de um dependente, bem como a menção à prioridade absoluta no Sistema Único de Saúde (SUS) para as pessoas que passassem por atendimento em comunidades terapêuticas.

toriamamente, deveriam ser observadas todas as garantias que essa assegura, tendo como referencial as diretrizes da Reforma Psiquiátrica e a importante contribuição da luta antimanicomial para o panorama atual referente à doença mental.

A Lei nº 13.840 trouxe a seguinte definição sobre a internação involuntária:

aquela que se dá, sem o consentimento do dependente, a pedido de familiar ou do responsável legal ou, na absoluta falta deste, de servidor público da área de saúde, da assistência social ou dos órgãos públicos integrantes do Sisnad, com exceção de servidores da área de segurança pública, que constate a existência de motivos que justifiquem a medida.

Interessa mencionar que o pedido da família é que desencadeia a avaliação médica para internamento do paciente, sendo os servidores públicos responsáveis diretamente por esse procedimento apenas na falta daquela, demonstrando que existe uma priorização do papel familiar na participação desse ato, o que, inclusive, fica claro a partir da leitura do seguinte dispositivo: “a família ou o representante legal poderá, a qualquer tempo, requerer ao médico a interrupção do tratamento.”

Apesar de expor o fato de que a internação é medida excepcional quando se extrapola a possibilidade de tratamento ambulatorial e de condicioná-la ao prazo máximo de 90 dias, a menção ao familiar como protagonista no processo é fator complicado. Isto porque muitos são os conflitos inerentes a essa conjuntura que lida com a dependência química, seja pela difícil convivência com os efeitos colaterais da droga (o que inclui, algumas vezes, a agressividade do paciente), seja pela mera dificuldade de enfrentar o conflito social e o estigma que se associam à dependência.

O pavor que gira em torno do uso de drogas e os estigmas associados a tal condição, notadamente em ambientes de interseccionalidade de vulnerabilidades, fomenta um controle ainda maior da população que está à margem de um uso de drogas que é tido socialmente como razoável ou tolerável – o que, inclusive, depende mais do sujeito do que da substância. Para justificar o exercício do poder sobre parcela da população, são criados critérios (nem sempre objetivos) para construir a identidade de potenciais suspeitos, não havendo necessidade sequer de limites categóricos para construir características verificáveis. Por vezes, as agências de controle social usam indicadores imprecisos para estigmatizar um segmento

(tornado) suspeito da população (TILLY, 2000), o que acarreta efeitos inclusive no âmbito do tratamento clínico.

Essa generalização é perigosa porque dá azo aos parentes exercerem um forte controle sobre os seus familiares e sobre a relação que ele tem com a droga. Isso porque, tendo em vista o pânico social referente aos psicoativos e a falta de informação que permeia o tema fazem com que seja disseminada a noção de que o mero uso ocasional e regular de substâncias químicas, notadamente aquelas consideradas mais fortes (ex. crack e meta-anfetaminas) seria suficiente para provocar uma internação. Dessa maneira, graves podem ser as consequências para o paciente usuário que não concordou com esta modalidade de tratamento e foi submetido forçosamente ao internamento, ainda que precedido de avaliação médica.

Segundo a norma, o processo avaliativo sobre a internação leva em conta “o tipo de droga utilizada, o padrão de uso e na hipótese comprovada da impossibilidade de utilização de outras alternativas terapêuticas previstas na rede de atenção à saúde”, ocorre que, apesar de ter se consolidado como uma abordagem para o tratamento da dependência química que, além de eficaz promove a autonomia do paciente, a redução de danos não é mencionada sequer uma vez na Lei 13.840, enquanto que, em contrapartida, a família aparece destacada em 6 (seis) momentos distintos do diploma, o que revela, nas entrelinhas, uma clara “desprotagonização” do usuário sobre o seu tratamento.

Há de se destacar que a valorização da família é pauta política do atual governo, que destaca a “família tradicional brasileira” como bandeira, ao lado do conservadorismo de costumes e da moralidade cristã. Para Ronaldo de Almeida (2020), essa polarização que afronta a laicidade brasileira e as pautas minoritárias acaba fomentando uma série de movimentações políticas e medidas governamentais que apontam para posturas e ações mais repressivas e punitivas dos aparelhos de segurança do Estado, tais como a discussão sobre o armamento da população civil. A violência legítima do Estado passa a atuar, pois, sobre a população criminosa (ou não) recaindo sobre aqueles que agem de maneira mais apartada do que se espera do “cidadão de bem”, detentor de direitos. (ALMEIDA, 2019, p.185 a 213)

O sentimento que floresceu no Brasil, notadamente a partir das últimas eleições presidenciais, foi o de uso da força para intimidar e afastar o que Rosana Pinheiro Machado (2019) conceitua como um inimigo

interno: “o velho conhecido vagabundo” (MACHADO, 2019, p.140). A candidatura de Bolsonaro foi erguida na negação das diferenças, muitas vezes, fundamentada a partir de uma fundamentação moral e religiosa. “No Brasil, um país cujas feridas históricas não foram fechadas, Bolsonaro consegue mobilizar essas cicatrizes, os ressentimentos, as raivas, as angústias ontológicas de muitos” (GALLEGO, 2019, p.22). Nesse sentido, existe um grupo que apresenta diversas características que fundamentam a sua exclusão, a saber: os pretos, pobres, periféricos e usuários de drogas, constantemente associados ao tráfico, bem como ao pecado e à vagabundagem.

A partir da construção e da disseminação do conceito de vagabundo como pano de fundo, foi possível acompanhar o recrudescimento da postura de marginalização e de opressão daquele que não se adapta ao comportamento que parte significativa da população conservadora considera como adequado. Dentre os grupos marginalizados que incluem muitas minorias vulneráveis, certamente, encontram-se os usuários de drogas, principalmente aqueles que usam as SPA's em ambientes favelizados ou entre a população de rua.

Túlio Custódio (2019, p.140) compreende que o Estado passou a atuar como gestor das expectativas de anulação de corpos “descartáveis” e da moralização da pobreza, reproduzindo a subalternidade dos que chama de “sujeitos Ninguéns”, contribuindo para a marginalização estrutural já consolidada no Brasil, a qual se reproduziu num maior controle dessas vidas.

Nesse contexto, as escolhas políticas no Brasil estão cada vez mais influenciadas pelo contexto social e econômico em que estão inseridas, transparecendo a ideia de que o acesso à justiça não é a pauta central. Essas escolhas não se referem somente ao desenho das instituições do sistema de justiça, mas também à própria legislação (ASPERTI *et al.*, 2019, p.152 a 181). No que se refere ao campo das drogas, inclusive, a legislação – que atualmente teve a sua constitucionalidade questionada – tem sido por anos o proscênio de uma exclusão seletiva que desrespeita direitos de determinada parcela da população.

É preciso, pois, retomar e reafirmar a pauta de direitos humanos e de efetivação das políticas públicas existentes, bem como continuar a criar estratégias e abordagens que melhor assegurem os interesses e necessidades das minorias no país. Nesse sentido, Rosana Pinheiro Machado (2019, p. 186) afirma que:

Minha forma de traduzir o pensamento sobre esperança para o Brasil de hoje é fincando o pé na terra firme e em tudo que já existe em forma de luta e de arte. É fortalecendo e articulando os antigos movimentos e os novos coletivos, mas também criando novos espaços para reforçar o cordão de resistência democrática. Não é preciso reinventar a roda, mas é crucial rever nossas vanguardas.

Rompendo como a ideologia daqueles que sustentam ideologicamente um modo de vida capitalista hegemônico ocupando os espaços de poder se insurgem aqueles que seguem lutando e resistindo. O tratamento digno aos usuários e, inclusive, aos traficantes de drogas faz coro às outras reivindicações de dignidade, as quais se referem aos sujeitos que têm negadas condições de vida decentes (SÁNCHEZ RUBIO, 2015, p.181 a 213).

Acredita-se nas alianças entre aqueles que acreditam em um Brasil mais justo e igualitário possa reverberar no cenário de resistência frente aos retrocessos não apenas políticos ou legislativos, mas também e principalmente os retrocessos sociais. Entende-se que um tratamento digno conferido ao usuário seja menos voltado a um afastamento e mais a uma rede de apoio que priorize direitos conferidos a partir de uma atuação multidisciplinar em rede.

A construção histórica, social e antropológica no tocante ao uso (e a proibição de drogas) no Brasil e no mundo deixou profundas marcas, inclusive culturais. Nesse seguimento “as divisões e hierarquias sociais a elas associadas, são construídas como natureza pela ação do Estado que, instituindo-as ao mesmo tempo nas coisas e nos espíritos, confere todas as aparências do natural a um arbítrio cultural” (BOURDIEU, 2008, p.94) o qual absorve na sua construção um aspecto xenofóbico e discriminatório.

A luta contra essa “cultura anti-drogas” perpassa as entidades de classe, composta pelos representantes do Direito, Medicina, Assistência Social, Psicologia e outras áreas importantes do saber, mas atravessa principalmente o indivíduo que compreende a defesa de direitos das minorias como um dever da maioria. Este texto configura-se como um alento aos que lutam no dia a dia para uma maior promoção de direitos, seja no âmbito do acesso à justiça ou do acesso à saúde.

## Considerações Finais

Ciente da impossibilidade de esgotamento do tema, principalmente diante da abordagem em duas frentes distintas – a criminológica e a farmacológica –, o presente constructo intencionou avaliar a desigual realidade no tocante ao uso (e usuário) de drogas no Brasil por meio da análise normativa estrita.

Dessa forma, na esfera penal, desde a alteração legislativa promovida pela Lei de Drogas (2006) que a doutrina e a atuação punitiva enfrentam um grande dilema no que se refere ao enquadramento do sujeito como usuário ou traficante. Tomando-se como referência a realidade flagrante nos presídios atuais, a lacuna de critérios objetivos vem sendo sistematicamente suprida pelos elementos subjetivos do agente, como fenótipo, nível de escolaridade e localização residencial.

Em se falando de assistência à saúde dos dependentes químicos, observou-se um aumento e um fortalecimento do número de comunidades terapêuticas nos últimos anos, apesar da pouca adesão desses indivíduos ao tratamento. Ademais, por carecerem de estudos científicos que comprovem se tratar de uma abordagem adequada, em comparação à redução de danos, faz-se interessante repensar o emprego de verbas públicas, principalmente àquelas CT's que têm um viés religioso.

Acerca da moral e da religião, é importante destacar o retrocesso que as pautas ideológicas trouxeram para a discussão, o que se apresenta seja no âmbito político institucional, seja na maior estigmatização do usuário pela sociedade. A figura do cidadão de bem, que encontra forte apoio em diversas camadas urbanas, agravou ainda mais a desigualdade e a marginalização do usuário de drogas, notadamente aquele que utiliza as substâncias mais “demonizadas” em espaços cuja pobreza agrava ainda mais a vulnerabilidade.

Sendo assim, a conclusão do presente trabalho milita em favor de uma articulação promovida a partir das entidades de classe, da sociedade civil, dos profissionais de saúde e dos operadores do direito com o fito de delinear um cenário de maior efetivação de direitos e de promoção de garantias aos usuários de drogas, tratando-o como indivíduo a ser dotado de poder e não oprimido pelo manto conservador muito em voga no governo atual.

## Referências Bibliográficas

ALMEIDA, R. de. Bolsonaro presidente: Conservadorismo, Evangelismo e Crise Brasileira. **Novos estud. CEBRAP**. São Paulo. v. 38 n. 1, pp. 185-213, jan./abr. 2019. DOI: <https://doi.org/10.25091/s01013300201900010010>. Disponível em: <[https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0101-33002019000100010](https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-33002019000100010)>. Acesso em: 30 abr. 2020.

BARATTA, A. **Criminologia Crítica e Crítica do Direito Penal**: introdução à sociologia do direito penal. Trad. Juarez Cirino dos Santos. 3. ed. Rio de Janeiro: Renavan, 2002.

BATISTA, V. M. O Tribunal de Drogas e o Tigre de Papel. **Revista de Estudos Criminais**, Porto Alegre, v. 1, n. 4, 2001. Disponível em: <[http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/documentacao\\_e\\_divulgacao/doc\\_biblioteca/bibli\\_servicos\\_produtos/bibli\\_boletim/bibli\\_bol\\_2006/SRC%2004\\_108.pdf](http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/documentacao_e_divulgacao/doc_biblioteca/bibli_servicos_produtos/bibli_boletim/bibli_bol_2006/SRC%2004_108.pdf)>. Acesso em: 28 abr. 2020.

\_\_\_\_\_. Prefácio. In: WACQUANT, Loïc. **Punir os pobres**: a nova gestão da miséria nos Estados Unidos. Rio de Janeiro: Revan, 2003.

BAUMAN, Z. **Vidas desperdiçadas**. Trad. Carlos A. Medeiros. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2005.

BOURDIEU, P. **Razões práticas**: sobre a teoria da ação. 9ª edição. Papi-rus Editora. Tradução Mariza Correa. 2008

CALVI, P. Sistema carcerário brasileiro: negros e pobres na prisão. Comissão de Direitos Humanos e Minorias. Câmara dos Deputados. 06/08/2018. Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-permanentes/cdhm/noticias/sistema-carcerario-brasileiro-negros-e-pobres-na-prisao>>. Acesso em: 20 abr. 2020.

CARVALHO, D.; TEIXEIRA, M. Sem citar Mandetta, Bolsonaro ameaça demitir integrantes do governo que viraram ‘estrelas’. **Folha de São Paulo**, 5 de abril de 2020. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/po->

der/2020/04/bolsonaro-diz-que-usara-a-caneta-contra-integrantes-do-governo-que-viraram-estrelas.shtml?origin=folha>. Acesso em: 20 abr. 2020.

CUSTÓDIO, T. Ninguém viu, ninguém vê: comentários sobre o estado da violência na atual democracia (de poucos). In: PINHEIRO-MACHADO, Rosana; FREIXO, Adriano de (orgs.). **Brasil em transe: Bolsonarismo, Nova direita e Desdemocratização**. Rio de Janeiro: Oficina Raquel, 2019.

ELIAS, L. de A.; BASTOS, F. I. Saúde Pública, Redução de Danos e a Prevenção das Infecções de Transmissão Sexual e Sanguínea: revisão dos principais conceitos e sua implementação no Brasil. **Ciênc. saúde coletiva** [online].v.16, n.12, pp.4721-4730, 2011.DOI: <https://doi.org/10.1590/S1413-81232011001300021>. Disponível em: < [https://www.scielo.br/scielo.php?pid=S1413-81232011001300021&script=sci\\_abstract&tlng=pt](https://www.scielo.br/scielo.php?pid=S1413-81232011001300021&script=sci_abstract&tlng=pt)>. Acesso em 28 abr. 2020.

FERRUGEM, D. **Guerra às Drogas e a manutenção da hierarquia racial**. 2018. 120f. Dissertação (Mestrado), Programa de Pós-Graduação em Serviço Social. Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul. Disponível em: < <http://tede2.pucrs.br/tede2/handle/tede/7954>>. Acesso em: 20 abr. 2020.

GALLEGO, E. S. La Bolsonarozación de Brasil. **Documentos de Trabajo Instituto Universitario de Investigación en Estudios Latinoamericanos**, n. 121, pp. 1-41, abr., 2019. Disponível em: <[https://ielat.com/wp-content/uploads/2019/03/DT\\_121\\_Esther-Solano-Gallego\\_Web-abril-2019.pdf](https://ielat.com/wp-content/uploads/2019/03/DT_121_Esther-Solano-Gallego_Web-abril-2019.pdf)>. Acesso em: 22 jan 2020.

JESUS, A. S. de. A política de prevenção à criminalidade como perpetuação do racismo de estado. In: PIREZ, Roberto Rocha. **Implementando desigualdades**: reprodução de desigualdades na implementação de políticas públicas. Rio de Janeiro: Ipea, 2019.

JOVCHELOVITCH, S. Vivendo a vida com os outros: intersubjetividade, espaço público e representações sociais. In: JOVCHELOVITCH, Sandra; GUARESCHI Pedrinho. **Textos em representações sociais**. Petrópolis: Vozes, 2003.

KALINA, E. **Drogadição hoje:** indivíduo, família e sociedade. Porto Alegre: Editora Artes Médicas Sul Ltda., 1999.

KARAM, M. L.; BASTOS, F. I.; MARTINS, Samir Moraes. **Drogas, dignidade e inclusão social:** A Lei e a Prática de Redução de Danos. Rio de Janeiro: Aborda, 2003.

MACHADO, R. P. **Amanhã vai ser maior:** o que aconteceu com o Brasil e as possíveis rotas de fuga para a crise atual. São Paulo: Planeta do Brasil, 2019.

MIGUEL, L. F. **Consenso e conflito na democracia contemporânea.** São Paulo: Editora Unesp Digital, 2017.

NASCIMENTO, A. **O genocídio do negro brasileiro:** processo de um racismo mascarado. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1978

NASCIMENTO, A. B. Uma visão crítica das políticas de descriminalização e de patologização do usuário de drogas. In: **Psicologia em Estudo**, Maringá, v. 11, n. 1, p. 185-190, jan./abr. 2006.

PESTANA, R. D. **Cultura do Medo:** reflexões sobre violência criminal, controle social e cidadania no Brasil. São Paulo: Editora Método, 2003.

PERRONE, P. A. K. **Fatores Associados à Recidiva e Abandono do Tratamento de Dependentes Químicos:** um estudo longitudinal em duas comunidades terapêuticas. 2019. 207f. Tese (Doutorado). Universidade Estadual Paulista “Julio de Mesquita Filho”, Faculdade de Medicina de Botucatu. Botucatu-SP. Disponível em: <[http://febract.org.br/portal/wp-content/uploads/2019/06/DOCTORADO\\_PABLO\\_KURLANDER.pdf](http://febract.org.br/portal/wp-content/uploads/2019/06/DOCTORADO_PABLO_KURLANDER.pdf)>. Acesso em: 30 abr. 2020.

PESTANA, R. D. **Cultura do Medo:** reflexões sobre violência criminal, controle social e cidadania no Brasil. São Paulo: Editora Método, 2003.

PINHO, P. H.; OLIVEIRA, M. A. de; ALMEIDA, M. M. de. A reabilitação psicossocial na atenção aos transtornos associados ao consumo de álcool e

outras drogas: uma estratégia possível? **Revista de Psiquiatria Clínica**, n. 35, pp. 82-88, 2008. Disponível em: <<http://www.hcnet.usp.br/ipq/revista/vol35/s1/82.htm>>. Acesso em: 15 abr. 2020

QUINDERÉ, P. H. D. **A experiência do uso de crack e sua interlocução com a clínica**: dispositivos para o cuidado integral do usuário. 2013. 232f. Tese (Doutorado em Saúde Coletiva). Universidade Estadual do Ceará, Universidade Federal do Ceará e Universidade de Fortaleza. Fortaleza-CE.

RODRIGUES, T. Tráfico, Guerra, Proibição. In: LABATE, B. C.; GOU-LART, S.; FIORE, M.; MACRAE, E.; CARNEIRO, H. (Orgs.) **Drogas e Cultura**: novas perspectivas. Salvador: EDUFBA, 2008. Disponível em: <<http://repositorio.ufba.br/ri/handle/ri/16166>>. Acesso em: 20 abr. 2020.

SABINO, N. Di M.; CAZENAVE, S. de O. S. Comunidades terapêuticas como forma de tratamento para a dependência de substâncias psicoativas. **Estud. psicol.**, Campinas -SP, v. 22, n. 2, p. 167-174, jun., 2005. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0103-166X2005000200006&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-166X2005000200006&lng=en&nrm=iso)>. Acesso em: 12 jan. 2020.

SAMPAIO, C.; FREITAS, D. S. Alteridade: os possíveis rumos a uma atitude transitiva na educação sobre drogas. In: *II Seminário Nacional De Filosofia E Educação – CONFLUÊNCIAS* - 2006. Santa Maria - RS: UFSM. **Anais** eletrônico... Santa Maria: UFSM, 2006. Disponível em: <<http://coral.ufsm.br/gpforma/2senafe/e3.htm>>. Acesso em: 10 nov. 2019.

SÁNCHEZ RUBIO, D. Derechos humanos, no colonialidad y otras luchas por la dignidad: una mirada parcial y situada. In: **Campo Jurídico**, vol. 3, n. 1, p. 181-213, Mai/2015.

SANDEFUR, R. L. What we know and need to know about the legal needs of the public, In: **South Carolina Law Review**. Volume, 67. Issue number 2, 2016.

SANTANA, J. P. de. Acesso à saúde em um mundo desigual. In: CARVALHO; R. R. P.; ROSANELI, C. F. **Bioética e Saúde Pública**. Curitiba: CRV, 2016.

SAWAIA, B. B. O Sofrimento Ético-Político como Categoria de Análise da Dialética Exclusão/Inclusão. In: \_\_\_\_\_. **As artimanhas da exclusão: análise psicossocial e ética da desigualdade**. Petrópolis, RJ: Vozes, 2016.

SILVA, N. Subjetividade. In: STREY, M. N. [et. al.]. **Psicologia social contemporânea: livro-texto**. Petrópolis: Vozes, 2013.

STUCKENBERG, C. As Deficiências Constitucionais da Teoria do Bem Jurídico. Trad. Lucas Minorelli. **Revista Eletrônica de Direito Penal e Política Criminal- UFRGS**. v. 2, n. 1, pp. 3-14, 2014. Disponível em: <<https://seer.ufrgs.br/redppc/article/view/51810/31972>>. Acesso em: 02 abr. 2020.

TILLY, C. **La desigualdad persistente**. Buenos Aires: Manatíal, 2000.

UNODC. **Transition from Compulsory Centres for Drug Users to Voluntary Community-Based Treatment and Services: Discussion Paper**. Disponível em: <[https://www.unodc.org/documents/southeastasiaandpacific//Publications/2015/hiv/Discussion\\_Paper\\_on\\_Transition\\_from\\_CCDUs\\_Edited\\_Final4\\_04Sept15.pdf](https://www.unodc.org/documents/southeastasiaandpacific//Publications/2015/hiv/Discussion_Paper_on_Transition_from_CCDUs_Edited_Final4_04Sept15.pdf)>. Acesso em: 28 abr. 2020.

WEIGERT, M. de A. B. e. **Uso De Drogas e Sistema Penal: entre o proibicionismo e a Redução da Danos**. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2010.

WORCMAN, N.; MORGANTI, R. O proibicionismo introjetado: a reprodução da violência e exclusão entre os usuários de um Centro de Atenção Psicossocial Álcool e outras drogas. PIRES, Roberto Rocha. **Implementando desigualdades: reprodução de desigualdades na implementação de políticas públicas**. Rio de Janeiro: Ipea, 2019.

ZAFARONNI, E. R. **Em busca das penas perdidas: a perda da legitimidade do sistema penal**. 5. ed. Rio de Janeiro: Revan, 2001.

**PARTE II**

**DISCRIMINAÇÃO  
E DIREITOS  
FUNDAMENTAIS: A  
LUTA CONTRA AS  
DESIGUALDADES  
SOCIAIS, DE GÊNERO,  
RAÇA E ETNIA.**

# Justicia de Género, Descolonización y Mujeres Indígenas en Abya Yala

María Teresa Sierra<sup>1</sup>

La problemática de las mujeres indígenas y la lucha por sus derechos constituye un referente central en el debate de la democracia y la ciudadanía multicultural en México y América Latina. Las mujeres indígenas no solamente se enfrentan al Estado por las continuas violaciones a los derechos colectivos de sus pueblos, disputan también sus derechos como mujeres en el ámbito mismo de sus comunidades y organizaciones. Esta doble lucha las obliga a moverse en dos registros: por un lado, cuestionan las visiones universalistas que descalifican los derechos colectivos y culturales por considerarlos opresivos para las mujeres; y por otro lado, desarrollan estrategias para discutir el derecho propio y construir una visión de equidad de género desde sus propios referentes culturales y cosmovisiones. En este texto me enfoco de manera particular en el campo de la justicia porque permite analizar de manera concreta las formas que asume la lucha de las mujeres indígenas por sus derechos dentro y fuera de sus comunidades.

El 6 de marzo de 2012, en Ayutla de los Libres, un municipio de la Montaña de Guerrero, el Secretario de Gobernación Alejandro Poiré, cumpliendo con una sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, ofreció una disculpa pública en nombre del Estado mexicano a la indígena mee'pha Inés Fernández Ortega, quien fue abusada sexualmente por militares en 2002 en su propio hogar y frente a sus hijos: *"En mi carácter de secretario de Gobernación y en nombre del Estado mexicano le ofrezco las más sentidas y sinceras disculpas por los hechos ocurridos hace casi una*

---

<sup>1</sup> Profesora-Investigadora del CIESAS-México. Una versión previa fue publicada en Actas del Congreso *Anual 2012* de ADLAF, Buenos Aires, Foro Nueva Sociedad: 239-254.

*década en los que resultaron lesionados sus derechos*<sup>2</sup>. Fue la segunda ocasión en que el Estado mexicano realizó un acto público de reconocimiento de violación de derechos hacia mujeres indígenas, por agravios en su contra cometidos por militares<sup>3</sup>. Se trata sin duda de hechos insólitos y emblemáticos en la historia política del país, que revelan, entre muchas otras cosas, la decisión de mujeres indígenas, para enfrentar la impunidad y la violación de derechos llevando su reclamo a las últimas tribunas de la justicia internacional (HERNÁNDEZ, 2017). Parecería insólito que una mujer indígena sin hablar español y en los márgenes del Estado pudiera enfrentar el racismo judicial y el orden patriarcal para defender sus derechos y conseguir que los militares fueran juzgados, como efectivamente sucedió después de 10 años de exigir justicia. Han sido también mujeres mee`pha y na'savi de la misma región, en la Costa Montaña de Guerrero, quienes han abierto los espacios de la justicia comunitaria para defender sus derechos como mujeres, lo que hasta hace unos años era casi impensable; tal es lo que sucede con el importante papel jugado por las mujeres de la Policía Comunitaria de Guerrero (PC) quienes abrieron brecha en una de las instituciones de los pueblos indígenas más emblemáticas de México, para llegar a la mesa de justicia como parte de la Coordinadora Regional de Autoridades Comunitarias (SIERRA, 2017). La PC es una institución pluriétnica de los pueblos indígenas que, desde octubre de 1995, ha conseguido enfrentar las tareas de justicia y seguridad que el Estado no ha sido capaz de garantizar.

Se trata efectivamente de dos casos que revelan la fuerza de las mujeres indígenas, provenientes de una de las regiones más pobres, excluidas y violentas de México, la Montaña de Guerrero, en el suroeste del país, para exigir sus derechos y disputarlos en diferentes escenarios y niveles legales: por una parte, los espacios internacionales y nacionales, respectivamente, de la Corte Interamericana de Derechos Humanos y ante el Estado Mexicano; y por otra parte en los escenarios locales de la

<sup>2</sup> Palabras del Secretario de Gobernación Alejandro Poiré en Ayutla de los Libres, Guerrero. <https://expansion.mx/nacional/2012/03/06/el-estado-mexicano-pide-disculpas-a-una-indigena-violada-de-guerrero> Consultado el 9 de Diciembre de 2020

<sup>3</sup> El 1 de octubre del 2010, la Corte Interamericana de Derechos Humanos, publicó dos sentencias contra el Estado mexicano por el caso de Inés Fernández Ortega y Valentina Rosendo Cantú, ambas violadas por militares en 2002

[https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec\\_215\\_esp.pdf](https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_215_esp.pdf)  
Consultado el 9 de Diciembre de 2020

justicia comunitaria ante sus autoridades y vecinos. En ambos espacios las mujeres indígenas revelan su agencia social, lo que contrasta con las visiones que enfatizan en su condición de víctimas, sujetas al designio de sus costumbres y la opresión de género por lo cual es importante “salvarlas” lo que incluso justifica limitar las autonomías; tal como enarbolan voces oficiales desde el Estado, pero también desde el feminismo hegemónico (cfr. HERNÁNDEZ, 2006). Al mismo tiempo ambas experiencias revelan procesos altamente globalizados a través de los cuales las mujeres indígenas hacen uso del lenguaje de derechos; en especial muestran la fuerte interconexión de su lucha por sus derechos humanos con la lucha por sus derechos colectivos como integrantes de pueblos indígenas.

Destaco así estos dos aspectos: por un lado, la agencia de las mujeres indígenas para disputar derechos y por otra parte las formas que asume su reivindicación de género en la intersección de sus luchas identitarias como mujeres y como miembros de pueblos indígenas. En especial, la experiencia de las mujeres indígenas ante la justicia y las instituciones comunitarias constituye un referente privilegiado para profundizar en los debates sobre la interculturalidad, el género y los derechos lo que tiene impactos fundamentales para avanzar en conceptualizaciones dinámicas de la cultura y el derecho desde la mirada crítica e innovadora de las mujeres indígenas. Me refiero en particular a las nuevas modalidades de justicia y la autoridad indígena que han surgido en los últimos tiempos en el marco de las políticas multiculturales del Estado, dentro de las cuales las mujeres están disputando sus derechos. Tales experiencias no pueden aislarse del contexto más general de impunidad, discriminación y la violación de derechos que enfrentan los pueblos indígenas en México y en América Latina (SIDER y SIERRA, 2010). Tampoco pueden aislarse de los procesos de globalización legal que están incidiendo en la construcción de nuevos lenguajes de derechos de corte internacional y nacional, desde los cuales las mujeres indígenas construyen sus propias definiciones en torno al género y la justicia; en un proceso que se ha llamado la vernacularización de los derechos (MERRY, 2006).

Con el fin de analizar estos procesos me refiero primero a los ejes del debate en torno al género desde la diversidad cultural y el colonialismo, para posteriormente destacar las condiciones estructurales que limitan las posibilidades de las mujeres indígenas para acceder a la justicia y que inciden en las formas en que se vive la opresión de género. Esta problemática

es común a la lucha de mujeres indígenas a lo largo del continente y se destacan trazos similares. La referencia a experiencias exitosas desarrolladas por mujeres indígenas en diferentes contextos latinoamericanos para abrir nuevos espacios de género dentro y fuera de sus comunidades ofrece las ventanas para observar el papel dinámico de la cultura y los derechos. Es también en esos contextos que las feministas indígenas apelan a un discurso interseccional que no minimice las causas de las violencias y el impacto del colonialismo (SIEDER y BARREDA, 2017).

## **Género, Diversidad Cultural y Colonialismo**

Sin duda uno de los referentes más novedosos en la construcción de las identidades políticas de los movimientos étnicos y sociales de los últimos tiempos tiene que ver con las demandas planteadas por las mujeres indígenas ante sus comunidades y ante el Estado: al cuestionar el orden tradicional de género han sacudido los modelos establecidos del deber ser y las costumbres al interior de sus comunidades y organizaciones; pero al vincular sus demandas como mujeres con las luchas de sus pueblos contra el racismo y la desigualdad, cuestionan las políticas excluyentes y pauperizadoras de los regímenes hegemónicos neoliberales y colonialistas. De esta manera las mujeres indígenas se han enfrentado a dos grandes tareas: por un lado, convencer a sus hombres que sus demandas como mujeres no van en contra de las luchas de sus pueblos; y por el otro mostrar que éstas responden a sus propias necesidades como mujeres indígenas al cuestionar las “malas” costumbres que las subordinan, sin por ello descalificar su cultura. Desde esta doble perspectiva las mujeres indígenas organizadas han debido construir un discurso propio que parta de sus mundos de vida, de las maneras particulares de comprender las relaciones de género en sus comunidades, para identificar lo que para ellas resulta dañino, que debe cambiar, pero también para mostrar que cambiar la cultura no significa rechazarla, sino adecuarla a las nuevas necesidades que enfrentan en la lucha por construir mundos más justos y menos opresivos. Como lo han mostrado las mujeres indígenas zapatistas de Chiapas, en México, las mujeres mayas guatemaltecas, las mujeres kechwas de Chimborazo, en el Ecuador, las mujeres Aymaras de Bolivia y muchas otras mujeres a nivel

latinoamericano, ellas están formulando desde sus contextos y lenguajes sus propias maneras de construir “su ser mujer” dentro de sus marcos culturales articuladas al horizonte político que construyen sus pueblos (SÁNCHEZ, 2005).

En este proceso han propuesto nuevos referentes para pensar el género desde la diversidad cultural apelando a diferentes discursos y registros, que provienen tanto de sus lógicas culturales y cosmovisiones, como también de los discursos globales en torno a los derechos. Se conectan así con los debates que desde otros contextos y lugares del mundo están haciendo las mujeres afrodescendientes para cuestionar las visiones universalistas sobre la violencia de género que han tendido a difundir modelos homogéneos del ser mujer sin contemplar la experiencia del racismo, la exclusión y el colonialismo (cfr. MOHANTY, 1985; SUÁREZ-NAVAZ y HERNÁNDEZ, 2008). De esta manera no es posible definir en abstracto la equidad y la violencia de género sino se consideran al mismo tiempo los contextos, las historias y la cultura que se engarzan en las identidades femeninas, y que modelan las alternativas y posibilidades para cambiar costumbres y roles de género. La cuestión principal no es si la cultura es dañina para las mujeres, como lo plantean algunas autoras desde una visión liberal de los derechos (cfr. MOLLER OKIN, 1999); sino el comprender cuáles son las formas diversas que asume y es vivida la opresión de género desde las distintas culturas y las condiciones estructurales e históricas que la reproducen. En el caso de las mujeres indígenas esto significa considerar también la historia de racismo y el colonialismo que ha marcado sus vidas y la de sus pueblos situándolas en el margen de los márgenes; por ello, resulta fundamental un enfoque interseccional que documente el cúmulo de opresiones de clase, raciales, institucionales y sexuales que hacen que la violencia patriarcal no pueda reducirse a un asunto de género – la opresión del hombre sobre la mujer – y que revelen como estas distintas violencias se potencian en contextos específicos vulnerando a las mujeres en su vida cotidiana. Cómo bien señala Aída Hernández (2010), en el caso de las mujeres indígenas la lucha por la equidad de género involucra de manera estrecha una dimensión material, surgida desde la misma subsistencia, con una dimensión cultural, relativa a sus identidades étnicas. De esta manera, siguiendo a Alvarez, Dagnino y Escobar (1998), una política cultural de género desde las mujeres indígenas vincula necesariamente lo material y lo cultural, por lo que no pueden abordarse de manera separa-

da. Resulta por ello necesario tomar en cuenta otras miradas localizadas y contextuales que ayuden a comprender qué significa y cómo se vive la violencia para las mujeres indígenas y los sentidos que adquieren sus reclamos y sus luchas cuando disputan sus derechos en escalas diferenciadas.

Estos procesos están atravesados de contradicciones y relaciones de poder, y han significado una prueba difícil para las mujeres indígenas ante las continuas críticas y descalificaciones que han sufrido de sus propios compañeros y de sus organizaciones por defender los derechos de las mujeres al considerar que con ello afectan las lógicas comunitarias de sus pueblos. En un sentido opuesto sucede también que el Estado busca sacar provecho del discurso de género cuando en aras de proteger a las mujeres de sus costumbres debilita las autonomías indígenas; tal es lo que hemos visto en México en los debates sobre las reformas en materia indígena (HERNÁNDEZ, 2006), y como también se sucede en países como Bolivia, donde a pesar de avances constitucionales importantes que reconocen la plurinacionalidad, la descolonización y la despatriarcalización, se siguen pasando leyes que limitan las autonomías indígenas; esto sucedió con la Ley de Deslinde Constitucional boliviana (2010) que reduce la jurisdicción indígena en casos que involucra asuntos de violencia de género (ARTEAGA, 2018; en prensa). A pesar de los obstáculos y retrocesos hoy en día es innegable el papel protagónico de las mujeres indígenas en las dinámicas comunitarias y en las luchas de sus pueblos. Es desde estas luchas que se alimentan también los feminismos indígenas que ponen en el centro la lucha contra la despatriarcalización y el colonialismo.

## **El Marco Estructural de la Desigualdad y la Interseccionalidad de la Violencia**

En un estudio sobre acceso a la justicia para las mujeres indígenas en América Latina (SIEDER y SIERRA, 2010), destacamos las barreras estructurales que limitan su posibilidad de acceso a la justicia, las cuales se encuentran directamente ligadas a su condición de clase, étnica y de género. Más que una triple discriminación se trata de categorías que se potencian e intersectan en momentos concretos cuando las mujeres se enfrentan a la ley. De esta manera no es posible abordar la desigualdad de género sino

se contemplan las condiciones materiales que afectan a las mujeres en su cotidianidad y que inciden en las posibilidades que tienen de acceder a relaciones más equitativas en el grupo doméstico. Tampoco pueden abstraerse dichas desigualdades de los múltiples sistemas de dominación que atraviesan la vida de las mujeres indígenas y determinan las formas que asume la violencia de género. Se trata efectivamente de condiciones materiales de vida que las afectan en tanto miembros de pueblos indígenas y de manera especial en su condición de mujeres. Varios estudios destacan el fuerte sesgo de género en la vivencia de la pobreza y marginalidad de las mujeres indígenas en América Latina (cfr. SIEDER y SIERRA op cit). Un mayor porcentaje de ellas son analfabetas con relación a los hombres; se ven afectadas por situaciones de muerte materna en mayor medida que mujeres no indígenas; tienen un porcentaje mayor de monolingüismo, y bajas posibilidades de acceder a los sistemas de salud. Dichas condiciones suelen acompañarse de insalubridad, condiciones de vida muy limitadas, espacios de habitación muy reducidos que comparten familias ampliadas, así como el peso mismo de la migración económica, las cuales inciden de manera directa en las formas mismas de la violencia de género. En suma, observamos la vigencia de patrones de exclusión, marginación y desigualdad étnica con un correlato de género que impactan las posibilidades que tienen las mujeres indígenas de acceder a la justicia y defender sus derechos.

Además de la desigualdad estructural las mujeres indígenas sufren violencia física, psicológica y sexual directa por actores estatales y no estatales que se hacen especialmente extremas y lacerantes en contextos de conflicto político, de militarización y de crimen organizado; como lo revela el caso mismo de Inés Fernández, indígena me'phaa de Guerrero, antes referido, y distintas experiencias muy lastimosas en México incrementadas en los últimos tiempos en torno a los feminicidios, desaparición forzada, violaciones entre otras violencias extremas que viven las mujeres. Dichas condiciones han sido destacadas de manera especial en los llamados Informes Sombras que organizaciones de Derechos Humanos han hecho en torno al seguimiento de las recomendaciones de la Comisión para la Eliminación de la Violencia hacia las Mujeres (CEDAW)<sup>4</sup>; dichos informes revelan el terrible efecto de la militarización y la impu-

<sup>4</sup> Ver Informe Sombra de la Red Todos los Derechos para Todos y Todas 2008-2017 [https://reddtdt.org.mx/violencias\\_mujeres/wp-content/uploads/sites/6/2018/03/180307-Informe-Violencias-Mujeres\\_Final\\_Web\\_VersionPublica.pdf](https://reddtdt.org.mx/violencias_mujeres/wp-content/uploads/sites/6/2018/03/180307-Informe-Violencias-Mujeres_Final_Web_VersionPublica.pdf) (Consultado 10 dic 2020)

nidad en la violencia de género, junto con el aumento de la pobreza y la marginación como impacto de las políticas neoliberales, lo cual adquiere una dimensión particular en regiones indígenas, como lo es el caso de la Montaña de Guerrero, en México (cfr. CDH Tlachinollan, 2012). Sólo desde una perspectiva interseccional (CRENSHAW, 1991) y descolonial puede comprenderse el sentido en que las distintas violencias económicas, políticas, institucionales y psicológicas interactúan e inciden en el cuerpo de las mujeres indígenas<sup>5</sup>. Por esto resulta insuficiente una definición estrecha de violencia de género que suele caracterizar una buena parte de los estudios feministas que priorizan la violencia física y sexual en el cuerpo de las mujeres sin considerar como interactúan y se potencian distintas violencias que afectan a mujeres indígenas (cfr. SIEDER & SIERRA, 2010; SIEDER y MC NEISH, 2012; BAITENMAN, CHENAUT y VALREY, 2007). Por ello, no es posible abstraer la precariedad de sus contextos al analizar las violencias que las aquejan incluidas las violencias de género y los efectos del colonialismo y del racismo que laceran sus vidas y reproducen una vulnerabilidad de larga data.

Los marcos estructurales de la desigualdad social, acentuados en los tiempos actuales de gobernanza neoliberal, limitan de manera directa las posibilidades que tienen las mujeres indígenas de disputar sus derechos y transformar las relaciones de género culturalmente arraigadas. En gran medida esto se debe a que la lucha por la subsistencia en contextos de extrema pobreza, inseguridad y violencia resulta muchas veces prioritaria, lo que limita priorizar un discurso de derechos como mujeres; no por ello deja de tener relevancia. Al mismo tiempo los efectos del despojo sobre los territorios indígenas y sus recursos naturales como resultado de las mismas políticas de desposesión neoliberal afectan de forma principal a las mujeres en la medida que incrementan su vulnerabilidad y ponen en riesgo la reproducción misma de sus familias y comunidades. Es en el marco de estas violencias estructurales que las mujeres indígenas construyen sus vidas y en la medida de sus posibilidades apuestan por transformarlas. Desde esa perspectiva se suele no comprender que para algunas mujeres indígenas sus apuestas principales no son priorizar los temas de salud

---

<sup>5</sup> De acuerdo a Crenshaw el análisis interseccional significa considerar los diferentes sistemas de dominación que inciden en la definición de la violencia de género, lo que implica contemplar los condicionantes étnicos, de clase y de género como dimensiones que se sobrepone en contextos determinados (cfr. CRENSHAW op cit)

sexual y reproductiva - según promueven colectivos feministas y ONGs internacionales-, sino que demandan centros de salud, carreteras a sus comunidades y más apoyo productivo para sus familias, y junto con ello discuten las costumbres que les impiden participar en reuniones, acceder a la tierra y ocupar cargos de autoridad, sin dejar de estar al frente de la defensa de sus tierras y territorios; tal es lo que discutieron mujeres na'savi y mee'pha de la Montaña de Guerrero durante talleres de diagnóstico que realizamos con ellas sobre sus problemáticas y demandas de justicia<sup>6</sup>. El hecho mismo que las mujeres indígenas se abran a discutir sus costumbres y a pensar que tienen derechos y no sólo obligaciones, constituye en sí un avance para ellas y sus familias; y esto delinea en gran medida la agenda de género que muchas de ellas construyen.

Desde sus necesidades cotidianas las mujeres indígenas se enfrentan así a un entramado de obstáculos y limitaciones de índole económico, social y cultural que incide directamente en las formas en que se vive la violencia de género y que también define sus prioridades y demandas. Tal es por ejemplo el caso de las mujeres nahuas de Cuetzalan en la Sierra Norte Puebla, que construyeron una agenda de género dirigida a fortalecer sus procesos organizativos como artesanas y junto con ello a reflexionar sobre sus derechos como mujeres indígenas (MEJIA, 2010), al mismo tiempo que han sido actoras claves en la promoción de actividades agroecológicas, artesanales y de turismo alternativo.

## **Mujeres Indígenas, Acceso a la Justicia e Ideologías de Género**

Para las mujeres indígenas, acceder a la justicia del Estado y de sus comunidades ha sido una prueba difícil dado el peso privilegiado de las ideologías de género que justifican el papel subordinado de las mujeres ante los designios masculinos. Estudios en regiones indígenas han documentado las condiciones de desventaja, racismo y exclusión de las mujeres ante la justicia del Estado y las dificultades que enfrentan ante sus propias

---

<sup>6</sup> Durante 2009 y 2010, en el marco de un proyecto colaborativo con mujeres de la policía comunitaria realizamos un Diagnóstico Participativo sobre Costumbres, Derechos y Acceso a la justicia recogidos en una publicación posterior (SIERRA, 2017).

autoridades al buscar que se les haga justicia (BARRAGÁN y SOLÍS, 2011; CHENAUT, 2004; SIERRA, 2004). Se sabe que para las mujeres indígenas enfrentarse a la justicia del Estado no significa solamente confrontar el orden de género patriarcal y clasista sino también un arraigado racismo institucional y judicial que las excluye y desvaloriza imponiendo el español como lengua de comunicación, así como una serie de obstáculos que les impide acceder a una defensa legal. La situación de discriminación de las mujeres indígenas y su impacto en el acceso a la justicia han sido destacados por los informes internacionales de Relatores de la ONU de los derechos indígenas, así como por los reportes de la CEDAW dirigidos a México dando seguimiento a los compromisos sobre el tema de violencia de género, que enfatizan en las condiciones de vulnerabilidad de las mujeres indígenas agravadas por la pobreza, la marginación, el acoso y la desposesión (CEDAW, 2012). En los últimos tiempos esta situación se ha incrementado como resultado de las múltiples violencias y las políticas de despojo que pesan sobre los territorios indígenas que se han convertido en verdaderos campos minados (SIERRA, 2018), lo que pone en riesgo de manera especial a las mujeres

Así como en las leyes estatales se instituye una visión patriarcal, en el caso de los sistemas normativos indígenas prevalece también un orden de género masculino que las subordina dificultando el acceso a la justicia comunitaria. En este sentido las mujeres indígenas no solamente sufren discriminación ante las instituciones estatales, sino que viven la subordinación en todas las esferas de la vida social dentro y fuera de sus pueblos. Por ello, en los últimos años, llaman la atención la emergencia de diferentes organizaciones de mujeres indígenas que se han preocupado por generar alternativas que confronten las visiones masculinas de la justicia y la violencia de género, destacando también la problemática de la diferencia cultural y los efectos de estructuras racializadas que reproducen el colonialismo (FIMI 2007, ECMIA 2013, CONAMI 2019). En distintas regiones de México y de América Latina observamos procesos organizativos comprometidos por impulsar y promover los derechos de las mujeres indígenas para incidir en los espacios institucionales de la justicia dentro y fuera de las comunidades (LANG y KUCIA, 2009; SIEDER, 2017). En esto sin duda ha sido clave el avance en el discurso internacional sobre los derechos de las mujeres y el cuestionamiento a la violencia de género, tal como se ha planteado desde la CEDAW, y en las propias legislaciones

nacionales de los países latinoamericanos<sup>7</sup> Aún así la ley general en contra de la violencia de género, por más innovadora que pueda ser conlleva un lenguaje igualmente impositivo y distante sino se consigue traducir desde los contextos y necesidades concretas de las mujeres indígenas. Esto es lo que Laura Saavedra (2019) revela en una investigación reciente en los Altos de Chiapas al destacar la contradicción entre lo que dice la Ley y lo que las mujeres tzeltlaes conceptualizan sobre la vivencia de las violencias. Por ello, es urgente poner en relevancia los contextos y los sentidos profundos de justicia y agravio que viven las mujeres indígenas que van más allá del discurso legal e involucran necesariamente sus valores culturales y cosmovisiones.

En la coyuntura actual de renovación de la justicia comunitaria, las mujeres están propiciando una discusión sobre las costumbres y la justicia tradicional, al mismo tiempo que exigen el reconocimiento de sus derechos como mujeres indígenas frente al Estado y se involucran en la defensa de sus territorios y bienes comunes. Esto ha significado buscar las formulaciones adecuadas para enfrentar las concepciones tradicionales de género que han situado a la mujer en una condición de subordinación teniendo que aceptar el maltrato, el abuso sexual, el abandono de la pareja, el no reconocimiento de los hijos, entre muchos otros aspectos que salen a relucir cuando las mujeres acuden a la justicia comunitaria, y en menor medida a la justicia oficial. No es fácil hablar de derechos en contextos donde las mujeres han crecido bajo la idea que no pueden tomar decisiones, que están bajo la vigilancia de sus hombres, y subordinadas a sus deseos y de sus familias. Más aún cuando el contexto comunitario refuerza esos valores en aras de un discurso de la complementariedad, que para muchas mujeres significa tener que aceptar los roles designados que van de sí y no se cuestionan. Tal es por ejemplo la respuesta de una mujer na'savi en la comunidad de Buenavista, en Guerrero, cuando hablaba de sus derechos en el marco de los talleres de diagnóstico antes referidos: *"mi derecho a dar de comer a mis hijos, a mi esposo"* o lo que dijo un vecino de la misma comunidad cuando se refirió a los derechos de las mujeres: *"el derecho a buscar a su esposo cuando está borracho"* (SIERRA, 2017). Asimismo

---

<sup>7</sup> Ver Ley general de acceso de las mujeres a una vida libre de violencia, (México de 2007); Ley 103 cpntra violencia de género e intrafamiliar (Ecuador 1995); Ley de igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres (Perú 2007); Ley contra le feminicidio y otras formas de violencia contra las mujeres (Guatemala 2008).

en muchas otras esferas de la vida las mujeres juegan un rol fundamental en el espacio comunitario y familiar; sea en su papel de parteras, de matronas, de curanderas, de sabias y acompañando a su pareja en las distintas actividades rituales colectivas y familiares. Por ello, al analizar los roles de género necesariamente deben contemplarse desde una visión integral que dé cuenta de los papeles diferenciados de hombres y mujeres en los grupos domésticos y las concepciones que las mismas mujeres tienen de dichos roles, lo que resulta central al buscar negociarlos o redefinirlos. (cfr. SIERRA, 2004, 2009; ver también CHENAUT, 2004; SIEDER y BARRERA, 2017)

## **La Participación de las Mujeres y la Renovación de la Justicia Indígena**

El nuevo marco legal en distintos países que reconoce jurisdicciones indígenas junto con el derecho propio, así como el clima político y cultural favorable a los derechos de las mujeres ha traído como consecuencia dos principales efectos. Por un lado, las nuevas leyes en contra de la violencia están siendo discutidas en los foros continentales y nacionales lo que ha generado formulaciones novedosas en torno a las concepciones de género vinculadas a sus identidades como mujeres indígenas (FIMI *op cit*; ECMIA *op cit*); y por otro lado, el hecho mismo que las mujeres no solamente están reclamando derechos sino que se encuentran participando en las luchas de sus pueblos frente al despojo al mismo tiempo que ocupan cargos y posiciones de autoridad.

Llama especialmente la atención la importante participación de mujeres indígenas aymara “Mama tallas” en la Asamblea constituyente de Bolivia en el año 2007, donde casi 40% de las constituyentes eran mujeres de pollera jugando un papel central en los debates parlamentarios como fue el caso de las Bartolina Sisa (SIEDER y BARRERA *op cit*); hecho impensable hace apenas algunos años. Asimismo durante de la discusión de las autonomías indígenas también en Bolivia, como resultado de la nueva constitución, según documenta Ana Cecilia Arteaga, las mujeres aymaras de Totorá Marka insistieron en discutir el principio de la complementariedad entre los géneros, el llamado *chacha warmi* (hombre-mujer) para

introducir una nueva acepción en torno a dicho principio: propusieron hablar de chacha-warmi y warmi-chacha para fomentar una verdadera “complementariedad” (ARTEGA, 2018, en prensa). Dichos procesos serían impensables hace apenas unos años y revelan la fuerza y el compromiso de las mujeres indígenas para abrir los espacios de decisión a su participación dentro y fuera de sus comunidades; corresponden efectivamente a una de las grandes transformaciones que revelan los cambios que están impulsando las mujeres indígenas en distintas geografías lo que se traduce también en nuevas formulaciones teóricas que alimentan los feminismos indígenas. Lo novedosos de estos feminismos, que son diversos, son sus apuestas por discutir la desigualdad de las mujeres desde miradas interseccionales y descolonizadoras que apuestan tanto a documentar las múltiples violencias que las afectan como mujeres y como indígenas, como a generar alternativas para enfrentarlas poniendo en relevancia lenguajes y saberes propios al mismo tiempo que se valen del discurso de derechos; generan así nuevos significados que buscan negociar los roles de género y generar nuevos sentidos desde sus horizontes de posibilidad y en su caso transformarlos.

En paralelo a estos procesos ha emergido una diversidad de centros de apoyo y defensa legal para las mujeres indígenas en diferentes países de América Latina: tal es el caso de las Defensorías de la Mujer Indígena (DEMI) en Guatemala; Comisarías de la Mujer en el Ecuador; Casas de Refugio en Perú; Defensoras de la Mujer en Bolivia; Casas de la Mujer Indígena en México; las Defensoras Comunitarias del Cuzco en Perú. Estos centros son dirigidos por las mismas mujeres y reciben apoyo oficial o bien de la cooperación internacional, lo que les ha permitido una cierta vida si bien también significa una fragilidad sobre todo porque el presupuesto no está garantizado (SIEDER y SIERRA, 2010). Estos centros están construyendo apuestas integrales para tratar los asuntos de violencia de género conjugando el apoyo legal, emocional y psicológico; en todos ellos las identidades étnicas son la base articuladora que ha potenciado las subjetividades mismas de las mujeres. Tal es por ejemplo el caso de la Casa de la Mujer Indígena (CAMI) en Cuetzlan, Sierra Norte de Puebla, en México, administrado por mujeres nahuas que han desarrollado una propuesta intercultural con equidad de género para tratar el tema de la violencia doméstica, defender los derechos de las mujeres y e incidir en la justicia indígena; dicha experiencia cuenta además con un albergue

para mujeres violentadas, que permite apoyar a mujeres víctimas durante al menos tres meses mientras se resuelve su situación legal y familiar. El tratamiento emocional, la sanación espiritual, el apoyo de curanderas, parteras y de médicos, combinados con el seguimiento de procesos legales en las instancias del Estado o con las autoridades indígenas, ha sido la base de un nuevo modelo de atención a las mujeres desde las propias mujeres indígenas con resultados altamente satisfactorios (TERVEN, 2009).

Un caso más a destacar es la experiencia de Wangky Tangni (“Flor del Río”) en la Costa Atlántica de Nicaragua el cual constituye un centro donde las mujeres miskitas han podido generar un nuevo espacio de capacitación en derechos sobre temas diversos que van desde la violencia de género, la participación política, proyectos de desarrollo sustentable, de capacitaciones en derechos humanos, y de programas de salud incorporando perspectivas indígenas y occidentales sobre medicina y mediación de conflictos comunitarios (FIMI, 2007). Todos los programas de Wangky Tangni promueven, simultáneamente, los derechos humanos de las mujeres y los derechos colectivos de los pueblos miskitos (cfr. SIEDER y SIERRA, 2010)

Sobresale asimismo la participación de las mujeres en la justicia comunitaria accediendo a cargos de autoridad lo que era inconcebible hace no muchos años. Es así que mujeres ronderas de Cajamarca, Perú, mujeres kichwas de Chimborazo, Ecuador, mujeres mayas de Guatemala, mujeres mee`pha y na`savi de Guerrero en México, entre muchas otras, se encuentran asumiendo funciones de justicia en sus comunidades y regiones, lo cual implica nuevos retos al confrontar de manera importante el poder masculino y las ideologías de género que lo sustentan (LANG y KUCIA, 2009). Lo novedoso en todos estos casos es la fuerza y decisión de las mujeres para abrir espacios en instituciones tradicionalmente masculinas, lo cual ha implicado un intenso trabajo de convencimiento para hombres y mujeres, y sobre todo un compromiso de las propias mujeres para defender sus derechos. Corresponde a una tarea nada fácil y que en ocasiones ha sido boicoteada por los propios compañeros, pero también por algunas mujeres. Esto se debe a la dificultad de confrontar arraigados órdenes de género que han naturalizado el poder masculino y más aún cuando esto se anuda con costumbres que naturalizan la subordinación femenina. Por todo esto es particularmente notorio la fuerza de muchas mujeres para fortalecerse, incluso con el apoyo de los hombres, que han

comprendido que las mujeres también tienen derechos, tal y como lo señaló un promotor del Buen Trato, en Sucumbíos en el Ecuador (LANG y KUCIA op cit).

Ante la apertura de nuevos espacios de justicia comunitaria y el fortalecimiento de las identidades étnicas, las mujeres indígenas se enfrentan al reto de innovar sus propias tradiciones jurídicas disputando porque éstas incluyan una visión de equidad de género, sin por ello cuestionar las lógicas colectivas. Las mujeres nahuas de Cuetzalan, antes mencionadas, han hecho importantes avances para incidir en las nuevas instancias de la justicia indígenas, los Juzgados Indígenas a nivel municipal, lo que han hecho con gran sensibilidad y cuidado buscando poner al frente su visión de mujeres indígenas, respetando los propios ritmos culturales; lo que están haciendo de manera persistente y original (TERVEN, 2009; 2017). Hay otras experiencias en donde la participación de las mujeres en la justicia comunitaria ha sido más complicada. Tal es por ejemplo lo que sucede con las mujeres de la policía comunitaria en la Costa Montaña de Guerrero, en México, cuya participación se da en el marco de una organización de gran impacto regional y fuerza autonómica que sin embargo tiene arraigados esquemas patriarcales (cfr. SIERRA, 2009). Las mujeres de la Policía Comunitaria se han beneficiado de las condiciones de seguridad que les garantiza su institución en un amplio territorio,<sup>8</sup> además de haber sido actoras claves de su formación, aún si han sido invisibilizadas. Notoriamente lograron abrir los espacios de la justicia comunitaria a su participación, lo que ha sido una lucha titánica. También es cierto que en determinadas coyunturas los asuntos de las mujeres son relegados debido al incremento de la inseguridad, la violencia y el acoso sobre el sistema comunitario y sus territorios, lo que hace que los logros de género en coyunturas específicas y delicadas suelen vivir retrocesos. Algo similar describió Shannon Speed con relación a la Asamblea de Mujeres en comunidades zapatistas, en Chiapas, México, cuando dicha Asamblea fue disuelta por decisión de las propias mujeres ante una serie de conflictividades que pesaban sobre las autonomías indígenas (SPEED, 2008). Es en estas tramas de relaciones de poder que deben analizarse los alcances y límites de las luchas de las mujeres como reiteradamente se observa cuando las comu-

---

<sup>8</sup> Tal como lo narran las mujeres de la Comunitaria, ellas han sido de las principales beneficiadas con la policía comunitaria ya que ahora pueden moverse en colectiva por los caminos que las llevan sin temor a ser violadas o asaltadas.

nidades indígenas están bajo fuego cruzado o la amenaza de poderes económicos y políticos externos, sean o no del Estado.

Desde sus experiencias las mujeres indígenas están poniendo en la práctica formas más adecuadas de hacer justicia, recuperando lo que en el mundo andino han llamado las construcciones del “buen vivir” (*suma kausai*) (WALSH, 2010). Estas significan visiones integrales y holistas de la relación del ser humano con la naturaleza, concebida como ser viviente, lo que tiene efectos en el ejercicio de la autoridad y en la forma misma de resolver los conflictos que no pueden reducirse a salidas punitivas. Estos planteamientos, a los que apunta el proceso de descolonización de los estados plurinacionales como Bolivia y el Ecuador<sup>9</sup>, implican el reto de repensar las relaciones entre hombres y mujeres, sin dejar de considerar los contextos culturales y las formas de vida de los pueblos y comunidades indígenas.

## Conclusiones

En los últimos tiempos vemos la confluencia de dos grandes procesos desde los cuales se definen los derechos de las mujeres indígenas: las nuevas leyes en torno a la equidad de género y en contra de la violencia hacia las mujeres, por un lado, y, por otro lado, los importantes avances en el derecho internacional para reconocer los derechos de autonomía de los pueblos indígenas. Los esfuerzos de las mujeres indígenas por afianzar y legitimar sus reclamos están irresolublemente ligados a las luchas colectivas por la autonomía y la defensa del territorio, lo que en ocasiones ha significado el subordinar incluso sus propias luchas o al menos posponerlas. Hemos visto también que las mujeres indígenas se enfrentan a formas múltiples de exclusión y de opresión por su condición étnica, de género y de clase, las cuales inciden de manera cumulativa en sus posibilidades de acceder a la justicia y de enfrentar la violencia de género. Por lo que solamente desde una perspectiva interseccional que permite mostrar el entrecruce de los distintos sistemas de dominación y las identidades

---

<sup>9</sup> En ambas constituciones se reconocen derechos a la naturaleza que el Estado debe proteger (cfr. Constitución del Estado Plurinacional de Bolivia 2009; Constitución Política del Ecuador 2008)

puede comprenderse las formas concretas de la violencia que sufren las mujeres indígenas y el sesgo de género que adquieren. Aún más en el caso de mujeres indígenas son de destacar los efectos colectivos y estructurales de las violencias, así como el impacto del legado colonial que potencia las exclusiones e inferioriza las concepciones de vida de los pueblos. Es frente a este cúmulo de opresiones que las mujeres indígenas construyen sus alternativas y apuestan por nuevos lenguajes que valoran sus identidades al mismo tiempo que buscan formas adecuadas de buen trato y dignidad para ellas y sus colectivos.

En especial me ha interesado destacar tres grandes aspectos: La agencia de las mujeres indígenas para defender sus derechos; la influencia de un lenguaje globalizado de derechos y su apropiación por parte de las mujeres; y por último el sentido en que se encuentran abriendo nuevos espacios de género dentro de sus instituciones y organizaciones, y especialmente en el campo de la justicia. En el proceso las mujeres indígenas están contribuyendo a teorizar sobre las formas concretas en que se vive y se asume la opresión de género y se construyen los derechos, desde sus propios modelos culturales, cuestionando con ello las oposiciones entre el universalismo y el particularismo de los derechos desde los cuales se suele descalificar el derecho indígena. Es decir, la falsa oposición entre cultura y derecho al cuestionar visiones que naturalizan la cultura oponiéndola a los derechos; así como la importancia de considerar la dimensión material junto con la dimensión identitaria y cultural de los reclamos. En todos estos aspectos el énfasis está puesto en las tensiones y las dinámicas de cambio que obligan a ir más allá de los dualismos conceptuales y las presiones epistémicas universalistas que han terminado por victimizar a las mujeres indígenas sin contemplar sus contextos y las luchas que realizan en los distintos ámbitos de sus vidas poniendo en relevancia sus identidades étnicas.

Los aportes de las mujeres indígenas son variados. Destacan su capacidad para teorizar desde sus propios lenguajes y cosmovisiones propias las cuales innovan para responder a sus propias demandas como mujeres; de ahí las construcciones en torno a la dualidad y la complementariedad, planteadas con modalidades diferentes por intelectuales mayas de Guatemala, como una manera de recuperar sus identidades étnicas y de género y como herramienta política frente a historias de violencia extrema (SIEDER y MACLEOD, 2009); por mujeres aymaras de Bolivia que reivindican el principio del “*chacha-warmi*” (hombre-mujer) y del *Suma Kausai* o Vivir

Bien para discutir las nuevas leyes autonómicas (ARTEAGA op cit 2018). Así también el énfasis de las mujeres kichwas del Ecuador, mujeres indígenas de México (CERVONE y CUCURI, 2018), entre muchas otras, que reivindican la dimensión intercultural del derecho y la justicia indígena frente al Estado al mismo tiempo que apelan a formas nuevas de disputar la justicia en sus espacios comunitarios (SIERRA, 2017; SAAVEDRA, 2019).

Las nuevas experiencias de justicia indígena en contextos de globalización legal y de reforma multicultural del Estado han abierto posiciones a las mujeres indígenas para defender sus derechos, discutir sus costumbres y para repensar las formas tradicionales del ser mujer. Las mujeres indígenas se enfrentan al gran reto de legitimar el discurso sobre los derechos de las mujeres en espacios tradicionalmente dominados por normas patriarcales y arraigadas prácticas que naturalizan su exclusión. El proceso no ha sido fácil, sin embargo, observamos cambios importantes en experiencias locales que están marcando la pauta de una transformación en los modelos culturales de las sociedades indígenas.

El discurso sobre derechos de las mujeres está delineando nuevos rumbos y retos para pensar la diversidad étnica, de género y el acceso a la justicia, y en esto han intervenido procesos organizativos propios pero también la relación con instituciones gubernamentales y ONGs de derechos humanos que han sido aliadas importantes en coyunturas específicas. Es de notar la fuerza de las mujeres indígenas para cuestionar lo que identifican como “malas costumbres”, al mismo tiempo que buscan generar alternativas para enfrentar la violencia sin por ello romper con su cultura. En este proceso se valoran los saberes propios como mujeres indígenas, y se discuten nuevas propuestas que van redefiniendo el sentido de la justicia y el derecho indígena en diálogo con diversos actores. Se trata efectivamente de procesos innovadores que apuntan a transformar concepciones naturalizadas sobre los roles de género desde las propias gramáticas culturales y a visualizar formas diversas en torno a los agravios, los daños y la justicia misma.

En todas estas experiencias lo que queda claro es que el discurso de las mujeres indígenas por sus derechos y su búsqueda por construir una propuesta propia implica dos procesos: por lado, un cuestionamiento a visiones arraigadas de la tradición y la cultura en torno a los modelos del ser mujer, y, por otra parte, la apropiación paulatina de un discurso de derechos, es decir, su vernacularización, que con más o menos fuerza les

permite formular ideas para confrontar la violencia de género y las exclusiones, dentro y fuera de las comunidades. Junto con ello se observa también la fuerza de pensamientos innovadores de feministas indígenas que están invitando a “revisar los conceptos propios generados a partir de las culturas indígenas en el marco de transformaciones políticas y estructurales” (HERNÁNDEZ y SIERRA, 56) y poniendo en el centro la crítica al colonialismo y al género desde la interseccionalidad (ESPINOZA, GÓMEZ y OCHOA, 2014). Un abordaje muy sugerente planteado por Lorena Cabnal, feminista maya, es abordar la subjetividad femenina en el entrecruce de lo colectivo junto con individual poniendo énfasis en el territorio- cuerpo como dos dimensiones donde se traducen las violencias hacia las mujeres (CABNAL, 2012). De esta manera desde las experiencias prácticas las mujeres indígenas están formulando propuestas concretas que desestabilizan arraigados regímenes de género comunitarios y las visibilizan en su agencia social; también están innovando en las formas de atención de la violencia de género legitimando prácticas culturales de sanación y cuidado que contribuyen de forma importante a valorizar epistemologías propias y con ello sus identidades colectivas sin dejar de apelar a sus derechos para exigir justicia. A lo que apuestan finalmente es a crear formas de vida más dignas y de buen trato para el buen vivir. Contribuyen así a construir conceptualizaciones que ayudan a repensar el género desde la interculturalidad y la diversidad cultural.

## Referencias Bibliográficas

ÁLVAREZ, S.; DAGNINO, E.; Escobar, A. (ed) **Política cultural & cultura política: Re-Visioning Latin American Social Movements**. West View Press, Boulder, CO, 1998.

ARTEGA BÖHRT, A.C. *“Caminemos juntos”: complementariedad chacha-warmi y autonomías indígenas en Bolivia* en SIEDER, R. (coord.) **Exigiendo justicia y seguridad Mujeres indígenas y pluralidades legales en América Latina**. CIESAS, Publicaciones de la Casa Chata, México, 2018.

ARTEAGA, A.C. (en prensa) Autodeterminación, justicia y derechos de género en Bolivia: las mujeres de Totora Marka, a publicarse en **Rev. Cahiers des Amériques Latines 94**, 2021.

BAITENMANN, H.; CHEANUT, V.; VARLEY, A. **Decoding Gender. Law and The Practice in Contemporary Mexico**. Rutgers University Press, New Brunswick, New Jersey, and London, 2007.

BARRAGÁN, R.; SOLÍS, C. Etnografía y hermenéutica de la justicia estatal: la violación como prisma de las relaciones sociales. En CHENAUT, V.; GÓMEZ, M.; ORTÍZ, H.; SIERRA, M.T. **Justicia y diversidad en tiempos de globalización**. CIESAS y FLACSO-Ecuador, México, 2011, p. 313-334.

CEDAW 2012. **Concluding observations of the Committee on the Elimination of Discrimination against Women**. Mexico. UN Doc. CEDAW/C/MEX/Q/7-8/ pa. 20). <http://es.scribd.com/doc/102348882/CEDAW-C-MEX-CO-7-8>, 27 jul. 2012.

CERVONE, E.; CUCURI, C. Desigualdad de género, justicia indígena y Estado intercultural en Chimborazo, Ecuador. En SIEDER, R. (coord.) **Exigiendo justicia y seguridad Mujeres indígenas y pluralidades legales en América Latina**. México: CIESAS, Publicaciones de la Casa Chata, 2017.

CHENAUT, V. Prácticas jurídicas Interlegalidad entre los totonacas del Distrito Judicial de Papantla, Veracruz. En SIERRA, M.T. (ed.) **Haciendo justicia: Interlegalidad, derecho y género en regiones indígenas**. México: CIESAS – Porrúa ed. 2004, p. 237-298.

CRENSHAW, K. Mapping the Margins: Intersectionality, Identity Politics, and Violence against Women of Color. **Stanford Law Review**, Vol. 43 (6), 1991, p. 1241-1299

CONAMI (coordinadora Nacional de Mujeres Indígenas). Emergencia comunitaria de género. Respuesta de las mujeres indígenas a las múltiples violencias y el despojo. En ICHAN TECÓLOT, feb. 2019, CIESAS, <https://ichan.ciesas.edu.mx/emergencia-comunitaria-de-genero-respuesta-de-las-mujeres-indigenas-a-las-multiples-violencias-y-el-despojo-del-territorio/> (Consultado 8 de dic. 2020)

CUSICANQUI, S. **La noción de derecho o las paradojas de la modernidad postcolonial: indígenas y mujeres en Bolivia**, En Temas Sociales 19, La Paz, Bolivia, 1997

ECMIA (Enlace Continental de Mujeres Indígenas) 2013, *Violencias y mujeres indígenas*, Chirapaq, Lima, Perú.

ESPINOZA, Y.; GÓMEZ, D.; OCHOA, K. **Tejiendo de Otro Modo. Feminismos, epistemología y apuestas descoloniales**. Popayán: Universidad del Cauca, 2014.

Foro Internacional de Mujeres Indígenas (FIMI). Mairin Iwanka Raya, Mujeres Indígenas confrontan la violencia. **Informe Complementario al Estudio sobre Violencia contra Mujeres Indígenas del Secretariado General de las Naciones Unidas**. 2007.

HERNÁNDEZ, R. A. Between Feminist Ethnocentricity and Ethnic Essentialism: The Zapatistas Demands and the National Indigenous Women's Movement. En SPEED, S., HERNÁNDEZ R. A. y STEPHEN L. (eds.), **Dissident Women**. Austin: University of Texas at Austin, 2006.

HERNÁNDEZ, R. A. (coord.) **Etnografías e Historias de resistencias. Mujeres indígenas, procesos organizativos y nuevas identidades políticas.** México: CIESAS, 2010.

HERNÁNDEZ R. A. Entre la justicia comunitaria y el litigio internacional: el caso de Inés Fernández ante la Corte Interamericana en SIEDER, R. (coord.) **Exigiendo justicia y seguridad Mujeres indígenas y pluralidades legales en América Latina.** México: CIESAS, Publicaciones de la Casa Chata, 2017.

LANG, M. y KUCIA A. (comp.) **Mujeres indígenas y justicia ancestral.** Quito/Ecuador: UNIFEM, 2009.

MEJÍA, S. Resistencia y Acción Colectiva de las Mujeres Nahuas de Cuetzalan. ¿Un feminismo Indígena? **Tesis de Doctorado en Desarrollo Rural.** , México: Universidad Autónoma Metropolitana-X, 2010.

MERRY, S. E. **Human Rights and Gender Violence: Translating International Law into Local Justice.** Chicago: University of Chicago Press, 2006.

MEJÍA, S. Los derechos de las mujeres nahuas de Cuetzalan. Feminismo indígena desde la necesidad. En HERNÁNDEZ R. A. (ed.) **Etnografías e historias de resistencia. Mujeres indígenas, procesos organizativos y nuevas identidades políticas.** México: CIESAS, 2008, p. 453-502.

MOHANTY, C. Under Western Eyes. Revised Feminist Solidarity under Trough Anticapitalist Struggles. En: **Signs: Journal of Women and Culture and Society**, vol.28, núm. 2, Londres. 1985, p. 499-535.

MOLLER OKIN, S. **Is Multiculturalism bad for Women?** New Jersey: Princeton University Press, 1999.

SÁNCHEZ NÉSTOR, M. (coord.) **La doble mirada. Voces e historias de mujeres indígenas latinoamericanas.** México: ILSB / UNIFEM, , 2005.

Red Todos los Derechos para Todos. **Las tareas pendientes del gobierno mexicano con respecto a los derechos humanos de las mujeres.** [2012] Disponible en: [http://www.redtdt.org.mx/d\\_comunicados.php?id\\_comunicado=1065&descargable](http://www.redtdt.org.mx/d_comunicados.php?id_comunicado=1065&descargable) (Consultado el 17 de agosto 2012)

SAAVEDRA, L. Los alcances de la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia en México cuando de sentirpensar se trata. En **Nuestra Praxis**, vol.60, pp:6074, ene-jun 2019.

SIEDER, R. (coord.) **Exigiendo justicia y seguridad Mujeres indígenas y pluralidades legales en América Latina.** México: CIESAS, Publicaciones de la Casa Chata, 2017.

SIEDER, R. y SIERRA, M.T. **Indigenous Women's Access to Justice in Latin America.** Bergen: Chr. Michelsen Institute working paper: Chr. Michelsen Institute, 2010.

SIEDER, R. y MACLEOD M. Género,derecho y cosmovisión maya en Guatemala. En **Desacatos**, vol. 31, sept-dic 2009, p. 51-72.

SIEDER, R. y MC NEISH, J. **Gender, Justice and Legal Pluralities. Latin American and African Perspectives.** Cavendish: Routledge, 2012.

SIEDER, R. y BARREDA, A. Women and Legal Pluralism. Lessons from Indigenous Governance Systems in the Andes. In **Journal of Latin American Studies**, vol. 49, 2017, p. 633-658.

SIERRA, M. T. Justicia, interlegalidad y derechos en la Sierra norte de Puebla. En SIERRA M. T. (ed.) **Haciendo justicia: Interlegalidad,d derecho y género en regiones indígenas.** México: CIESAS – Porrúa ed, 2004, p.115-186.

SIERRA, M. T. Las mujeres indígenas ante la justicia comunitaria. Perspectivas desde la interculturalidad y los derechos. **Desacatos**, vol. 31. 2009, p. 73-88.

SIERRA, M. T. Indigenous Justice Faces the State: The Community Police of Guerrero Mexico. **NACLA Report of the Americas**, Sept-Oct 2010: 34-38.

SIERRA, M. T. Autonomías indígenas y justicia de género: las mujeres de la Policía Comunitaria frente a la seguridad, las costumbres y los derechos. En SIEDER, R. (coord.) **Exigiendo justicia y seguridad Mujeres indígenas y pluralidades legales en América Latina**. México: CIESAS, Publicaciones de la Casa Chata, 2017, p 188-246.

SIERRA, M. T. Policías Comunitarias y Campos Sociales Minados en México. Construyendo seguridad en contextos de violencia extrema. **ABYA-YALA: Revista sobre acceso á justiça e direitos nas Américas**, Vol. 2, Nº. 2. 2018, p. 325-351.

SUÁREZ-NAVAZ y HERNÁNDEZ. **Descolonizando el feminismo. Teorías y prácticas desde los márgenes**. Madrid: Ediciones Cátedra, 2008.

SPEED, S. **Rights in Rebellion. Indigenous Struggles and Human Rights in Chiapas**. Stanford: Stanford University Press, 2008.

TERVEN, A. **Justicia indígena en tiempos multiculturales. Hacia la conformación de un proyecto colectivo propio. La experiencia organizativa de Cuetzalan**. Tesis de Doctorado en Antropología Social. México: CIESAS, 2017, p. 57-73.

TERVEN, A. Violencia doméstica y relaciones de poder. Sobre la conformación de un campo de atención en la Casa de la Mujer Indígena de Cuetzalan, Puebla, México. En SIEDER, R. (coord.) **Exigiendo justicia y seguridad Mujeres indígenas y pluralidades legales en América Latina**. México: CIESAS, Publicaciones de la Casa Chata, 2018.

WALSH, C. Development as Buen Vivir: Institutional arrangements and (de)colonial entanglements, **Development**, vol. 53(1). 2010, p. 15-21.

# Diálogos Ancestrais, Poéticos e de Resistência Entre Mulheres na Amazônia: Análise Sobre Violência e Desigualdades Interseccionais Oriundas de Megaprojetos Desenvolvimentistas

Luciana de Souza Ramos<sup>1</sup>

As mulheres são como o encontro dos rios, quando se encontram são mais fortes<sup>2</sup>. (Ditado das mulheres na região do Tapajós).

**A** participação das mulheres nos processos de luta por direitos territoriais e contra discriminações baseadas em gênero é a cifra melódica da história de várias insurgências no Brasil e na América Latina. São cantadas, são lembradas com afeto e impulso de resistência; são a presença espiritual nos momentos de maior desafio; são lágrimas da saudade refletidas em versos e prosas. Contudo, a presença viva da po-

<sup>1</sup> Doutora e Mestre em Direito Constitucional e Teoria do Estado pela Faculdade de Direito da Universidade de Brasília -UNB. Pesquisadora do “O Direito Achado na Rua”. Coordenadora do Grupo de Pesquisa “Leituras étnico-raciais das diversas dimensões das violências de Gênero”, do Núcleo de Estudos Luso-brasileiros da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa. Pesquisadora no NEEPES/FIOCRUZ para construção do Mapa de conflitos ambientais de Povos de Tradição Matriz Africana. Autora dos livros: “O Direito Achado na Encruzilhada: territórios de luta, (re) construção da justiça e reconhecimento de uma epistemologia jurídica afrodiaspórica” e “Por amor ou pela dor? Uma análise feminista sobre o encarceramento de mulheres por tráfico de drogas”.

<sup>2</sup> Importante esclarecer que a referência feita pelas mulheres de encontro dos rios, refere-se ao encontro do Rio Tapajós com o Rio Amazonas em frente à cidade de Santarém, no Pará.

tência feminina amazônida nos processos de resistência no passado e na contemporaneidade ainda é deslocada para um lugar de invisibilização, não só do protagonismo, mas também das estratégias usadas para combater as violências vivenciadas, resultado de grandes projetos predatórios na Amazônia.

Os impactos dos megaprojetos na Amazônia são reflexo de políticas desenvolvimentistas predatórias (ambiental, social, econômica) em toda a América Latina (DÍAZ, 2007; GONZALEZ, 1984) e geram violência e desigualdades interseccionais (gênero, raça, étnicos, classe), mas também resistência e fortalecimento político comunitário das mulheres nos territórios.

A pesquisa, em qualquer área, precisa ser instrumento de melhoria social e análise crítica da realidade em que se vive. Dessa forma, este trabalho visa oferecer contribuições a discussões em relação às conexões entre sistemas econômicos, especificamente, megaprojetos na Amazônia, e violência, para inspirar a reflexão em torno de alternativas. Embora haja um trabalho crescente relacionado aonexo entre megaprojetos e violência nas comunidades, ainda é uma área de estudo muito recente, devido, entre muitos desafios, à dificuldade de sustentar relações causais entre violência e investimentos privados. Ao mesmo tempo, a maioria das pesquisas existentes em torno do tema não se concentra na dinâmica específica da violência contra as mulheres que poderiam possivelmente ser agravadas nesses contextos.

Nesse sentido, o objetivo central da pesquisa é compreender a relação entre os investimentos predatórios na Amazônia e a violência contra as mulheres, com um ângulo específico em torno das mulheres que lutam por direitos. Em um primeiro momento, o foco está em observar como se dá a participação das mulheres na construção da luta por direitos e contra a desigualdade em territórios ameaçados por grandes projetos desenvolvimentistas na Amazônia, ou seja, aprofundar os estudos sobre a importância das mulheres nos processos de luta territorial na Amazônia, principalmente diante de projetos desenvolvimentistas violadores dos direitos territoriais e socioambientais.

Em seguida, o objetivo é observar como esse protagonismo impacta ou não as relações e o aumento da violência contra as mulheres. Direcionei<sup>3</sup> meu olhar e expandi diálogos a partir das mulheres atingidas por

---

<sup>3</sup> Peço licença para escrever em primeira pessoa do singular, em alguns momentos da escrita, pois é a partir do lugar de sujeito pesquisadora, mulher negra e amazônida que estabeleço meu lugar de fala (Djamila RIBEIRO, 2017). Reconhecendo os privilégios que

megaprojetos desenvolvimentistas na Amazônia, mulheres negras, ribeirinhas e indígenas em Itaituba no Pará e Porto Velho em Rondônia, uma vez que percebi o protagonismo delas nos processos de luta por direitos territoriais, contudo sem a visibilidade e reconhecimento da atuação delas na concretização de direitos.

É importante, desde já, entender que apesar de a pesquisa dialogar a partir de dois territórios contidos na Amazônia e de terem pontos comuns, são territórios com identidades, histórico social, patrimônios territoriais distintos, inclusive no âmbito das respostas e estratégias de resistência.

Merece destaque também a necessidade, em alguma medida, de afastar o imaginário romantizado da Amazônia, pois as vivências e resistências que veremos são de um cotidiano de negociações, embates, conciliações e violência às diversas dimensões das mulheres. Como são dois grupos de mulheres que participam da mesma organização social, o Movimento dos Atingidos por Barragens (MAB), e em virtude das mulheres em Rondônia terem um processo mais amadurecido em virtude do processo de formação e amadurecimento político, as experiências, vivências e estratégias compartilham ideias e saberes, entendendo assim a mobilidade e o território (HOFFMANN, 2018) como elementos importantes de análise, não só a mobilidade interna em cada território, formado, como veremos, a partir das mobilidades físicas, inclusive forçadas, diante dos mega empreendimentos, seja a mobilidade de ideias e saberes entre as mulheres.

A escolha desses territórios se deu pela minha vivência, como mulher Amazônida, pesquisadora e advogada, desde 2008, quando fui consultora da UNIFEM para elaboração de um mapeamento das principais violações aos direitos das mulheres atingidas pelas barragens de Jirau e Santo Antônio em Rondônia. Dessa forma, as duas perguntas suleadoras<sup>4</sup> da pesquisa são: quais são as dinâmicas específicas da violência contra as mulheres que foram estabelecidas no contexto dos megaprojetos desenvolvimentistas de exploração, desmatamento e poluição na Amazônia?

---

tenho, por ter tido acesso, com muito esforço, ao espaço da Universidade, bem como reconhecendo que sou pluriversal (Mongobe RAMOSE) e que a ancestralidade me possibilitou estar aqui, quem me sustenta e conduz-me pela estrada, que usarei também a primeira pessoa do plural, para reverenciar a fala de muitas vozes com quem dialogo.

<sup>4</sup> Construir o conhecimento a partir do sul e das epistemologias que brotam dos processos políticos dos países do hemisfério sul. Categoria proposta por Catherine Walsh e Mongobe Ramose.

Quais são as estratégias desenvolvidas pelas mulheres para sobreviver, resistir e construir alternativas?

Para responder a esses problemas e cumprir com a utopia<sup>5</sup> desta pesquisa, a análise foi dividida em dois eixos: o primeiro foi a pesquisa bibliográfica e documental, para compreender melhor sobre o contexto das regiões e do estabelecimento de megaprojetos na Amazônia, bem como dialogar com pesquisas já realizadas sobre o tema, principalmente as pesquisas latino-americanas.

O objetivo foi identificar como a construção da desigualdade na América Latina<sup>6</sup> (GONZALES, 2007) tem tons comuns em vários países. São exemplos, a pesquisa de Laura Mota Díaz, “Instituições do estado e produção e reprodução da desigualdade na América Latina” (2007), a pesquisa “Destierradas: visibilizando luchas y resistências de defensoras de derechos que afrontan conflictos socioambientales em Guatemala y El Salvador”, produzido pela organização Alianza por la solidaridad, os estudos de Alberto Cimadamore, Antonio Cattani e outros “Produção de pobreza e desigualdade na América Latina” (2007), bem como os estudos de Luis Reygadas, como “La apropiacion: destejiendo las redes de la desigualdad” (2008).

O segundo eixo, empírico, foi desenvolvido por meio de questionários (semiestruturados) e de grupo focal. O questionário cruzou dados socioeconômicos das mulheres com suas impressões em torno de temas como, violência, trabalho, participação política e direitos. Os dados desses documentos foram utilizados para identificar o perfil socioeconômico das mulheres, suas percepções sobre violência (tipos de violência, agressores) e suas demandas e estratégias de proteção.

---

<sup>5</sup> Utopia no sentido de horizonte que nos insta a caminhar, no sentido do poema de Fernando Birri, citado por Eduardo Galeano num vídeo onde este declama “El derecho al delirio”. Eduardo Galeano relata que foi perguntado a Fernando Birri “Para que serve a Utopia?”. E este respondeu: “A utopia está lá no horizonte. Me aproximo dois passos, ela se afasta dois passos. Caminho dez passos e o horizonte corre dez passos. Por mais que eu caminhe, jamais alcançarei. Para que serve a utopia? Serve para isso: para que eu não deixe de caminhar.”

<sup>6</sup> Categoria construída por Lélia Gonzalez e utilizada no trabalho em contraposição ao termo América latina, cuja lógica está eurocentrada. *América Latina* tem o sentido de deslocar a expressão do colonizador, para recolocar a partir dos povos indígenas e povos africanos escravizados. Trás a importância da centralidade do(a) negro, mas sem reproduzir a efabulação de uma África imaginada, bem como do pensar e construir a partir da ressignificação dos povos africanos escravizados e sua reconstrução nas Américas.

A aplicação de questionário teve como objetivo, portanto, permitir, minimamente conhecermos as mulheres, com as quais estávamos dialogando, saber quem eram e como pensavam realidades de violência e violação de direitos nos seus territórios. O questionário contribuiu e complementou os grupos focais.

Os Grupos focais<sup>7</sup> com as mulheres das duas regiões aprofundou a compreensão das percepções das mulheres quanto à violência e estabeleceram elementos para uma linha de base (comparação com o período anterior ao estabelecimento do mega projeto, comparação entre diferentes comunidades etc.), cujo principal objetivo foi dialogar sobre mecanismos coletivos de combate as violências e violações construída por cada grupo de mulheres nos seus territórios.

Para além de identificar as principais violências e violações de direitos, era fundamental, seguindo a provocação do Professor Wiewiorka (2017), pensar e identificar as estratégias para sair da violência.

A referida consultoria e pesquisa foi fundamental para atualizarmos a pesquisa realizada em 2008, financiada pela UNIFEM. Dessa forma, com relação às mulheres em Rondônia e no Pará, dispomos de pesquisa e análise mais aprofundada, por essa atuação há 12 anos na região.

Este artigo está dividido em três capítulos. O primeiro trás dados e contexto político-social sobre a Amazônia e especificamente, sobre Rondônia e Pará. No segundo capítulo, a identidade das mulheres é construída, a partir do questionário e dos grupos focais. E no terceiro capítulo, há identificação das violências e violações de direitos, bem como as estratégias de luta e resistência.

## **Megaprojetos Desenvolvimentistas e o Avanço da Violência Contra as Mulheres na Amazônia**

Na Amazônia, o contexto de grandes empreendimentos para desenvolvimento agrícola, a partir de projetos desenvolvimentistas, como a

---

<sup>7</sup> Importante salientar que, os Grupos Focais em Porto Velho/RO e em Itaituba/PA, só foram possíveis em virtude da consultoria viabilizada por fontes de financiamento internacional, pela Christian Aid (CAID) em parceria com o Movimento dos Atingidos por Barragens (MAB), do qual participo como pesquisadora/consultora e advogada desde 2006. A consultoria foi de junho a dezembro de 2019, tendo os grupos focais realizados em agosto de 2019.

construção de grandes barragens, de portos para criação de hidrovias, de campo para a pecuária, bem como de mineradoras são representativos de um modelo econômico que alia extraordinária rentabilidade, reprimarização da economia, conflitos socioambientais, criminalização e repressão de movimentos e grupos sociais e acirramento das desigualdades sociais.

Diante da pluralidade de texturas, dobras e costuras nos territórios estudados, o diálogo com a Professora Odile Hoffmann (2018, p.11) se faz fundamental porque reconhece a pluriversalidade, os múltiplos olhares, a interação entre política e sociedade, a partir dos seus contextos locais, para que consigamos compreender as fontes políticas, econômicas e culturais dentro do território.

Pará e Rondônia são os dois maiores Estados da Amazônia Legal, os quais têm sido centrais para o modelo de desenvolvimento destrutivo da floresta, impactando sobremaneira na vida das mulheres. Os dois Estados são os que mais contribuem para o desmatamento da Amazônia, segundo dados do INPE<sup>8</sup>, sendo necessário entender a articulação entre queimadas, desmatamento e megaprojetos desenvolvimentistas:

**Tabela 1** – Distribuição da estimativa por estado.

<b>Estado</b>	<b>PRODES 2019 (km<sup>2</sup>)</b>	<b>Contribuição (%)</b>
Acre	688	7,05
Amazonas	1.421	14,56
Amapá	8	0,08
Maranhão	215	2,20
Mato Grosso	1.685	17,26
Pará	3.862	39,56
Rondônia	1.245	12,75
Roraima	617	6,32
Tocantins	21	0,22
<b>AMZ. Legal</b>	<b>9.762</b>	<b>100,0</b>

Fonte: INPE, 2020

O desmatamento vem sendo justificado pela necessidade de desenvolvimento da região. Contudo, os megaprojetos propostos nos fazem pensar e questionar sobre qual conceito de desenvolvimento e para quem

<sup>8</sup> Disponível no sítio eletrônico: [http://www.inpe.br/noticias/noticia.php?Cod\\_Noticia=5294](http://www.inpe.br/noticias/noticia.php?Cod_Noticia=5294). Visualizado em: 01 mai. 2020.

servirá esse modelo, uma vez que vimos ser projeto degradador, poluidor e que beneficia apenas grupos sociais como os grandes produtores de monocultura de soja do Mato Grosso. Eles necessitam escoar suas produções e para isso buscam construir obras de infraestrutura, estradas rodoviárias e ferroviárias, hidrovias e portos. Ademais, a exploração de minérios e a extração ilegal de madeira também são atividades que contribuem para o desmatamento e a precarização da vida Amazônica.

**Tabela 2** – Valores absolutos e variação percentual para cada estado.

Estado	PRODES 2018 (km <sup>2</sup> )	PRODES 2019 (km <sup>2</sup> )	Variação (%)
Acre	444	688	55,0
Amazonas	1.045	1.421	36,0
Amapá	24	8	-66,7
Maranhão	253	215	-15,0
Mato Grosso	1.490	1.685	13,1
Pará	2.744	3.862	40,7
Rondônia	1.316	1.245	-5,4
Roraima	195	617	216,4
Tocantins	25	21	-16,0
<b>AMZ. Legal</b>	<b>7.536</b>	<b>9.762</b>	<b>29,5</b>

Fonte: INPE, 2020

Vimos pela tabela acima um aumento nos últimos dois anos de desmatamento na Amazônia, com grande destaque para Roraima, Acre, Pará e Amazonas. O INPE<sup>9</sup> informa que até o dia 03/05/20 haviam 398 focos no Pará, queda de 24% em relação ao mesmo período de 2019; e 167 focos em Rondônia, aumento de 52%. Com a expansão agropecuária no Acre, Amazonas e em Roraima, vimos um grande aumento de área desmatada. Pará continua crescente o número de área desmatada e Rondônia, apesar de ter tido uma queda em área desmatada, ainda chama atenção o alto índice de área desmatada.

Esse processo de desenvolvimento na Amazônia vem em contra aos direitos de milhares de pessoas, para começar aos direitos territoriais, e impede o acesso às políticas públicas, uma vez que o crescimento das

<sup>9</sup> Dados disponíveis no sítio eletrônico: <http://queimadas.dgi.inpe.br/queimadas/cadastro/v2/>. Visualizado em: 04 mai. 2020.

idades, com a chegada dos empreendimentos, gera um aumento populacional que não é acompanhado pela estruturação dos equipamentos públicos, fazendo assim com que as políticas públicas se precarizem, por não atender a grande demanda, acirrando conflitos e promovendo focos de resistências contra esse modelo desenvolvimentista e violador de direitos.

Entre os estados amazônicos, Rondônia é um dos que mais sofre com os projetos predatórios. Dados do Instituto do Homem e Meio Ambiente da Amazônia mostram que, entre agosto de 2007 e agosto de 2008, a destruição da floresta aumentou cerca de 23%. Ao todo, 38% da vegetação desapareceu. Depois das áreas particulares, o desmatamento se concentra em unidades de proteção permanente e reservas indígenas.

Quarenta anos de desmatamento, queimadas, rebanhos ilegais. Em Rondônia, quase metade da Floresta Amazônica foi devastada pelas mãos de garimpeiros, pecuaristas e grileiros. Nem as áreas protegidas – e proibidas – escapam. O cenário é de desolação, pois o que se vislumbra é uma floresta cortada e queimada, que vai se assemelhando a um deserto<sup>10</sup>. Conforme dados do INPE, Rondônia é o terceiro estado que mais contribui para o desmatamento, atrás somente do Pará e do Mato Grosso.

Aliado a todo o processo de desmatamento, para dar lugar a monocultura de soja e a criação bovina, os grandes empreendimentos na Amazônia, fomentam o modelo de desenvolvimento agrícola que não garante segurança alimentar, pois é um modelo de monoculturas para exportação, com diversos sub-projetos de estrutura para viabilizar a escoação da produção e geração de energia, dentre os quais a construção das barragens de Jirau, Santo Antonio e Samuel, no Rio Madeira, ou seja, não é um projeto que visa o desenvolvimento da região e que melhorará a qualidade de vida das pessoas.

O processo de construção das barragens de Jirau e Santo Antonio gerou diversas manifestações sociais, contrárias a sua construção, uma vez que impactaria brutalmente as comunidades ribeirinhas ao longo do Rio Madeira, bem como as pequenas cidades que cederiam o canteiro de obras. E impactou. O assentamento rural Joana D'arc, por exemplo, teve 25% de seu território alagado e a comunidade proibida de chegar na beira do rio, de onde muitas mulheres tiravam o seu sustento e de suas famílias.

Em Nova Mutum, assim chamada por se tratar de um assentamento

---

<sup>10</sup> Disponível no sítio eletrônico: <https://www.kaninde.org.br/rondonia-e-o-estado-mais-desmatado-da-amazonia/>. Visualizado em: 12 ago. 2019.

criado pelo consórcio da barragem por ter deslocado todas as famílias de Mutum (ou Mutum velha), em virtude do alagamento, vive isolada, longe do rio e com dificuldade de acesso à água. Muitas jovens, com a chegada do canteiro de obras, foram assediadas para o mercado ilegal da exploração sexual. As mulheres que trabalhavam em suas roças ou da pesca, atualmente, precisam trabalhar como domésticas em Porto Velho, para garantir o sustento da família, uma vez que é proibido plantar nas novas terras entregues pelo consórcio.

O estado de Rondônia tem sido um dos mais preocupantes territórios, pois tem sido cenário de grandes violações aos direitos das mulheres atingidas por grandes empreendimentos, especialmente pela construção das barragens de Jirau e Santo Antônio, no que se refere à exploração sexual de mulheres e adolescentes na cidade de Jaci Paraná, bem como pelo contexto de violência e violação de direitos na comunidade de Joana D'arc.

O estado do Pará, como visto acima, tem uma das maiores áreas devastadas da Amazônia. Suas características de maior acessibilidade por terra aos recursos da floresta fazem deste estado cenário perfeito para megaprojetos desenvolvimentistas, seja para construção de infraestrutura para mineração, como foi a construção do complexo de barragens de Belo Monte, seja para extração de madeira e escoação da produção de soja pelos rios da região, como a construção do complexo hidroviário UniTapajós, na região de Itaituba, onde foi realizada a pesquisa.

O rio Tapajós é conhecido pela sua beleza e é chamado de pérola da Amazônia. É nessa região que se encontram as comunidades indígenas Munduruku, Praia do Mangue e Praia do índio, bem como com as duas comunidades ribeirinhas centenárias de Miritituba e Pimental, onde identificamos mulheres ribeirinhas, pescadoras e mulheres urbanas impactadas pela BR.

Os dois territórios indígenas vivenciam diversas violações desde a chegada dos megaprojetos, como a instalação do Porto da Bunge, um dos portos do complexo hidroviário Uni Tapajós. A população tem sido proibida de pescar e acessar o rio, em virtude da construção. Importante salientar que, com a instalação do porto, madeireiros e fazendeiros não tem respeitado os limites do território, invadindo e ameaçando os indígenas.

A construção dos Portos da Bunge e Maggi em 2014, criou uma nova rota de exportação de grãos, formando o complexo portuário Miritituba-Barcarena, que envolve a Estação de Transbordo, em Miritituba, e o

Terminal Portuário Fronteira Norte (Terfron), localizado em Barcarena. A construção de apenas quatro portos, até o presente momento, é o início da construção do complexo portuário acima, o qual é parte do complexo hidroviário UniTapajós, que é maior e cuja previsão é de construção de 45 portos na região, formando o maior complexo, para escoação da produção de soja do Mato grosso.

O referido projeto foi feito sem qualquer consulta às populações tradicionais locais, o que provocou manifestação dos indígenas em 2016, com manutenção em cárcere privado servidores públicos da FUNAI, ICMBIO e pesquisadores da Bunge. Conhecidos como grandes guerreiros, os indígenas Mundurucus, liderados pela guerreira Alessandra do território indígena Praia do Mangue, vêm lutando, sem qualquer apoio do poder público, contra as ameaças, invasão ao território e violação de direitos.

A comunidade indígena da Praia do índio vivencia as mesmas violações, com a agravante que com a expansão urbana, a cidade de Itaituba chegou até os limites do território, o que tem gerado problemas como violência, tráfico de drogas e diversas violências de gênero. Como o território de caça diminuiu e com a instalação do porto o acesso ao rio é proibido, a comunidade precisa se deslocar mais para ter acesso ao alimento. As principais lideranças das duas comunidades são mulheres.

A comunidade ribeirinha de Pimental, território centenário constituído antes da existência da cidade de Itaituba, é ribeirinha, e se situa às margens direita do rio Tapajós. A comunidade vive da pesca, da caça e do garimpo. O megaprojeto para o Tapajós inclui, além da hidrovia, a construção da ferrovia Ferrogrão<sup>11</sup> e de barragens para geração de energia. A comunidade de Pimental será afetada pela construção das barragens, cujo paredão

---

<sup>11</sup> A EF-170, também chamada de Ferrogrão, foi qualificada no Programa de Parcerias de Investimentos (PPI) na 1ª Reunião do Conselho do PPI, em 13 de setembro de 2016. O projeto visa consolidar o novo corredor ferroviário de exportação do Brasil pelo Arco Norte. A ferrovia conta com uma extensão de 933 km, conectando a região produtora de grãos do Centro-Oeste ao Estado do Pará, desembocando no Porto de Miritituba. Estão previstos, também, o ramal de Santarenzinho, entre Itaituba e Santarenzinho, no município de Rurópolis/PA, com 32 km, e o ramal de Itapacurá, com 11 km. Existe a previsão de estender a ferrovia entre Sinop/MT e Lucas do Rio Verde/MT, com 177 km de extensão e investimentos sujeitos ao reequilíbrio do contrato de concessão. No primeiro ano de operação, é previsto que a demanda total de carga alocada da ferrovia alcance 38,3 milhões de toneladas, número que poderá chegar a 46,8 milhões de toneladas, em 2050.

será em frente à comunidade, o que significa que eles deverão ser deslocados para outro território, sem a observância do direito àquele território.

A comunidade de Miritituba, território também centenário, fica ao lado direito do rio Tapajós em frente à cidade de Itaituba, local que liga a cidade às estradas que vão para Belém pela BR 163 e para o Mato Grosso pela BR 230. A comunidade recebe por dia mais de 1500 carretas de soja, que são armazenadas e escoadas pelos portos. Desde que iniciou a implementação dos megaprojetos na região a população da comunidade triplicou, de 5.000 passou para 15.000 habitantes. Além dos portos e do grande número de carretas, que trazem a soja, mas também a violência, acesso às drogas, exploração sexual de crianças e adolescentes, o projeto de construção da Ferrogrão também os atingirá.

De acordo com uma moradora da comunidade, “Miritituba será o fim da linha da ferrovia e o fim da linha da comunidade, que ficará viúva do rio e da floresta”. Miritituba que era uma comunidade ribeirinha que foi transformada em Distrito industrial, sem qualquer diálogo do poder público e das empresas privadas com a comunidade, que vivencia todos os dias os desafios de se transformar num pólo industrial em pouco tempo.

A comunidade tem sido afetada negativamente com o novo *status* de distrito industrial, em virtude da chegada dos portos graneleiros e, conseqüentemente, do grande fluxo de carretas e caminhoneiros. Sem estrutura para essa nova configuração, várias violações de direitos são vivenciadas.

No que tange às violações vivenciadas pelas mulheres, violência e exploração sexual, aumento da violência doméstica, falta de perspectivas de trabalho e os problemas relacionados ao território, são as que mais afetam e, conseqüentemente, impulsionam movimentos de resistência e luta por direitos. A recrudescência dos conflitos tem um significado particular para as mulheres nesses territórios, que são as protagonistas na luta pelos direitos de suas comunidades, deslocando o lugar social do “ser mulher” construído pelo machismo e pelo patriarcado.

## **“As Mulheres São a Linha de Frente da Resistência na Amazônia”<sup>12</sup>: Conhecendo as Narrativas de Violência das Mulheres na Amazônia**

As mulheres historicamente são protagonistas em diversos processos de luta e resistência, contudo, quando se fala em luta territorial, na maioria das vezes, os homens aparecem como as principais referências, pois no processo de articulação para fora do território, quando da necessidade de diálogo com Instituições, por diversos fatores e reflexos da construção social desigual dos gêneros, os homens são os representantes.

Durante a pesquisa é perceptível e de extrema importância para compreensão das forças políticas nos territórios, como a determinação das mulheres é a seiva no processo de nutrição da resistência e luta por direitos, ou seja, em todos os territórios pesquisados, as mulheres são fundamentais na articulação territorial e decisão quanto aos caminhos a serem percorridos para garantir o direito ao território e à igualdade. Na Amazônia, nos últimos tempos, há uma maior visibilidade das mulheres nos espaços de negociação Institucional, o que gera uma reflexão sobre dados preocupantes de ameaças e homicídios de lideranças mulheres.

É importante destacar que, durante o processo de pesquisa, a categoria Defensoras de Direitos Humanos<sup>13</sup> surgiu como instrumento de qualificação das mulheres que estão a frente dos processos de luta e resistência, principalmente em Porto Velho. Já em Itaituba, as mulheres

---

<sup>12</sup> Afirmação das mulheres de luta na Amazônia dita no documentário “Encantadas: mulheres e suas lutas na Amazônia”, disponível no sítio eletrônico: <https://www.youtube.com/watch?v=-PvE8bpJJi8&t=321s>. Visualizado em: 08 set. 2019.

<sup>13</sup> A categoria Defensora de Direitos Humanos vem sendo construída a partir de movimentos sociais organizados, com objetivo de ampliar o sentido de “defensora de direitos humanos”, usualmente atribuído às mulheres de maior destaque na luta por direitos, principalmente na Amazônia, como, por exemplo, Doroty Stang. Ampliar o sentido seria trazer essa categoria para os territórios, para que as mulheres que estão no processo de resistência e luta por direitos, pudessem se apropriar e se fortalecer. Dessa forma, em Rondônia, onde o processo de formação política com as mulheres já está mais maduro e onde essa apropriação da categoria já se faz presente, as mulheres não têm dificuldade em se identificar com ele. Contudo, no Pará, onde as mulheres estão em um processo de reconhecimento enquanto sujeitos e amadurecendo no processo político, a categoria foi adaptada para “mulheres de luta”, expressão construída por elas, para designar essas mulheres que lutam e resistem no território.

construíram a categoria Mulheres de Luta, tendo dificuldade de se identificarem com Defensoras de Direitos Humanos. Dessa forma, em alguns momentos utilizaremos esses termos.

Foram aplicados 106 questionários, sendo 77 em Porto Velho/RO e 29 mulheres em Itaituba/PA<sup>14</sup>.

Em Porto Velho/RO as mulheres são atingidas pelas Barragens de Jirau, Santo Antonio e Samuel. E em Itaituba/PA as mulheres estão sendo antigidas pelo Complexo hidroviário no rio Tapajós, com a construção de mais de 40 portos graneleiros na região.

No Brasil, os dados sobre os impactos dos mega empreendimentos na Amazônia e seus reflexos no aumento da violência contra as mulheres são bastante limitados, e os esforços para relacionar as desigualdades de gênero e violações de direitos humanos por megaprojetos são recentes. Não há, até o momento, esforço sistemático no Brasil para manter registro de violência contra mulheres em outros contextos que não o da violência doméstica, esses também muito precarizados.

Neste tópico, será feito um diálogo a partir dos dados do Relatório da CPT 2018<sup>15</sup> e das pesquisas: Destierradas<sup>16</sup>, Violência e desigualdade no Brasil<sup>17</sup>, O escândalo da desigualdade 2: as múltiplas faces da desigualdade na América latina e Caribe<sup>18</sup>, dentre outros.

No último Relatório sobre Violência no Campo da Comissão Pastoral da Terra (CPT), o tema das violências contra as mulheres Defensoras de Direitos Humanos ganhou destaque, em vitude do aumento dos regis-

---

<sup>14</sup> As mulheres de Itaituba tiveram maior dificuldade na aplicação do questionário, principalmente pela distância entre as comunidades e a necessidade de locomoção até elas, bem como dificuldade quanto às perguntas do questionário, visto que, não conseguiam visualizar as violências vivenciadas, pois, diferentemente de Porto Velho, em Itaituba o projeto predatório da região está no início, com apenas cinco portos construídos, dos mais de 45 portos previstos para consolidação da hidrovia (UniTapajós), fora a Ferrovia (Ferrogrão) e a finalização da Transamazônica.

<sup>15</sup> Disponível em: <https://www.cptnacional.org.br/component/jdownloads/send/41-conflitos-no-campo-brasil-publicacao/14154-conflitos-no-campo-brasil-2018?Itemid=0>

<sup>16</sup> Disponível em: <https://www.alianzaporlasolidaridad.org/wp-content/uploads/Informe-DesTierradas.pdf>

<sup>17</sup> Disponível em: <http://www.sof.org.br/wp-content/uploads/2018/09/Violencia-e-Desigualdade-2ed.pdf>

<sup>18</sup> Disponível: <http://www.ihu.unisinos.br/186-noticias/noticias-2017/566260-estudo-revela-as-multiplas-faces-da-desigualdade-na-america-latina-e-caribe>. Visualização atualizada em: 01 mai. 2020.

tros de violência e grave ameaça às mulheres que lutam e resistem em prol dos seus territórios.

Nos dois territórios pesquisados, Porto Velho/RO e Itaituba/PA, atualmente, quatro mulheres estão sendo ameaçadas, em virtude de estarem a frente de processos de luta e reivindicação de direitos. Em Porto Velho/RO, Nicinha, e em Tucuruí/PA, Dilma, ambas militantes do Movimento dos Antigos por Barragens (MAB), foram assassinadas com requinte de crueldade, por serem defensoras de direitos. Nicinha foi assassinada dia 07 de janeiro de 2016 e Dilma em 22 de março de 2019.

Em 2019, a guerreira Alessandra de Itaituba, indígena Munduruku, por vivenciar diversas ameaças de morte, precisou ser retirada do território pelos próprios indígenas, uma vez que há dificuldade do programa do governo federal de proteção a defensoras de direitos humanos em salvar uma defensora indígena.

O relatório Conflitos no Campo Brasil 2018, produzido pela Comissão Pastoral da Terra (CPT) mostra que, no último ano, foram registrados 964 conflitos agrários, que resultaram em 25 mortes de lideranças camponesas, indígenas e quilombolas. Os dados são alarmantes em relação às mulheres do campo. Segundo o levantamento da CPT, no ano passado, 482 mulheres foram vítimas de violência em decorrência de conflitos agrários, um aumento de 377% em relação a 2017. A carga desses confrontos recai com mais força em cima das camponesas, entre outros motivos, por elas representarem o centro da família e do cuidado com as crianças. “Elas, ao verem destruído o local de sua habitação e trabalho, carregam consigo a dor e a angústia das crianças que estão sob sua responsabilidade”, afirma o relatório.

Entre as mulheres vítimas da violência no campo em 2018, 36 foram ameaçadas de morte e seis sofreram tentativas de assassinato. Além delas, outras seis foram feridas durante tentativas de despejo, duas denunciaram ter sido torturadas e uma sofreu aborto. O relatório também aponta para a morte de duas mulheres em decorrência de conflitos agrários.

Essa invisibilização das mulheres no campo brasileiro também é evidenciada pelo novo relatório da CPT, assim como a ressignificação dos papéis e lugares assumidos por elas nos conflitos: “As alternativas reais requerem processos de mobilização e organização das mulheres, bem como visibilidade das notificações e subnotificações de violências sofridas por elas no campo, e pelo acesso à informação, para que se reforce a consciên-

tização sobre o tema e sua desnaturalização” (BRASIL, 2018)

Outras violências podem ser identificadas, como a violência sexual, física e psicológica, que tem aumentado nessas regiões, onde grandes projetos desenvolvimentistas, principalmente aliados aos setores agrícolas de produção, seja para construção de barragens para geração de energia ou reserva de água, seja a construção de portos para escoamento da produção agrícola, vinda do Mato Grosso, potencializam a chegada de centenas de homens por dia, bem como de fluxo construtor não adaptado para a realidade das comunidades. Tanto em Rondônia quanto no Pará, a chegada de muitos homens fomenta um violento comércio sexual de crianças e adolescentes. E muitas outras formas de violência, como: violência sexual, exploração sexual, homicídios, ameaças e aumento dos casos de violência doméstica.

Importante a elucidação sobre o que entendemos como violência, seja por um olhar teórico, seja pelo olhar das mulheres, para compreendermos os reflexos da violência na vida das mulheres.

Dialogando com o professor Michel Wieviorka (2007, p. 1151), para quem a violência é consequência de um momento de crise, como uma resposta à frustração de um grupo ou sujeito, ou mesmo com a associação de cultura e violência, durante a pesquisa é perceptível que a violência vivida pelas mulheres nos territórios é múltipla. Decorrem de momentos de crise, conforme enunciado por Wieviorka, mas também é fruto da manutenção de privilégios, decorrente de construções sociais desiguais, entre homens e mulheres, entre narrativas de desenvolvimento e subdesenvolvimento, entre ricos e pobres. Decorre, portanto, das reproduções patriarcais e machistas da sociedade, mas também das desigualdades estruturantes do sistema neoliberal capitalista, que impactará nas disputas territoriais – natureza como mercadoria e potencial lucrativo em detrimento de uma vivência comunitária de natureza.

Os conflitos territoriais mobilizam violências, principalmente, psicológicas, físicas e de construção de memórias de resistência. A violência contra elas se revela, dessa forma, não só de maneira direta, escancarada e justificada pelo controle social e dos corpos, forjado no sistema patriarcal, mas principalmente as violências mascaradas de democráticas, de um sistema político e social igualitário. A efabulação de um Brasil pacífico e amoroso joga neblina sobre a violência vivenciada pelas “não-mulheres” na Amazônia.

Ainda dialogando com o Professor Wieviorka (2015, p. 33) sobre a necessidade de pensar para além da violência em si, mas refletir e construir

mecanismos para “sair da violência”, nesta pesquisa vimos a importância da construção de saídas coletivas, para alcançar saídas individuais da violência. Quando falamos em violência contra as mulheres, automaticamente pensamos em violência física e/ou doméstica – foi assim, inclusive com as mulheres pesquisadas – e acabamos não refletindo que as diversas faces patriarcais de exclusão das mulheres, que geram múltiplas desigualdades, são violências. E é a partir desse pressuposto que neste artigo trabalhamos com essa dimensão “invisível, mascarada” da violência, operada pelas desigualdades interseccionais (raça, classe, gêneros, regionais, etc).

## ***A Nossa Luta é Pela Vida*<sup>19</sup>: Narrativas Sobre a Violência Vivenciada por Mulheres na Amazônia**

A dimensão da violência contra as mulheres que vivem em territórios atingidos por megaprojetos é múltipla e tentamos abordar tanto nos questionários semiestruturados quanto nos grupos focais.

Uma das principais dificuldades durante a pesquisa foi entender o que era violência para as mulheres, para que pudéssemos entender e identificar as principais violências vivenciadas por elas. A maior dificuldade foi com o grupo de mulheres em Itaituba, que compunham um grupo diverso, com mulheres ainda em processo de formação política e que tinham dificuldade em identificar as violências.

Podemos pensar em algumas respostas para essa dificuldade. A primeira é o sentido da violência, que para muitas mulheres, só é identificada quando há agressão física. E mesmo quando foi relatado agressão, por exemplo, mediante situações de violência doméstica, a violência foi subestimada. A segunda chave de possibilidade, que se relaciona com a anterior é a construção social patriarcal, machista de que as mulheres, por aguentarem mais, suportam a violência e podem ser vítimas desses atos. Terceira chave de análise está ligada à dificuldade de, muitas dessas mulheres, refletirem sobre si e se enxergarem no processo social como um todo.

Essas dificuldades podem refletir um processo de normalização da violência no cotidiano delas, daí a importância de dialogarmos sobre o

---

<sup>19</sup> Fala de uma das mulheres de Itaituba durante a pesquisa de campo em 03 de agosto de 2019.

que é violência e os reflexos dela na vida cotidiana, política e social dessas mulheres.

Para tentar entender melhor essa dimensão da violência, a partir do que as mulheres de Itaituba relataram que “as mulheres são a linha de frente da resistência na Amazônia”, usamos o contexto de resistência, ou seja, a pergunta foi: resistência a que? Quais obstáculos são esses aos quais devemos resistir? A utilização da palavra resistência veio a partir do diálogo realizado no pré-campo, quando elas construíram a narrativa da resistência para o diálogo sobre violência.

Dessa forma, foi perguntado se elas conheciam mulheres que já haviam vivenciado situação de violência e 89% afirmaram que sim, reconhecendo como violência, principalmente, a violência física. E quando perguntadas sobre se houve aumento das violências quando da chegada dos megaprojetos, 99 mulheres (das 105 entrevistadas) disseram que sim.

Sendo assim, a invasão ao território e ao rio<sup>20</sup>, a depredação à natureza, o aumento da exploração sexual de mulheres e adolescentes, o aumento no consumo de drogas, a chegada de políticas públicas para as empresas, a ausência de políticas públicas para a população, foram enquadrados como violência. O aumento da violência no trânsito<sup>21</sup>também é um ponto preocupante para as mulheres em Itaituba, conforme narrado por uma das mulheres: *o fluxo de carretas inviabiliza o acesso aos lugares de laser na estrada, e não tem mais a tranquilidade de sair de casa e ser vítima de um crime: roubo, briga ou atropelamento* (depoimento GF). A estrada tem provocado distância entre as comunidades e as famílias, pois como relata uma moradora de Campo Verde, comunidade em Itaituba, *tem medo de atravessar a estrada para ver os filhos do outro lado da BR.*

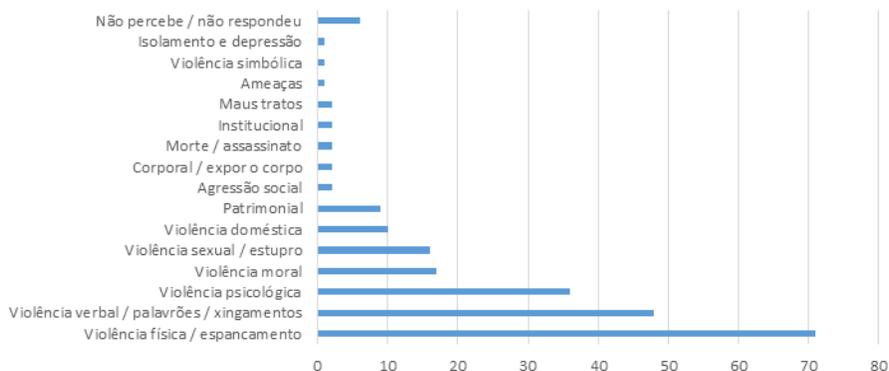
Além das violências trazidas acima, as violências física, verbal, psicológica, sexual dentre tantas outras que afetam a vida e o cotidiano das mulheres, são as principais violências apontadas por elas como mais vivenciadas dentro dos territórios.

---

<sup>20</sup> Importante salientar que em vários momentos elas se referem ao rio como um território, a dimensão do rio como lugar de vida, luta e construção subjetiva do ser foi lindamente trazida pelas mulheres pescadoras.

<sup>21</sup> Com a finalização dos trechos das BR's 163 e 230, que eram as vias de acesso entre as comunidades rurais e a cidade, hoje são vias para 1500 carretas por dia, ou seja, o fluxo é tão grande e intenso que as pessoas – a maioria só possui moto ou bicicleta – não conseguem trafegar em virtude do perigo que é, não só para os motoqueiros, mas principalmente, para os pedestres.

## Gráfico 1 - Violências percebidas pelas mulheres



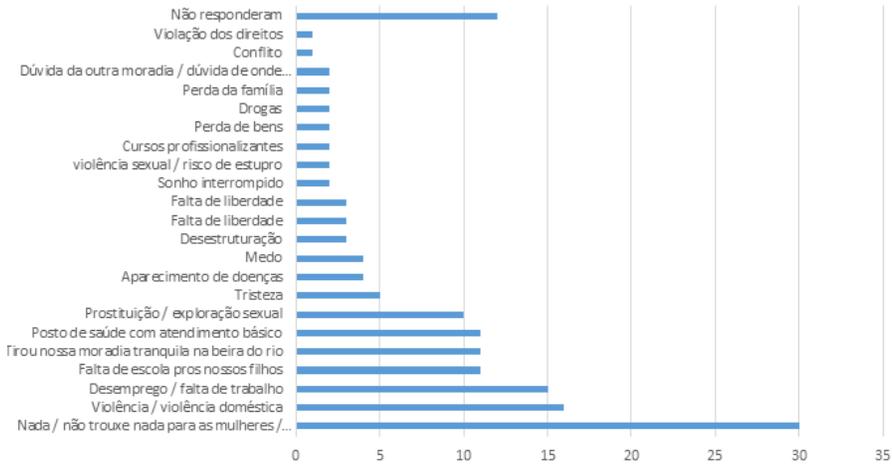
**Fonte:** Elaborado pela autora.

É importante destacar que, durante a pesquisa, houve relatos de mulheres sendo ameaçadas, por estarem reivindicando seus direitos. Houve também denúncias de violência sexual de adolescentes, de homofobia, todas situações muito delicadas e sensíveis que afetam sobremaneira a vida de todas as mulheres da comunidade.

Violência que afeta a dimensão da luta, da vida pessoal, da segurança e do sentimento de impotência diante das situações que não se consegue uma resposta do poder público. As estratégias coletivas de acolhimento da mulher violentada têm sido fundamentais, não só para a “saída da violência” individual, mas principalmente da violência coletiva, vivenciada por aquelas que acolhem.

Quando perguntadas sobre a relação da violência com os empreendimentos, ou seja, o que os empreendimentos trouxeram ou afetaram a vida delas, a maioria afirmou que não trouxe nada de bom para as mulheres, ao contrário. Das 106 mulheres, a maioria afirmou que trouxe mais violência, exploração sexual e prostituição, violência sexual, desemprego, perda da moradia e da tranquilidade de viver na beira do rio, e perda da família.

**Gráfico 2 - O que os projetos trouxeram para a vida das mulheres**

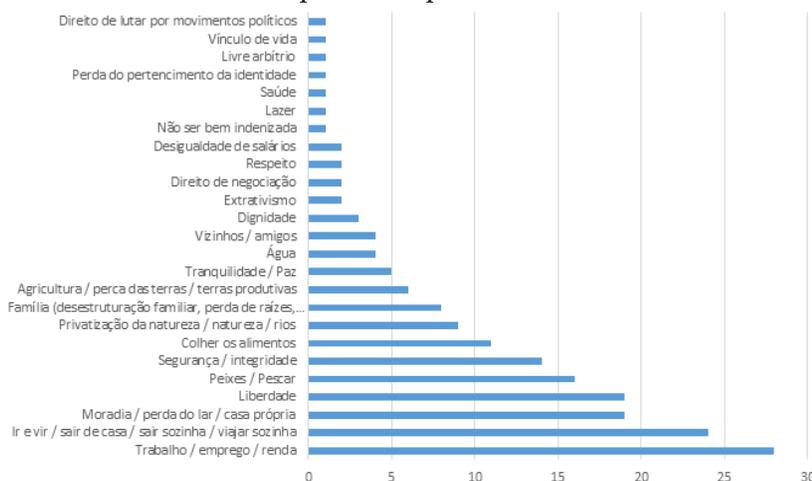


**Fonte:** Elaborado pela autora.

É importante destacar que, diferentemente de como é manipulado por organizações sociais pró-desenvolvimento predatório, as mulheres falaram da necessidade de desenvolvimento o tempo todo, contudo um desenvolvimento “que não mudasse e aniquilasse nossa cultura ribeirinha e amazônica”, que promovesse o desenvolvimento econômico, mas que principalmente promovesse o desenvolvimento social. Todas tem a percepção de pensar o desenvolvimento e progresso que proteja e preserve a natureza, seus costumes e sua cultura.

Quando se fala em Defensoras de Direitos Humanos é necessário refletir sobre quais direitos as mulheres estão lutando, que foram ou estão prestes a serem perdidos. A maioria delas lutam por melhores condições de trabalho e renda, moradias dignas e com segurança, principalmente para as mulheres, que em Itaituba têm vivenciado uma realidade de não poderem sair às ruas sozinhas, pois, em virtude do fluxo de caminhoneiros, são assediadas. Mas lutam também pelo direito ao território, de colher, de plantar, de extrair o que de melhor a terra der, de pescar, de ter tranquilidade e paz.

### Gráfico 3 - Os direitos que foram perdidos



Fonte: Elaborado pela autora.

A chegada dos empreendimentos muda drasticamente a vida das mulheres, por todas as questões apresentadas até aqui, gerando maior insegurança e impotência diante de tantas violações de direitos e violências. Contudo, quando essas mulheres se tornam Defensoras de Direitos Humanos, das suas comunidades, famílias e vida, a violência passa a ser maior, seja por meio de ameaças, que promove a cultura do medo, seja pelo assassinato delas.

A ausência de políticas públicas e instrumentos legais para prevenção e punição, como, por exemplo, aparato das polícias nas comunidades, que contam, quando muito, com um departamento policial que não registra ocorrência, poderia ser um inibidor da violência ou ao menos a possibilidade de recurso institucional de uma mulher violentada.

## Construindo Estratégias: Mulheres Tecendo Paneiros de Resistência e Saída da Violência

Eu me considero tala de paneiro. Nós quilombolas somos como tala de paneiro, pois a tala tecida tem valor, ela na árvore, não tem valor nenhum. Ela, tecida no paneiro, carrega farinha, açaí e tudo o que a gente produz<sup>22</sup>. (Maria Amélia, 2019).

<sup>22</sup> Fala de D. Maria Amélia, quilombola de Barreirinha/AM, durante a Assembleia da Coordenação Estadual de Quilombos do Amazonas, no dia 06 de julho de 2019. Paneiro é um

Assim como há dificuldade, por algumas mulheres em algumas comunidades, para identificar as violências vivenciadas, também há dificuldade de se compreender como Defensora de Direitos humanos, bem como de pensar saídas ou estratégias de enfrentamento de tudo de ruim que os mega empreendimentos trazem.

Como estratégia de diálogo com as mulheres em Itaituba, foi usado um termo diferente de Defensoras de Direitos humanos (termo usado com as mulheres em Porto Velho), para trazer para a realidade da maioria delas um conceito com o qual pudessem se identificar, enquanto sujeitos de direitos e de transformação social. Assim, usando categoria criada por elas durante as pesquisas no pré-campo, resolvemos perguntar: **o que é ser uma mulher de luta?**

Para a maioria das mulheres, ser uma mulher de luta é ser guerreira, é ser reflexo do que suas mães foram, é ter coragem para enfrentar a vida, fé, união, força, que busca a felicidade, que admira e respeita as outras mulheres, que é livre, que batalha pela família e pela comunidade, que busca aprender com o coletivo, que resiste e acredita em dias melhores. Ser mulher de luta é ser uma mulher que nunca desiste de lutar pelos seus objetivos em prol de uma vida sustentável.

Ser Defensora de Direitos é ser mulher, livre e promotora de coragem e felicidade.

A partir da construção, então do que é ser uma Defensora de Direitos Humanos, uma Mulher de luta, as mulheres apresentaram algumas estratégias ou caminhos para mudar a realidade em que vivem.

A principal delas foi a de se indignar e resistir, o que significa dizer que é preciso construir uma rede de empatia, de ensinar a se colocar no lugar do outro, nas dificuldades do outro, pois sem isso, ressaltam, não há como resistir. A formação política é uma das estratégias mais importantes apontada, tanto pelas militantes que estão mais à frente do processo organizativo quanto pelas mulheres nas batalhas dentro dos territórios. A constituição de rodas de conversa, de grupos de estudo sobre temas relevantes para a luta delas, é importante para que possam se fortalecer, bem como visitas e reuniões na casa das mulheres ajudará no processo de formação e conscientização das próprias mulheres contra a lógica machista e patriarcal.

Ainda no âmbito do processo de formação, a partir de uma questão

---

cesto feito de fibras extraídas da mata, é utilizado para carregar a produção ribeirinha de frutas até as manufaturas feitas nas comunidades Amazônicas.

apontada por elas de um curso de selecionador de grãos ofertado pelas empresas, e que admite homens e mulheres, o problema apontado é que, embora as mulheres façam o curso, as empresas não as selecionam para o trabalho, pois afirmam que elas não têm a capacidade para lonar e deslocar o caminhão. Então, sugeriram reivindicar seus direitos junto às empresas.

Dentre as mulheres entrevistadas, há algumas professoras e assistentes sociais que trabalham no CRAS (Centro de Referência de Assistência Social), que sugeriram como estratégia fazer formação com as adolescentes sobre sexualidade, em virtude dos altos índices de gravidez na adolescência e da exploração sexual juvenil nas comunidades.

Uma estratégia que já vem sendo realizada pelas pescadoras é a organização de seminários para discutir os impactos dos empreendimentos para os rios, por exemplo no Tapajós.

Outra estratégia já realizada, foi o fechamento da BR 163 e BR 230 para reivindicar não só o asfaltamento e o recapeamento das BR's, mas também melhores condições para as comunidades de Campo Verde e Miritituba. Ainda em Itaituba, já realizaram também reunião com os professores das escolas públicas para conscientizar sobre problemas sociais advindos com os empreendimentos, como a violência, tráfico de drogas, prostituição, dentre outros.

Duas sugestões de estratégias que surgiram a médio prazo foi reunir mais com o grupo de mulheres, bem como reivindicar a presença da Política Rodoviária Federal entre as comunidades de Campo Verde e Miritituba para controle e fiscalização do trânsito nas BR's, que tem sido, em virtude do fluxo de carretas, uma situação grave que tem causado mortes. Quando questionadas sobre a possibilidade de nova paralisação, ou seja, se o fechamento da BR poderia ser uma estratégia, as mulheres de forma muito consciente informaram que não tem conjuntura e força política no momento para fazer, mas que seria uma estratégia de futuro a ser construída.

Um depoimento marcou muito quando do debate sobre fechamento ou não da BR, quando uma das mulheres disse que não teriam apoio dos carreteiros, porque eles são 70% da clientela. E uma das mulheres disse: “a gente não depende dos carreteiros para viver. O que eles deixam para nós? Poeira, meninas grávidas, casais separados e transtornos”.

Ainda como estratégia para a Comunidade São Raimundo, próxima a Campo verde, onde há projetos de desvio do fluxo de carretas para melhor escoação de grãos de uma das empresas, as mulheres sugeriram rea-

lizar reuniões na comunidade alertando sobre os prejuízos e os perigos da Rodovia, que já são dialogados na Associação de Moradores, embora até o momento as reuniões não tenham surtido o efeito esperado conforme relato. Mas ainda assim parece ser uma estratégia de alerta e de formação sobre o projeto que ainda não chegou, mas que já sabem como pode afetar a comunidade pelos exemplos do que ocorre em Campo Verde e Miritituba.

Em relação às estratégias pensadas pelas mulheres de Rondônia, a partir dos questionários aplicados, pode-se visualizar no gráfico abaixo a necessidade de se pensar em projetos de geração de renda e emprego, formação e cursos para melhoria da vida das mulheres, principalmente daquelas que foram deslocadas em função das barragens e que não têm mais possibilidade de retirar o sustento da terra ou do rio. O alijamento do território, como a maioria das mulheres era camponesa e/ou pescadora, fez com que as mulheres atingidas pelas barragens deslocadas, muitas delas para áreas urbanas, tivessem que enfrentar uma nova realidade laboral, os serviços domésticos, já que não dispunham de qualificação outra, para se colocarem no mercado de trabalho urbano em posições laborais melhores.

Dessa forma, verifica-se a partir das propostas acima, bem como da necessidade de políticas públicas que possam garantir a inserção das mulheres no mercado de trabalho, como creches, escolas, acesso à saúde de qualidade como a dimensão do trabalho e renda nessas comunidades é uma questão fundamental para as mulheres. Desde 2008, quando foi realizada a primeira pesquisa com as mulheres em Rondônia, conforme relatado acima, em parceria com a ONU Mulheres, essa questão está no centro das reivindicações das mulheres.

**Gráfico 4 - O que é necessário para mudar a vida das mulheres**

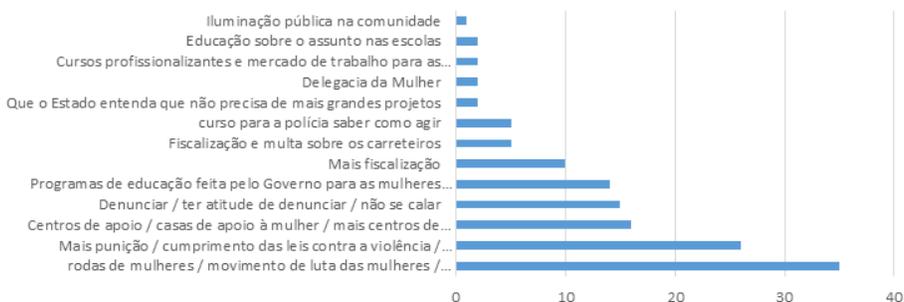


**Fonte:** Elaborado pela autora.

Outras estratégias foram pensadas em termos de instrumentos para coibir a violência contra as mulheres nas comunidades, como violência doméstica, sexual, física e maior empoderamento das mulheres para melhor defesa. Sendo assim, a roda de conversa, mais uma vez é apontada como estratégia de formação, fortalecimento e espaço de luta política das mulheres.

É válido destacar que em todas as comunidades a ausência do poder público na realização dos direitos e garantias fundamentais das mulheres é ponto de grande destaque, pela violência que perpetra entre as mulheres. O Estado é o principal violador dos direitos das mulheres, seja por omissão (intencional) de não realização de políticas públicas fundamentais para as mulheres, bem como por ação, quando fomenta mega projeto de desenvolvimento cujo compromisso central é com o capital, e não com as comunidades – pessoas afetadas por esses empreendimentos.

### Gráfico 5 - O que pode ser feito para coibir a violência



Fonte: Elaborado pela autora.

## Considerações Finais

Os dados acima expostos mostram como a degradação da Amazônia vem acontecendo nos últimos anos, sob o fundamento de desenvolvimento da região norte do Brasil. O que se vê, na verdade são diversas políticas de exploração, construção de grandes barragens como a de Jirau e Santo Antonio (RO), e Belo Monte (PA), dos complexos de hidrovias, seja a dos complexos no rio Tapajós, seja as no rio Amazonas, para escoamento de produtos agrícolas do centro-oeste brasileiro, principalmente do Mato Grosso.

A política de exploração das riquezas naturais, seja via mineração, regular e irregular, seja a extração de madeira e desmatamento para pecuária. A mitigação da legislação de proteção socioambiental, do desmonte das estruturas de fiscalização do meio ambiente e dos órgãos de proteção aos povos e comunidades tradicionais, seja a FUNAI, no que tange aos indígenas, seja a Fundação Palmares, no que se refere aos quilombolas e comunidades tradicionais como ribeirinhos, pescadores.

A chegada dos projetos de desenvolvimento, não só trazem à tona as desigualdades vividas, resultado do histórico político-social brasileiro, mas também reforçam as desigualdades vivenciadas nesses territórios, de classe, gênero, étnico-raciais (interseccionais). Visualiza-se, portanto, um projeto de desenvolvimento comprometido somente com o capital e com o fortalecimento do sistema capitalista neoliberal, desconsiderando as vidas nos territórios, principalmente das mulheres, grandes protagonistas na luta pelo território, pelos seus direitos, pelas suas vidas e de seus familiares. O protagonismo das mulheres frente a defesa dos territórios tem agudizado as violências vivenciadas no processo de luta e reivindicação de direitos, bem como reforça as desigualdades já existentes.

O impacto de megaprojetos desenvolvimentistas na Amazônia, assim, afeta de forma violenta a vida das mulheres, em suas diversas dimensões, seja nas relações de gênero, quando verificamos o aumento da violência contra as mulheres que lutam por direitos, por meio de perseguições, ameaças e assassinatos; por meio da violência e exploração sexual contra as mulheres que vivem nos territórios pela chegada de trabalhadores para construção dos empreendimentos, como vimos em Porto Velho, com a existência de um sistema de pagamento via cartão corporativo das empresas dos programas sexuais; ou mesmo em Itaituba, pelo enorme fluxo de caminhoneiros que transitam por dia nas comunidades, fomentando o mercado da exploração sexual; aumento da violência doméstica, fortalecido pela ausência de estrutura e de Rede de proteção às mulheres.

Violências também refletidas nas relações étnico-raciais, que apesar de não serem explícitas, são verificadas a partir da análise dos territórios, formados majoritariamente por mulheres negras, com parcela significativa de indígenas.

Violências que se revelam pela violação de direitos, de acesso digno às políticas públicas, de acesso à justiça, de consulta prévia às populações atingidas pelos empreendimentos, principalmente as lideradas por mu-

lheres, as quais não são permitidas ter voz política nos diálogos e negociações.

Apesar de todo o cenário de violação de direitos e aumento da violência contra as mulheres em Porto velho e Itaituba, a pesquisa mostra que elas não perderam a utopia, a poesia, a coragem e a união para lutarem por seus direitos. Dessa forma, vimos várias estratégias construídas para sair da violência, para garantir acesso às políticas, maior participação das mulheres nos espaços de decisão e meios de fortalecimento das mulheres para continuarem lutando.

O desenvolvimento proposto pelas mulheres esteve pautado na liberdade de ser mulher, na construção de um modelo sustentável e que não viola o direito de ser mulher amazônida. E para isso, fundamental que os processos de resistência desenhados foram fortalecidos e compartilhados entre todas as mulheres.

Apesar dos dados apresentados serem o retrato negativo do projeto de sociedade imposto pelo estado neoliberal capitalista, a utopia de construção de vida digna, liberta e alegre ainda é a mola propulsora da resistência e da luta por direitos das mulheres na Amazônia.

## Referências Bibliográficas

AMÉLIA, Maria. **Trilhas percorridas por uma militante quilombo-la: vida, luta e resistência!** RANCIANO, Maria Magela Mafrá de Andrade org.; Alfredo Wagner Berno de Almeida, ed.; Juliene Pereira dos Santos, trans. – Rio de Janeiro: Casa 8, 2016.

CAMPOS, Christiane Senhorinha Soares. **A face feminina da pobreza em meio a riqueza do agronegócio: trabalho e pobreza das mulheres em territórios do agronegócio no Brasil.** O caso de Cruz alta-RS. Buenos Aires, Clacso, 2011.

DÍAZ, Laura Mota. Instituições do Estado e produção e reprodução da desigualdade na América Latina. **Produção de pobreza.** México, 2007, p. 125-150. Disponível em: <http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/clacso/crop/cattapt/06mota.pdf>. Visualizado em: 11 jul. 2019.

\_\_\_\_\_. CATTANI, David e COHEN, Néstor (org.). **A construção da Justiça social na América latina.** Porto Alegre: Tomo editora, 2013. 336p. Disponível no sítio eletrônico: [https://tomoeditorial.com.br/userfiles/a\\_construcao\\_da\\_justica\\_social\\_degustacao.pdf](https://tomoeditorial.com.br/userfiles/a_construcao_da_justica_social_degustacao.pdf). Visualizado em: 12 jul. 2019.

GONZALEZ, Lélia. Racismo e sexismo na cultura brasileira. In: **Revista Ciências Sociais Hoje.** ANPOCS, 1984.

\_\_\_\_\_. A categoria político-cultural da amefricanidade. **Tempo Brasileiro**, Rio de Janeiro, n. 92/93, jan./ jun. 1988. p. 69 a 82.

GUATEMALA. Estudo DESTIERRRADAS. Visibilizando luchas y resistências de defensoras de derechos que afrontan conflictos socioambientales em Guatemala y El Salvador. Pesquisa realizada poa organização Alianza por la solidaridad. Disponível no sítio eletrônico: <https://www.alianzaporlasolidaridad.org/wp-content/uploads/Informe-DesTierradas.pdf>. Visualizado em: 01 ago. 2019.

HEREDIA, Beatriz *et al* (org.). **Margarida Alves: coletânea de estudos de gênero e campo**. Brasília, NEAD.

HOFFMANN, Odile; GAMBOA, Abelardo Morales. El territorio como recurso. **El territorio como recurso: movilidad y apropiación del espacio en México y Centroamérica**. 1 Ed. San José, Costa Rica: FLACSO, 2018.

RAMOSE, Mogobe. Sobre a legitimidade e o estudo da filosofia africana. **Revista Ensaios filosóficos**, V. IV, Outubro, 2011.

REYGADAS, Luis. Más allá de la clase. La etnia y el género: acciones frente a diversas formas de desigualdad em América Latina. **Revista Alteridades**, v. 14, n. 28. México: Universidad Autónoma Metropolitana Unidad Iztapalapa, 2005. P. 91-106.

\_\_\_\_\_. **La apropiación: destejando las redes de la desigualdad**. México/Barcelona: UAM/Anthropos, 2008.

RIBEIRO, Djamila. **O que é lugar de fala?** Belo Horizonte: Letramento, 2017.

WIEVIORKA, Michel. Violência hoje. **Revista Ciência & saúde de coletiva**, V. 11, Suppl. Rio de Janeiro, 2006. P. 1143-1153. Disponível no sítio eletrônico: [https://www.scielo.br/scielo.php?pid=S1413-81232006000500002&script=sci\\_abstract&tlng=pt](https://www.scielo.br/scielo.php?pid=S1413-81232006000500002&script=sci_abstract&tlng=pt)

WIEVIORKA, M.; RAMPIN, T. T.; MEDEIROS, E. Sair da violência: uma construção para as ciências sociais. **Abya-yala: Revista sobre Acesso à Justiça e Direitos nas Américas**, v. 1, n. 1, p. 28-44, 30 abr. 2017.

# Fundamentos Hermenêuticos para uma Aplicabilidade Ampliada da Convenção 169 da Organização Internacional do Trabalho (OIT) aos Povos e Comunidades Tradicionais do Brasil

Leonardo Passinato e Silva<sup>1</sup>

O presente estudo tem por objeto a recorrente controvérsia a respeito do alcance da Convenção 169 da Organização Internacional do Trabalho – OIT (doravante referida como C169), sobre povos indígenas e tribais, de 1989.

Tal controvérsia reside no fato de que, embora não haja lugar à dúvida relativamente à identificação dos povos indígenas brasileiros como sujeitos da C169, o qualificativo “tribal” tem sido usado para suscitar questionamentos acerca da aplicabilidade da norma internacional, no Brasil, quanto a outros povos e comunidades tradicionais, distintos dos povos indígenas, em um debate que se desenvolve de forma intermitente na esfera administrativa federal.<sup>2</sup>

Isso porque, a despeito de haver a luta por reconhecimento como sujeitos da referida Convenção por parte dos diversos segmentos dos povos e comunidades tradicionais do Brasil, a imagem de uma organização

---

<sup>1</sup> Doutor em Filosofia e Teoria Geral do Direito pela Universidade de São Paulo. [passinato@alumni.usp.br](mailto:passinato@alumni.usp.br)

<sup>2</sup> Veja-se, por exemplo, Rubens Valente em Folha de São Paulo. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/poder/2019/10/grupo-do-governo-articula-revisao-de-consulta-a-indios-sobre-grandes-obras.shtml>>. Acesso em: 3 ago. 2020.

tribal remete a uma ideia de configuração social não associada, no senso comum, aos modos de viver próprios de outros grupos sociais brasileiros, que não os povos indígenas.

No entanto, a ideia de tribo constitui figura etnográfica cuja construção é atualmente criticada, por refletir uma concepção colonial homogeneizante acerca dos povos não europeus. Tais críticas denotam o próprio percurso epistêmico da ideia de tribo, desde seu surgimento em um contexto evolucionista até a progressiva perda de significado enquanto categoria antropológica, juntando-se a outras, tais como “grupo”, “bando” etc.

De qualquer forma, conforme sustentado adiante, não é possível ao hermeneuta simplesmente ignorar o termo em comento. Ademais, como tal termo se refere a um conceito caracterizado por vagueza e ambiguidade, em vista de sua própria natureza problemática no campo científico originário, tampouco é possível valer-se desse termo para afastar de pronto sua aplicabilidade no contexto brasileiro, o que demandaria prévia definição rigorosa da acepção aceitável da expressão “povos tribais”.

Com efeito, há crescente jurisprudência favorável à aplicabilidade da C169 ao menos a uma parte dos segmentos de povos e comunidades tradicionais não indígenas. Pretende-se reelaborar, por meio de recursos hermenêuticos, o percurso implícito do raciocínio jurídico que fundamenta tal posicionamento; e evidenciar as dificuldades de um uso restritivo do conceito de “povos tribais”, tomando-se por ponto de partida o exame crítico de sua evolução epistêmica.

A busca de uma argumentação que sustente tal interpretação ampliativa em termos formais não implica ignorar-se a dimensão político-material da resistência à concretização de tal sentido. Busca-se, com efeito, evidenciar as contradições e motivações de tais compreensões restritivas por meio do recurso à reflexão hermenêutica.

Este trabalho foi elaborado como requisito para conclusão do estágio pós-doutoral *Desigualdades Globais e Justiça Social: Diálogos Sul e Norte*, promovido pelo Colégio Latino-Americano de Estudos Mundiais, da Faculdade Latino-Americana de Ciências Sociais (FLACSO), e pela Universidade de Brasília (UnB). Evidentemente, a preocupação com a efetivação dos direitos fundamentais e com o conseqüente aprofundamento da efetividade social da norma internacional no contexto dos povos e comunidades tradicionais brasileiros se insere diretamente no campo temático das desigualdades sociais e da justiça global.

Após breve caracterização da natureza e importância da C169, será discutido o caráter problemático do conceito de tribo, utilizado pelo texto convencional, a fim de se fundamentar suas limitações e possibilidades interpretativas.

Em seguida, será abordada a utilização tópica da Convenção no contexto brasileiro, isto é, a forma como a norma vem sendo suscitada no país no que diz respeito aos povos tradicionais brasileiros, dos quais se fará, também, caracterização sucinta. Por fim, buscar-se-á, a partir das discussões conceituais precedentes, a construção de soluções hermenêuticas que justifiquem a aplicabilidade da norma convencional ao contexto dos povos e comunidades tradicionais brasileiros, diante da inafastabilidade da problemática expressão “povo tribal”.

## **A Convenção 169 da OIT**

A C169 foi adotada em Genebra, em 27 de junho de 1989, em substituição à Convenção nº. 107 sobre povos indígenas e tribais, de 1957 (doravante, C107), tendo entrado em vigor, no plano internacional, em 5 de setembro de 1991. Aprovada pelo Congresso Nacional por meio do Decreto Legislativo nº. 143, de 20 de junho de 2002, foi ratificada pelo Estado Brasileiro, com o depósito do respectivo instrumento junto ao Diretor Executivo da OIT, em 25 de julho de 2002.

A vigência do ato internacional, para o Brasil, teve início em 25 de julho de 2003, por força do prazo de doze meses contados desde o registro da ratificação, conforme estabelecido pelo parágrafo 3 do art. 38 da própria C169. No plano interno, entrou a Convenção em vigor com sua promulgação, por meio do Decreto nº. 5.051/2004. Este decreto foi posteriormente revogado pelo Decreto nº. 10.088, de 5 de novembro de 2019, que *consolida atos normativos editados pelo Poder Executivo Federal que dispõem sobre a promulgação de convenções e recomendações da Organização Internacional do Trabalho – OIT ratificadas pela República Federativa do Brasil*. Desse modo, o texto integral da C169 passou a constar, juntamente com o de outras convenções, desse decreto (nº 1.088, de 5 de novembro de 2019).

A C169 vem substituir o modelo integracionista instituído pela

C107, que refletia a concepção de que as “populações” tradicionais consistiriam em contingente residual, a demandar políticas assistencialistas que favorecessem a integração ao restante da sociedade nacional. A condição de tradicionalidade foi entendida, nesse paradigma, como um fator impeditivo da plena fruição dos direitos e do bem-estar socioeconômico acessível àquilo que se convencionou chamar, no jargão brasileiro, “comunhão nacional”. (GONZÁLEZ *et al.*, 2019, p.43 e 44)

A inserção política dos representantes dos povos e comunidades tradicionais e a renovação dos paradigmas antropológicos, condições históricas formalizadas na Declaração de Barbados de 1971, propiciaram a atualização conceitual, com a promoção da menção a “povos” em lugar de “populações”; e de “territórios” em vez de “terras”. Ademais, passou-se a disseminar a noção de “colonialismo interno” e o entendimento do dever estatal de proteção dos povos indígenas e de suas culturas. (GONZÁLEZ *et al.*, 2019, p. 44 e 45)

A C169 assegura aos povos indígenas e tribais uma série de direitos e garantias, a fim de consagrar a integridade do modo de vida tradicional por meio do respeito ao modo de vida e ao equilíbrio socioambiental do território. Dentre os princípios consagrados pela Convenção, merecem destaque o instituto da autoidentificação (art. 1º, 2), elevado a critério fundamental de aplicabilidade da norma em tela; e o da consulta prévia e informada (art. 6º) das comunidades a respeito de medidas administrativas e legislativas que possam impactá-las.

De acordo com seu art. 1º, 1, a C169 se aplica aos povos tribais em países independentes, cujas condições sociais, culturais e econômicas os distingam de outros setores da coletividade nacional, e que estejam regidos, total ou parcialmente, por seus próprios costumes ou tradições ou por legislação especial; e aos povos em países independentes, considerados indígenas pelo fato de descenderem de populações que habitavam o país ou uma região geográfica pertencente ao país na época da conquista ou da colonização ou do estabelecimento das atuais fronteiras estatais e que, seja qual for sua situação jurídica, conservam todas as suas próprias instituições sociais, econômicas, culturais e políticas, ou parte delas.

A despeito dos avanços terminológicos e conceituais registrados no texto da C169 em relação à C107, o conceito de “povos tribais” mostra-se problemático, conforme se passa a expor.

## Tribo: Um Conceito Problemático

O termo “tribo”, cuja origem etimológica remete à Antiguidade, com as doze tribos bíblicas e as tribos romanas (DORTIER, 2010, p. 625; BERNARDI, 1988, p. 316), é introduzido na literatura antropológica por meio da obra de Lewis H. Morgan, *Ancient society* (1877). Nesse livro, o conceito de tribo cumpre a função de categoria de análise designativa de um estágio intermediário da organização humana, no contexto do pensamento de cunho evolucionista daquele autor. O anacronismo da denominação de grupos diversos como “tribos” constituiu a própria razão de ser do uso do termo por Morgan, elevando-se a categoria antropológica considerada apta a abranger sociedades tão distintas como os antigos gregos e os povos originários americanos.<sup>3</sup> (MORGAN, 1877, p. 104)

Nesse sentido, o termo “tribo” foi adotado por antropólogos de orientação evolucionista, para se referir a sociedades de estágio “intermediário” de desenvolvimento, entre os estágios de “bando” desarticulado e as sociedades mais complexas, inclusive aquelas organizadas sob a forma de Estado. Vê-se, portanto, ser noção bastante imprecisa, o que a torna cientificamente problemática (DORTIER, 2010, p.625). De qualquer modo, tal enquadramento exerceu influência significativa no desenvolvimento inicial das ciências sociais, como o demonstra, por todos, o exemplo de Friedrich Engels, cujo livro *As origens da família, da propriedade privada e do Estado* baseia-se fundamentalmente no pensamento evolucionista de Morgan, já que a concepção esquemática de estágios civilizatórios refletiria as progressivas alterações do modo de produção, desde a simples coleta direta da natureza até o aperfeiçoamento de ferramentas e a intensificação da agricultura.<sup>4</sup> (ENGELS, 2019, p. 35; LEACH, 2002, p. 43 e 44)

<sup>3</sup> “The exclusive possession of a dialect and of a territory has led to the application of the term nation to many Indian tribes, notwithstanding the fewness of the people in each. Tribe and nation, however, are not strict equivalents. **A nation does not arise, under gentile institutions, until the tribes united under the same government have coalesced into one people, as the four Athenian tribes coalesced in Attica, three Dorian tribes at Sparta, and three Latin and Sabine tribes at Rome.**” (MORGAN, 1877, p. 104, grifo nosso)

<sup>4</sup> Para uma breve discussão da influência do marxismo na substituição de um paradigma antropológico dogmático, caracterizado pela ideia de estabilidade das instituições sociais, por outro, aberto à possibilidade de alteração das formas de organização social no tempo, e suas afinidades com o pensamento de Morgan, confira LEACH (2002). Ao comentar a situação dos índios norte-americanos, Engels, em verdadeira paráfrase a Morgan, expli-

A obra de Morgan é sintomática da ascensão do evolucionismo como paradigma nas humanidades, desde meados do século XIX, em resultado da apropriação da teoria biológica da evolução, tanto em sua vertente lamarckiana quanto darwiniana. O paradigma evolucionista começa a declinar nas ciências humanas paralelamente à transição da teoria biológica da evolução para a explicação do fenômeno em bases genéticas. Nesse período, a partir da década de 1940, principiam a cair em descrédito teorias como o darwinismo social, a antropologia física e o evolucionismo cultural, este passando a ser compreendido como uma concepção histórica imperialista e colonialista. (DORTIER, 2010, p.196 a 197)

Na esteira dessa transição paradigmática, o conceito de tribo passa a ser questionado, sobretudo a partir das décadas de 1970 e 1980, sob o influxo de diversos autores, tais como Edward Said, Talal Asad, Adam J. Kuper e George W. Stocking Jr. Por outra via, a validade conceitual da ideia de tribo passa a ser problematizada no contexto da crítica ao rigor epistemológico das categorizações antropológicas e sociológicas, conforme apontado por autores como Roy Wagner, que afirma ser possível descrever o quadro da ciência antropológica de seu tempo como um jogo dialético de exposições e refutações contrastantes, ou como um somatório eclético de opiniões, em que a persistência de “fósseis teóricos” encontra dificuldade de ser arbitrada ou institucionalizada. (WAGNER, 2017, p.13)

Se a caducidade do conceito de tribo, agora majoritariamente visto como uma invenção colonial (DORTIER, 2010, p.625), talvez revele um caso de perecimento de um desses “fósseis teóricos”, isso não se deu a tempo de se impedir a fixação, no imaginário compartilhado, dos caracteres estereotipados daquilo que representaria um grupo “tribal”: tudo aquilo que não compartilha da matriz cultural colonial europeia, em sua dimensão cosmológica, técnica e social, entre outras. Em suma, “tribo” ganha acepção oposta à de “civilização”, sendo esta a civilização ocidental moderna.<sup>5</sup>

---

citamente situa a tribo como uma forma organizativa pré-estatal (op. cit., p. 90 e 91): “A grande maioria dos índios americanos não foi além da união em tribos. [...] A confederação dos iroqueses protagonizava a organização social mais progressista da qual os índios foram capazes, na medida em que não chegaram além do estágio inferior da barbárie (com exceção dos mexicanos, neomexicanos e peruanos)”.

<sup>5</sup> Sobre a formação de tais estereótipos, ver LEACH (2002); e BERNARDI (1988, p.316): “O uso [do termo tribo] entrou na concepção evolucionista e atribuiu ao termo uma certa tonalidade negativa, contrapondo, de um ponto de vista político, a organização ‘tribal’ ou ‘primitiva’ à organização ‘civil’ ou ‘de estado’. As acepções negativas de primitividade, de estase cultural, de inferioridade

E ao ganhar tal conotação, o termo se torna plurívoco,<sup>6</sup> pois são múltiplas as realidades sociais que divergem do padrão eurocêntrico. Por trás da dificuldade específica de conceptualização da ideia de tribo, encontra-se o problema maior consistente no fato de que a experiência (e o relato dessa experiência) de *outra* cultura se dá nos termos da cultura *própria* do observador, que precisa, no entanto, ultrapassar suas próprias convenções para obter significados que não sejam meras transposições de seus próprios conceitos. Neste processo, contudo, ao funcionar como elo entre a cultura estudada e a sua própria, o observador, nos termos em que Wagner (2017, p.25 a 29) coloca a questão, acaba por *inventar* a cultura que ele *acredita* estar estudando.

Tal constatação terá implicações no tratamento normativo da matéria no contexto brasileiro, conforme se verificará na próxima seção.

## Os Povos e Comunidades Tradicionais do Brasil como Sujeitos da C169

A concepção antropológica evolucionista certamente informou o regime jurídico dos povos e das comunidades tradicionais. Isso é bastante nítido, no contexto brasileiro, na concepção do indígena como um sujeito provisório, em processo de integração; uma identidade transitória, cuja precariedade reclamaria uma proteção de cunho humanitário e assistencialista; a fim de facilitar o advento não traumático de um tempo em que a condição de indígena seria superada; e as comunidades indígenas, dispersadas. Tais fatores, presentes na agenda política nacional desde a colonização, e aprofundados com a atuação do Marechal Cândido Rondon, no contexto da adoção da filosofia positivista no período republicano, se traduzem em institutos jurídicos como a tutela estatal, consagrada pelo Estatuto do Índio (Lei nº 6.001, de 19 de dezembro de 1973); a até recentemente vigente

---

*moral, etc., multiplicaram-se e são a razão da emotividade actualmente implícita no termo”.*

<sup>6</sup> BERNARDI (1988, p.315): “Nos estudos políticos modernos, sobretudo em consequência das transformações dos países coloniais em estados independentes, impõe-se a necessidade de clarificação do conceito de tribo. O termo é posto em contraste com os conceitos de estado e nação, eles próprios tópicos tradicionais da ciência política. O uso do termo tribo, como transparece nos escritos antropológicos, é múltiplo. O sentido e a interpretação imediata estão vinculados ao contexto específico e dependem do autor individual. Não existe um sentido constante e unívoco”.

incapacidade relativa do indígena; e o reconhecimento constitucional da *posse* das terras indígenas – não da *propriedade*, que permanece estatal – pelos povos indígenas. (BARRETO, 2003, p.33 a 36, p.39 a 43; OLIVEIRA, 1985, p.24 a 26; SANTOS e HALLEWELL, 2016, p.175 e 176)

Em escopo mais amplo, tem-se que o conceito de *povos e comunidades tradicionais* se constrói a partir da confluência de dois movimentos históricos: o surgimento e fortalecimento de uma conscientização internacional sobre a problemática ambiental, com repercussões no âmbito nacional; e a reivindicação por reconhecimento de identidades e direitos referentes à tradicionalidade por parte da sociedade civil organizada, no Brasil.

O movimento ambientalista internacional moderno passa por uma sucessão de paradigmas que culminam no abandono da ideia de proteção das áreas ambientais *das* pessoas, passando ao reconhecimento da importância da preservação *para* as pessoas. Desse modo, inicialmente (a partir de meados do século XIX), prevaleceu a noção de “natureza intocada” (*wilderness*), que motivou a criação dos primeiros parques nacionais nos Estados Unidos, a exemplo de Yellowstone, com a conseqüente expulsão dos povos indígenas que habitavam a área. Apenas a partir de 1975 começam a figurar no debate internacional menções aos *territórios tradicionalmente ocupados* e à importância do conhecimento e das práticas tradicionais para a conservação ambiental. Tal percepção vinha ganhando força desde a década de 1960, vindo a consolidar-se, entre outros fatores, com a concorrência da própria C169 e de conferências tais como a Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e o Desenvolvimento – Eco92. (CONSELHO FEDERAL DE PSICOLOGIA, 2019, p.20 a 22)

No Brasil, as áreas de conservação ambiental são regulamentadas pela primeira vez no âmbito dos Códigos Florestais de 1934 e 1965. O regime jurídico dessas áreas foi condicionado pela perspectiva norte-americana de desconsideração da ocupação humana prévia, tendência agravada com a elaboração do Plano do Sistema de Unidades de Conservação do Brasil (1979) e do Sistema Nacional de Unidades de Conservação – SNUC (1982). A criação do SNUC levou à demarcação de diversas áreas de proteção integral, isto é, com a exclusão total de presença humana, especialmente na Amazônia, resultando na sumária expulsão das comunidades existentes. Apesar disso, a percepção de ineficiência na implementação e gestão das unidades de conservação motivou o encaminhamento ao Congresso Nacional, em 1992, de projetos de lei de reformulação do

SNUC, que previam o aprofundamento da diretriz de exclusão da presença humana. Essa iniciativa fez repercutir no Brasil, a partir desse momento, a discussão internacional sobre povos indígenas e nativos em áreas de conservação, de forma que, embora o dispositivo que definisse “populações tradicionais” tenha ao fim sido vetado, a temática dos povos e comunidades tradicionais integrava-se doravante definitivamente ao debate público. (CONSELHO FEDERAL DE PSICOLOGIA, 2019, p.22 a 24)

Por sua vez, a vertente de luta pelo reconhecimento identitário ganha força com a reação das comunidades locais ao projeto econômico desenvolvimentista e integracionista da Amazônia, posto em prática pelo regime militar brasileiro a partir da segunda metade da década de 1960. A convergência entre os movimentos organizados da sociedade civil representativos de comunidades e segmentos étnicos e econômicos tradicionais (atingidos por barragens; seringueiros; quebradeiras de coco babaçu; assentados rurais; quilombolas; indígenas etc.) e o movimento ambientalista nacional e internacional lograram trazer visibilidade para a questão da tradicionalidade no Brasil, ligando-se à discussão anteriormente referida, a respeito dos territórios tradicionalmente ocupados e suas externalidades positivas para a preservação ambiental.

Assim, a inserção dos povos e comunidades tradicionais nessa seara passou por progressiva institucionalização, merecendo destaque o reconhecimento constitucional da territorialidade indígena (art. 231 da Constituição Federal de 1988) e quilombola (art. 68 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias); a criação da categoria das reservas extrativistas (RESEX); a edição do Decreto nº. 6.040, de 7 de fevereiro de 2007, *que institui a Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais*; e a criação da Comissão Nacional de Povos e Comunidades Tradicionais, convertida em Conselho Nacional dos Povos e Comunidades Tradicionais (CNPCT), por meio do Decreto nº. 8.750, de 10 de maio de 2016. (Decreto nº. 6.040, de 10 de fevereiro de 2007)

Nesse contexto, o conceito normativo de povos e comunidades tradicionais é dado pelo supracitado Decreto nº. 6.040/2007, cujo art. 3º, I, os define como:

grupos culturalmente diferenciados e que se reconhecem como tais, que possuem formas próprias de organização social, que ocupam e usam territórios e recursos naturais como condição para sua reprodu-

ção cultural, social, religiosa, ancestral e econômica, utilizando conhecimentos, inovações e práticas gerados e transmitidos pela tradição.

Convém discutir os elementos centrais do conceito trazido pelo Decreto nº. 6.040/2007.

Primeiramente, a constatação da manutenção de formas próprias de organização social em um contexto de diferenciação cultural frente à matriz colonizadora hegemônica na formação da sociedade brasileira. Não se trata de sustentar um conceito específico de “povos e comunidades tradicionais” sob uma ótica culturalista, mas levantar os elementos de conexão que permitem, a partir da norma internacional e do arcabouço normativo brasileiro, operar a subsunção dos povos e comunidades tradicionais brasileiros à C169. Quer-se dizer simplesmente que a cultura é um critério adotado pelo legislador nacional, o que evidencia a afinidade terminológico-conceitual entre as normas brasileiras e a C169.

Essa afirmação não pretende desconsiderar o problema da distinção cultural como critério identitário, apontado ao final da seção anterior, presente tanto nas definições de povos indígenas e tribais na C169 quanto na legislação nacional pertinente ao tema (a exemplo do Estatuto do Índio e do Decreto nº. 6.040/2007). Mas a percepção de distinção cultural como evidência de distinção étnica é problemática por duas razões, ao não deixar explícita a sujeição dos padrões culturais a mudanças históricas, de forma que as culturas tradicionais não podem ser tomadas como uma realidade estática; e por inverter os termos do problema, pois não é a cultura que define o grupo étnico, mas este que cria cultura, inclusive com o objetivo de afirmar sua singularidade étnica.<sup>7</sup>

---

<sup>7</sup> Para um exame das dificuldades apresentadas pela identificação normativa entre cultura e etnia, ver CUNHA (1985). De qualquer modo, tendo-se em conta o exemplo das dificuldades decorrentes da falência do conceito de “tribo” no âmbito científico, uma interpretação abrangente do rol de sujeitos da C169 deve ter algum apoio nos elementos normativos vigentes, uma vez que a disputa em torno a definições essencialistas dos sujeitos incorrerá nas dificuldades hermenêuticas exploradas na próxima seção. Para uma argumentação sobre o regime jurídico das comunidades quilombolas fundadas na ideia de multiculturalismo, ver MARGRAF e MARGRAF (2019, p.133 a 146), para quem a noção de multiculturalismo policêntrico, informada por Boaventura de Sousa Santos, fundamenta a ideia de uma *hermenêutica diatópica*, que consiste em “*ampliar ao máximo a consciência de incompletude mútua através de um diálogo que se desenrola, por assim dizer, com um pé numa cultura e outro, noutra*”. Essa perspectiva poderia fundamentar a concepção de um pluralismo jurídico, sustentada no respeito ao direito consuetudinário dos povos

De qualquer modo, a autodeterminação comunitária é restringida pelo horizonte do seu exercício no âmbito da cidadania nacional e dos marcos jurídicos estatais, que de saída limitam a expressão cultural, ao não reconhecer eventual costume *contra legem* (MARGRAF e MARGRAF, 2019, p. 139 e 140). Prevalece, portanto, a definição kelseniana da população como domínio pessoal de vigência da ordem jurídica estatal, a despeito de características individuais no plano cultural, psíquico ou político (KELSEN, 2003, p.318 e 319). Essa restrição é reforçada pela própria C169, ao asseverar que *“a utilização do termo ‘povos’ na presente Convenção não deverá ser interpretada no sentido de ter implicação alguma no que se refere aos direitos que possam ser conferidos a esse termo no direito internacional”* (art. 1º, 3). Embora o povo seja definido singelamente pela doutrina internacionalista como “população permanente”, na verdade é um dos elementos constitutivos do Estado, que não se resume à noção estatística de população. (PORTELA, 2015, p.168 a 169)

Cabe frisar que os segmentos tradicionais propugnaram historicamente pela não assimilação do conceito de povos pela ideia de “populações tradicionais” (CONSELHO FEDERAL DE PSICOLOGIA, 2019, p.25 a 26; GONZÁLEZ *et al.*, 2019, p.43 a 45), ressaltando para tanto, precisamente, as suas particularidades étnico-culturais. As resistências políticas ao reconhecimento de sua reivindicação de alteridade se baseiam na percepção de um suposto anseio separatista, alegação neutralizada pelo referido dispositivo da C169. O temor de um “separatismo indígena”, bem como a hierarquização entre os ordenamentos indígenas e o estatal, promovida pela C169, são sintomáticos da disjunção entre os vários direitos tradicionais, de caráter comunitário, e o direito estatal superveniente, de índole individualista.<sup>8</sup>

---

indígenas e tribais, recomendado pela C169 (art. 8º), embora, a nosso ver, a ideia de “um diálogo que se desenrola com base na incompletude mútua das culturas”, da forma como apresentada por MARGRAF e MARGRAF (2019), revele certo idealismo: qual o critério em face do qual se define tal incompletude?

<sup>8</sup> Para a genealogia dessa disjunção, ver SOUZA FILHO (2007. p. 63 a 100). O reconhecimento formal de direitos de minorias étnicas pode ser entendido como um movimento de contenção a fim de se resguardar o monopólio jurídico estatal em uma realidade de integração territorial econômica global, que põe em crise os paradigmas estatais, baseados nas ideias de contrato social e de soberania territorial. É esse contexto que permite a aproximação entre a ação excludente contra povos e comunidades tradicionais brasileiros e o fenômeno da violência contra refugiados na Europa, e não a simples identifi-

Outro aspecto central é a função estruturante da territorialidade em relação à reprodução física e cultural do modo de vida tradicional – em contraste com o uso preponderantemente econômico da terra como fator de produção sob a ordem capitalista orientada por uma racionalidade instrumental e assimiladora.<sup>9</sup> (KOWALCZYK, 2013, p. 123 e 124; SILVA, 1985, p.56 a 57)

Os critérios expostos encontram disposições análogas na C169:

Artigo 1º

1. A presente convenção aplica-se:

a) aos povos tribais em países independentes, cujas condições sociais, culturais e econômicas os distingam de outros setores da coletividade nacional, e que estejam regidos, total ou parcialmente, por seus próprios costumes ou tradições ou por legislação especial;

b) aos povos em países independentes, considerados indígenas pelo fato de descenderem de populações que habitavam o país ou uma região geográfica pertencente ao país na época da conquista ou da colonização ou do estabelecimento das atuais fronteiras estatais e que, seja qual for sua situação jurídica, conservam todas as suas próprias instituições sociais, econômicas, culturais e políticas, ou parte delas.

Artigo 7º

4. Os governos deverão adotar medidas em cooperação com os povos interessados para proteger e preservar o meio ambiente dos territórios que eles habitam.

Artigo 13

1. Ao aplicarem as disposições desta parte da Convenção, os governos

---

cação de um sentimento de repulsa ao outro racial ou cultural, alegada por MARGRAF e MARGRAF (2019, p. 133). Trata-se, porém, no caso brasileiro, do enquadramento de comunidades pré-existentes ao Estado, mas total ou parcialmente alheadas do poder estatal e de sua lógica de nacionalidade, jurisdição e titularidade de direitos fundada no sujeito atomizado. Para uma discussão do problema à luz da agenda estatal de *normalização político-territorial forçada*; da função estatal de criação de classificações demográficas como forma de gestão da interface população-território; e da insuficiência de uma reação multiculturalista igualmente centrada na naturalização da vigência espacialmente estática das identidades, ver HOFFMANN (2019, p.58 a 68).

<sup>9</sup> Para uma compreensão da racionalidade instrumental capitalista ocidental como um projeto de assimilação e alienação universais, desde o ponto de vista indígena, ver KRENAK (2019). MARGRAF e MARGRAF (2019, p. 135-136) discutem a pretensão à universalidade como um traço distintivo da cultura ocidental. WAGNER (2010, p. 54-56) destaca a ideia de produção econômica mediada por pessoas, na concepção tradicional, em oposição à ideia de produção econômica mediada por objetos, na perspectiva ocidental.

deverão respeitar a importância especial que para as culturas e valores espirituais dos povos interessados possui a sua relação com as terras ou territórios, ou com ambos, segundo os casos, que eles ocupam ou utilizam de alguma maneira e, particularmente, os aspectos coletivos dessa relação.

2. A utilização do termo "terras" nos Artigos 15 e 16 deverá incluir o conceito de territórios, o que abrange a totalidade do habitat das regiões que os povos interessados ocupam ou utilizam de alguma outra forma.

Portanto, os elementos que, sob a perspectiva do Decreto nº 6.040/2007, constituem fatores de diferenciação dos povos e comunidades tradicionais apresentam confluências com os traços caracterizadores dos "povos tribais" na C169, o que justificaria a caracterização daqueles povos e comunidades como destinatários da proteção estabelecida pela Convenção.

Esse entendimento abrangente é o sustentado pelo Ministério Público Federal (MPF), conforme se aduz dos seguintes enunciados formulados pela 6ª Câmara de Coordenação e Revisão (6ª CCR), instância que detém a atribuição, no âmbito do MPF, para coordenar, integrar e revisar as ações institucionais destinadas à proteção dos povos indígenas e comunidades tradicionais:

**ENUNCIADO nº. 17: As comunidades tradicionais estão inseridas no conceito de povos tribais da Convenção nº. 169 da Organização Internacional do Trabalho.** *Criado no XIV Encontro Nacional da 6ª CCR em 5/12/2014.*

**ENUNCIADO nº. 19:** O MPF, dentre outros legitimados, tem atribuição para atuar judicial e extrajudicialmente em casos envolvendo direitos de **quilombolas e demais comunidades tradicionais**, sendo a competência jurisdicional da justiça federal. Tal atribuição se funda no artigo 6º, inciso VII, alínea "c", e artigo 5º, inciso III, alínea "c", da Lei Complementar nº. 75/93, no fato de que a tutela de tais interesses corresponde à proteção e promoção do patrimônio cultural nacional (artigos 215 e 216 da Constituição); envolve políticas públicas federais, bem como o cumprimento dos tratados internacionais de direitos humanos, notadamente da **Convenção nº. 169 da OIT**. *Criado no XIV Encontro Nacional da 6ª CCR em 5/12/2014.*

**ENUNCIADO nº. 25:** Os direitos territoriais dos **povos indígenas, quilombolas e outras comunidades tradicionais** têm fundamento constitucional (art. 215, art. 216 e art. 231 da CF 1988; art. 68 ADCT/CF) e convencional (**Convenção nº. 169 da OIT**). Em termos gerais, a presença desses povos e comunidades tradicionais tem sido fator de

contribuição para a proteção do meio ambiente. Nos casos de eventual colisão, as categorias da Lei 9.985 não podem se sobrepor aos referidos direitos territoriais, havendo a necessidade de harmonização entre os direitos em jogo. Nos processos de equacionamento desses conflitos, as comunidades devem ter assegurada a participação livre, informada e igualitária. Na parte em que possibilita a remoção de comunidades tradicionais, o artigo 42 da Lei 9.985 é inconstitucional, contrariando ainda normas internacionais de hierarquia supralegal. *Criado no XIV Encontro Nacional da 6ª CCR em 5/12/2014.*

**ENUNCIADO n.º. 26:** O uso sustentável de recursos naturais por parte de **povos e comunidades tradicionais** é assegurado pela Constituição Federal (arts. 215 e 216) e pela **Convenção n.º. 169 da OIT** (art. 14, I), **dentro e fora de seus territórios.** *Criado no XIV Encontro Nacional da 6ª CCR em 5/12/2014.*

**ENUNCIADO n.º. 31:** O direito à participação com o objetivo de obtenção do **consentimento livre, prévio e informado** implica a necessidade do reconhecimento do direito de cooperação dos **povos** na produção da informação (art. 7.3 da **Convenção n.º. 169 da OIT**), possibilitando às **comunidades** a avaliação da incidência social, espiritual, cultural e sobre o meio ambiente que as atividades propostas possam provocar. *Criado no XIV Encontro Nacional da 6ª CCR em 5/12/2014.*

**ENUNCIADO n.º. 32: Depende de consulta, conforme previsto na Convenção n.º. 169 da OIT,** a expedição de alvará de pesquisa e títulos de lavra minerários sobre áreas ocupadas por **povos e comunidades tradicionais, independentemente de titulação**, sob pena de nulidade. *Criado no XIV Encontro Nacional da 6ª CCR em 5/12/2014.*

**ENUNCIADO n.º. 35: Depende de consulta, conforme previsto na Convenção n.º. 169 da OIT,** a outorga de áreas para pesca que afetem **povos e comunidades tradicionais.** *Criado no XIV Encontro Nacional da 6ª CCR em 5/12/2014. (BRASIL, Ministério Público Federal, grifo nosso)*

No âmbito administrativo, subsiste em determinadas instâncias a prática da realização de reuniões de grupos de trabalho e oficinas com participação de representantes dos segmentos de povos e comunidades tradicionais, quando se trata da elaboração de instrumentos de interesse das comunidades.<sup>10</sup> Essas reuniões ocorrem sob as mais diversas metodologias, diante da ausência de maior regulamentação geral do mecanismo de consulta.

---

<sup>10</sup> Como exemplo de iniciativa nesse sentido, cite-se a realização de oficinas para a elaboração do Plano de Gestão Territorial e Ambiental Quilombola. (BARBOSA, 2018)

Dentre os povos e comunidades tradicionais não indígenas, o caso das comunidades quilombolas é o mais amadurecido quanto à aplicabilidade prática dos preceitos da C169 no âmbito administrativo. Como exemplo disso, cite-se o próprio Decreto nº. 4.887, de 20 de novembro de 2003. Embora sua edição anteceda a promulgação da Convenção em comento, seu aspecto central, a saber, o conceito de autoidentificação como critério basilar para a qualificação das comunidades quilombolas, se coaduna ao supracitado parágrafo 2 do art. 1º da C169. Finalmente, o Parecer AGU/MC nº 1/2006 reconheceu expressamente os quilombolas como sujeitos da C169. (CASTILHO, 2007, p.41 a 75)

Nessa ordem de ideias, a Instrução Normativa INCRA nº. 57, de 20 de outubro de 2009, que *regulamenta o procedimento para identificação, reconhecimento, delimitação, demarcação, desintrusão, titulação e registro das terras ocupadas por remanescentes das comunidades dos quilombos de que tratam o art. 68 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias da Constituição Federal de 1988 e o Decreto nº. 4.887, de 20 de novembro de 2003*, menciona expressamente a C169 como um de seus fundamentos normativos (art. 2º, XII).

O procedimento de licenciamento ambiental estabelecido pela Fundação Cultural Palmares (FCP), por meio da Instrução Normativa nº. 01, de 31 de outubro de 2018, representa a explicitação do ora relatado processo histórico de internalização da principiologia da C169 na esfera administrativa federal:

Art. 7º Instada pelo órgão ambiental licenciador a se manifestar, a FCP, por meio do Departamento de Proteção ao Patrimônio Afro-Brasileiro, analisará, mediante parecer técnico, os estudos referentes ao componente quilombola, encaminhado pelo empreendedor.

§ 1º Antes da emissão do parecer a que se refere o caput, o Departamento de Proteção ao Patrimônio Afro-Brasileiro poderá:

I - empreender visita técnica junto às comunidades quilombolas atingidas pela obra, atividade ou empreendimento, **a fim de realizar consulta, nos moldes do disposto pela Convenção nº. 169 da Organização Internacional do Trabalho (promulgada pelo Decreto nº. 5.051, de 19 de abril de 2004)** por meio da qual pode-se registrar sua avaliação quanto aos estudos e diagnósticos elaborados, bem como sua deliberação sobre as medidas de prevenção, mitigação, controle e compensação, informações que subsidiarão o parecer técnico; (grifo nosso)

O processo de regulamentação da Consulta Prévia teve início com

a Portaria Interministerial nº. 35, de 27 de janeiro de 2012. Não se pode dizer que esse instrumento tenha resultado efetivamente em garantia de participação dos povos e comunidades tradicionais no processo de discussão e elaboração propositiva. A portaria em comento designa tão somente representantes de órgãos governamentais, facultando-se a participação de representantes da sociedade civil, como convidados (art. 3º).

Posteriormente, a Portaria Interministerial nº. 305, de 6 de julho de 2012, instituiu um “comitê facilitador”, composto por representantes indígenas e quilombolas, como instância de “diálogo permanente” com o grupo de trabalho interministerial criado pela portaria anterior. Interessante notar que o dispositivo desta portaria que definiu os termos da atuação do referido comitê valeu-se sistematicamente do verbo “participar”, o que viria a ser suprimido com a superveniência da Portaria Interministerial nº. 9, de 19 de fevereiro de 2013, que substituiu a noção de *participação* pela de *contribuição* aos trabalhos.

De qualquer modo, o Ministério das Relações Exteriores, um dos órgãos coordenadores do grupo de trabalho interministerial, manifestou-se publicamente, em evento realizado em 2012, no âmbito da Conferência Rio+20, no sentido de que a extensão da abrangência da C169 aos demais segmentos (para além de indígenas e quilombolas) seria “o próximo passo a ser conquistado”. (FUNDAÇÃO NACIONAL DO ÍNDIO, 2012)

Ao refletir a complexidade étnica e cultural do Brasil, a utilização do conceito de “povos indígenas e tribais” de modo a abranger o conjunto dos povos e comunidades tradicionais se coaduna com o art. 31 da Convenção de Viena sobre o Direito dos Tratados, de 1969, que estabelece que “*um tratado deve ser interpretado de boa-fé segundo o sentido comum atribuível aos termos do tratado em seu contexto e à luz de seu objetivo e finalidade*” (par. 1); e que “*qualquer prática seguida posteriormente na aplicação do tratado*” será levada em consideração, juntamente com o contexto (par. 3) (grifo nosso)<sup>11</sup>.

Em vista do exposto, há que se frisar que a superveniência do não reconhecimento da aplicabilidade da Convenção em tela aos povos e comunidades tradicionais – especialmente às comunidades quilombolas<sup>12</sup> –

---

<sup>11</sup> Promulgada pelo Decreto nº 7.030, de 14 de dezembro de 2009. Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2009/decreto/d7030.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/decreto/d7030.htm)>. Acessado em: 11 mai. 2020.

<sup>12</sup> A ênfase dada à situação de retrocesso referente às comunidades quilombolas decorre do que se expôs a respeito dos avanços acumulados no reconhecimento administrativo

implicaria, a nosso ver, desrespeito ao princípio da vedação do retrocesso em matéria de direitos humanos, segundo o qual, embora os direitos humanos consistam em um catálogo constituído conforme as condições históricas, não se pode invocar a alteração de tais condições para desconstituir direitos. Em outras palavras, uma norma de direitos humanos já positivada só pode ser substituída por outra ainda mais protetiva da dignidade humana. (PORTELA, 2015, p. 803)

Vale frisar o reconhecimento da aplicabilidade da C169 a povos e comunidades tradicionais não indígenas no âmbito da Justiça Federal brasileira, aos quilombolas, na maior parte dos julgados, mas também aos demais segmentos, pontualmente.<sup>13</sup>

Enquanto tais desenvolvimentos se dão no plano formal, há que se dizer, a bem da verdade, que mesmo no tocante aos povos indígenas a efetivação de direitos garantidos pela C169 se afigura uma realidade questionável, encontrando acolhida em alguns setores administrativos e jurídicos, e resistência em outros. Por todos, veja-se o caso da construção da Usina Hidrelétrica de Belo Monte, que suscitou disputas a respeito do direito de consulta aos povos indígenas locais (sem mencionar a

---

da aplicabilidade da C169 àquele segmento, relativamente à situação dos demais segmentos de povos e comunidades tradicionais. Isso não implica um juízo de relativização sobre a aplicabilidade da Convenção aos segmentos como um todo, demanda constante de suas lideranças, inclusive quilombolas, conforme constatado em BRASIL, Ministério Público Federal. Debate sobre a quem se aplica a Convenção 169 da OIT marca segundo dia de seminário. Ministério Público Federal, Brasília, 25abr. 2014. Do mesmo relato depreende-se haver avanços quanto à aplicabilidade da C169 em outros países latino-americanos, conforme mencionado ao fim desta seção.

<sup>13</sup> Vejam-se as decisões a esse respeito, em primeira instância e em sede recursal, que reconhecem a aplicabilidade da C169 aos quilombolas (Seção Judiciária de Sergipe: 2008.85.00.001626-6; Seção Judiciária do Maranhão: 2006.37.00.005222-7; Seção Judiciária do Rio Grande do Norte: 2008.84.00.007538-4; TRF3: agravo de instrumento 0039440-95.2011.4.03.0000/SP; TRF4: agravo de instrumento 2008.04.00.010160-5/PR); e mesmo a outros povos e comunidades tradicionais (Seção Judiciária do Pará: 0000377-75.2016.4.01.3902; TRF1: agravo de instrumento 0027843-13.2016.4.01.0000/PA). Disponíveis em <<http://cpisp.org.br/convencao-169-oit-quilombolas/>>. Acesso em: 10 mai. 2020. Veja-se, ainda, a decisão proferida no curso da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº. 4.269, tendo o voto do relator, Min. Edson Fachin, explicitamente identificado as comunidades tradicionais, definidos pelo Decreto nº. 6.040/2007, como destinatárias da proteção conferida pela C169. Disponível em <<http://redir.stf.jus.br/estfvisualizadorpub/jsp/consultarprocessoeletronico/ConsultarProcessoEletronico.jsf?seqobjetoincidente=2689764>>. Acesso em: 10 mai. 2020.

existência de outros segmentos de povos e comunidades tradicionais na região, como os ribeirinhos), disputa essa resolvida, no âmbito judiciário nacional, em desfavor dos indígenas, mas acolhida no plano internacional. (SANTOS e HALLEWELL, 2016, p.175 e 176; ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, p.9 a 14)

No direito comparado, tem-se que, embora a maioria dos signatários originários da C169 sejam Estados latino-americanos, a efetivação de suas disposições, mesmo no que se refere aos povos indígenas, também dependeu do recurso à judicialização, em face de reiteradas violações por agentes estatais e privados, como demonstram os relatos colhidos dos contextos argentino, chileno e colombiano (GONZÁLEZ et.al., 2019, p. 47-52; SANTOS e HALLEWELL, 2016, p. 177-178; KOWALCZYK, 2013, p. 128; VIANA GARCÉS, 2016. p. 20-21). A adoção da via judicial para o reconhecimento de direitos é característica do contexto regional, no qual simultaneamente se verificaram a abertura política, dando vazão à reivindicação de direitos; e a adoção de diretrizes neoliberais, a promover o esvaziamento de funções estatais na promoção de direitos sociais e de políticas públicas.<sup>14</sup>

Ainda assim, Bolívia, Colômbia, Equador e Nicarágua são países em que se constituíram robustos mecanismos de proteção e de ações afirmativas aos povos indígenas e afrodescendentes. Vale mencionar, no caso colombiano, a Diretiva Presidencial nº 01/2010, que garantiu o direito fundamental à consulta prévia dos grupos étnicos nacionais, em matérias que possam afetá-los direta ou indiretamente (MARGRAF e MARGRAF, 2019, p. 212 a 216).

## **“Povos Indígenas e Tribais”: Notas Para Uma Atualização Hermenêutica**

Se o qualificativo “tribal” remete a um paradigma ultrapassado da ciência antropológica, não é possível afastar de pronto sua incidência no caso brasileiro com base em um pretense sentido objetivo do termo, o que viabiliza a fundamentação de uma interpretação ampliativa, abarcadora da

---

<sup>14</sup> Para a discussão dos impactos jurídicos da confluência entre redemocratização e neoliberalismo, ver BELLO, 2018. p. 177 a 205.

totalidade dos povos e comunidades tradicionais brasileiros, mas faz surgir a necessidade de explicitar os recursos hermenêuticos em operação para tal.

Em obra clássica de hermenêutica jurídica (SANTOS, p. 33 e 34), Carlos Maximiliano alerta para a insuficiência de se atacar uma construção normativa sem que se siga a devida compreensão do instituto criticado, tendo-se em vista viabilizar sua atualização pela via interpretativa. Dessa forma, vê-se que, se a conclusão pela não aplicabilidade do conceito de povos tribais ao contexto brasileiro é ruim, por apoiar-se em um paradigma científico defasado, mas não basta limitar-se a criticar a terminologia convencional, pois tal crítica demanda uma medida ulterior, consistente em explorar as possibilidades interpretativas do termo em exame.

Não se trata do dilema, também explorado por Carlos Maximiliano, de se escolher entre os erros hermenêuticos opostos do apego excessivo à literalidade da norma e da exegese que força um entendimento descabido para atender a uma agenda do intérprete (SANTOS, 2006. p. 84 e 85), uma vez que, conforme demonstrado, o termo em discussão não encontra definição rigorosa sequer nos marcos da ciência em que se originou seu uso contemporâneo e, na qual, acertadamente, entrou em desuso. Trata-se justamente de demonstrar que um entendimento ampliativo não é arbitrário.

O problema interpretativo acerca do qualificativo “tribal” gira em torno de uma dificuldade hermenêutica básica, qual seja: a identificação de uma possível cisão entre o sentido onomasiológico e o sentido semasiológico do termo, isto é, entre o sentido da palavra no uso corrente e no âmbito normativo (FERRAZ JÚNIOR, 2003. p. 255). Para maior exatidão, há que se dizer: entre o uso no senso comum e na literatura especializada, em contraposição ao uso na esfera normativa,<sup>15</sup> cuja importância avulta em

---

<sup>15</sup> As três esferas são problemáticas. A esfera do discurso científico, pela gênese eurocêntrica da noção de tribo, conforme exposto. Por sua vez, a esfera do discurso cotidiano é tomada de concepções estereotipadas, por exemplo, sobre o indígena como sujeito marcado por certos atributos, tais como a indumentária (no que muitas vezes o imaginário ainda tem presente a representação do indígena no cinema norte-americano) e as condições de vida e sobrevivência (técnica rudimentar, não adquirir bens de consumo modernos, “morar no meio do mato” etc.); e sobre o quilombola, imaginado apenas como um elemento do passado colonial. Em suma, o discurso cotidiano tende a imaginar os segmentos tradicionais como categorias estanques, estáticas e monolíticas. Por fim, para uma exposição sobre a forma como interesses sociais e compromissos ideológicos se sobrepõem ao rigor das definições científicas em um texto normativo, veja-se o caso do Estatuto do Índio, conforme OLIVEIRA (1985, p. 17-18).

razão da transição de um contexto pragmático descritivo (propriamente científico) ou mesmo expressivo (idealmente, mas não exclusivamente, restrito ao uso cotidiano não especializado) para o contexto diretivo ou operativo próprios do discurso normativo. (FERRAZ JÚNIOR, 2003; ALVES, 2005, p. 352 e 354)

Conforme visto, o sentido onomasiológico de “tribo” é dotado de relevante carga ideológica, que torna questionável sua correspondência a fenômenos específicos da realidade social. Dessa forma, desprovido de campo de referência definido, “povo tribal” torna-se uma expressão vaga, cujo sentido demanda uma operação definidora que viabilize sua operabilidade jurídica. (FERRAZ JÚNIOR, 2003, p. 258 e 259)

Nessa operação definidora de sentido, reside a complexidade dos problemas hermenêuticos, pois a interpretação se torna objeto de disputa, que depende, em última instância, de um fator normativo capaz de induzir a legitimidade de uma dada interpretação, constituindo-se como *poder de violência simbólica*.

Tal violência não se manifesta como um instrumento coativo que se impõe ao receptor da norma, mas como um fator de neutralização das operações simbólicas alternativas, não desejadas. Essa neutralização pode se dar como uma operação de negação no plano: a) da autoridade – o uso do símbolo por quem quer que seja, desde que considerado consoante às regras do sistema em que se insere o símbolo, confere legitimidade; b) da divergência – a capacidade, não necessariamente de criar efetivo consenso racionalmente, mas de *afirmar o consenso*, com a negação de sentidos considerados dissonantes, neutraliza a multiplicidade; c) da inexactidão terminológica – a atribuição de sentidos por meio da desconsideração artificial de sua vagueza (conferindo-lhe incidência sobre um conjunto de objetos de extensão rigorosamente determinada) ou de sua ambiguidade (restringindo a possibilidade de referência do símbolo a objetos de qualidades distintas). A esses três critérios correspondem, respectivamente, os métodos hermenêuticos lógico-sistemático; sociológico e histórico; e teleológico-axiológico. (FERRAZ JÚNIOR, 2003, p. 258 e 259, 276 a 278, e 286)

Tem-se, na presente discussão, a neutralização no plano da autoridade ao se fazer afirmações, tais como: “tribo é só de índio, logo a convenção obviamente não se aplica aos ribeirinhos...”, valendo-se do fato de a modalidade discursiva cotidiana não admitir como colocações linguísticas válidas expressões como “tribo ribeirinha”, “tribo de benzedeiras” ou “tribo

cigana”, mas apenas “tribo indígena”, de sorte que a inclusão de qualquer grupo para além dos indígenas no conjunto de povos indígenas e tribais soa descabida.

Já a negação no plano do dissenso pode ocorrer quando se busca restringir a ampliação da interlocução em instâncias orientadoras sobre a aplicabilidade da norma, sobretudo evitando-se a inclusão de sujeitos da sociedade civil organizada, dos quais normalmente se espera haver manifestação divergente sobre a restrição do alcance da C169.

Quanto à neutralização das divergências interpretativas do símbolo, vê-se que a multiplicidade de sentidos da referência a povos *tribais* pode ser negada ou afirmada conforme se opere a transição entre o enfoque sintagmático e o paradigmático do enunciado. Linguisticamente, as relações sintagmáticas são aquelas que se estabelecem no encadeamento linear dos signos presentes na mensagem emitida; enquanto as relações paradigmáticas dizem respeito à diferenciação de sentidos mediante a possibilidade de ocupação do espaço do signo por outro signo.<sup>16</sup> (FERRAZ JÚNIOR, 2003, p. 274 e 275)

A ênfase sintagmática, no caso em tela, busca neutralizar simultaneamente a vagueza e a ambiguidade do termo em discussão, ao focar o substantivo “povos” e o qualificativo “tribais”, em um encadeamento horizontal, sucessivo. Neutraliza-se a vagueza ao se tentar estabelecer arbitrariamente o conjunto de povos e comunidades – o mais restrito possível – que pode ser enquadrado na qualificação de “tribal”. Com isso, o agente responsável por operar a restrição pode inclusive alegar certa “benevolência”, ao incluir no campo da aplicabilidade da norma “*até mesmo os quilombolas, um segmento evidentemente não tribal!*”, quando, na verdade, tal é cabível simplesmente porque a inconsistência conceitual não resiste a exigências mínimas da realidade social, e não por uma “liberalidade” do intérprete, que nada mais é do que o responsável político pelo controle

---

<sup>16</sup> Exemplificando-se simplificada a diferença entre os dois tipos de relação entre signos: uma relação *sintagmática* entre signos linguísticos é uma associação em uma determinada ordem e de acordo com determinadas regras para produzir sentidos, pois os signos e seus elementos se sucedem em uma sequência dada, não sendo possível enunciar-los ao mesmo tempo ou em outra ordem, com manutenção do sentido – “*o português é o idioma oficial do Brasil*” é aceitável, enquanto “*o é do oficial português idioma Brasil o*” não é; já uma relação *paradigmática* entre diferentes signos linguísticos é definida pela possibilidade de ocuparem alternativamente um lugar da relação – “*o português é o idioma oficial do Brasil*” x “*o espanhol é a língua oficial da Argentina*”. (PIETROFORTE, 2010, p. 88 a 91)

de incidência dos sentidos. Por seu turno, pode-se neutralizar a ambiguidade ao se ensaiar a defesa da consistência da noção de “tribal”, apelando-se de forma mais ou menos precisa à defasada tradição do uso do termo no campo da antropologia; ou, de forma menos sofisticada, por meios de considerações, tais como: “veja, até podemos forçar a barra e dizer que quilombolas se enquadram como povos tribais, mas ciganos não dá...”, em que se tenta uma delimitação por via negativa, para dizer, não o que o tribal é, *mas o que não é*, aquilo que está excluído do sentido. E se o interlocutor acusar a arbitrariedade dessa exclusão, o intérprete pode facilmente transitar para a neutralização no plano da autoridade ou da divergência...

No entanto, uma interpretação ampliativa funcionará nos mesmos moldes. No plano da autoridade, transitando da semântica cotidiana para a sistemática jurídica, valendo-se de outras normas que corroborem o sentido proposto (notadamente os Decretos nº 6.040/2007 e o nº 8.750/2016); no plano da divergência, ao assinalar a existência do dissenso em torno do tema; e no plano simbólico, ao privilegiar a relação paradigmática sobre a sintagmática, ao usar a natureza difusa do campo semântico do “tribal” para verticalizar seus sentidos possíveis, a fim de tentar dar conta da pluralidade de arranjos sociais aptos a serem enquadrados na norma, conferindo-se assim caráter abrangente ao núcleo “povos” em detrimento do adjunto “tribais”.

O que permite ou veda a interpretação em um ou outro sentido é a definição do código mediante o qual será operada a interpretação. Ora, a norma não opera de maneira direta entre o emissor e o receptor, mas por meio de códigos. Estes podem ser fortes, no sentido de buscarem a compreensão unívoca de suas prescrições, ou fracos, no sentido de não pretenderem ou não estarem aptos a estabelecer definições rigorosas de seus termos.<sup>17</sup>

O que se observa no problema em estudo, portanto, é que a proposta de uma interpretação ampliativa do conceito de “povo tribal” opera no sentido da demonstração do código fraco antropológico (tribo = uma série

---

<sup>17</sup> Assim, por exemplo, uma organização burocrática se vale idealmente de um código forte, a fim de dotar seu funcionamento de diretivas impessoais e de liberdade de atuação restrita. Já um enunciado como *ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei* se traduz como um código fraco, pois, como se sabe, “lei” aqui remete não apenas à espécie normativa “lei”, em sentido estrito. (FERRAZ JÚNIOR, 2003, p. 283 e 284)

de fenômenos temporal e espacialmente distintos) e de sua substituição por um código forte jurídico (tribo = povos e comunidades tradicionais do Brasil).<sup>18</sup> Tal código é forte na medida em que se pode referenciá-lo nos âmbitos administrativo – especialmente tomando-se como critério as definições trazidas por normas tais como os decretos anteriormente mencionados –; e judicial, conforme os julgados apresentados na seção precedente.

Por seu turno, a proposta de uma interpretação restritiva do conceito de “povos tribais” se apoia muitas vezes na concepção de que *este seja efetivamente um conceito*, fundamentado em um código forte de cunho científico, cuja linguagem é depurada por meio das operações de neutralização anteriormente apresentadas. Quando convém superar a imprecisão terminológica, busca-se transformar a expressão em um código forte jurídico. Não por acaso, as incertezas e resistências que se interpõem à intenção de implementação de projetos de elevado grau de impacto sobre segmentos diversos dos povos e comunidades tradicionais são normalmente acompanhadas de iniciativas, sob diferentes gestões, para a normatização administrativa do alcance da C169, a fim de promover a neutralização da vagueza simbólica da noção de “povo tribal” por meio da restrição arbitrária de seu campo semântico (tribo = segmentos *a*, *b* e *c*). Por essa razão, iniciativas oficiais de definição dos sujeitos da C169 constituem fonte de apreensão para os defensores de uma interpretação ampliativa.

Na última seção do último capítulo de sua *Teoria pura do Direito*, Kelsen declara que a interpretação científica da norma jurídica, ao pretender estabelecer uma interpretação verdadeira, vale-se de uma *ficção de univocidade terminológica*, que refletiria uma intenção política, e não científica, já que a plurivocidade das normas apenas se poderia resolver mediante um ato de vontade – anteriormente caracterizado como um ato de violência simbólica –, e não no plano semântico (KELSEN, 2003, p. 395 a 397). Nesse sentido, sem ignorar que o problema não se esgota nos as-

---

<sup>18</sup> Não se quer afirmar que o Direito como um todo tenha maior rigor do que a Antropologia: justamente por ser um termo que pouco diz cientificamente é que a ideia de tribo se torna defasada no marco antropológico. Não se trata da Antropologia como um código fraco, mas de *um termo típico de uma etapa ou paradigma do pensamento antropológico* como código fraco. LEACH (2002, p. 125 e ss.) dá outros exemplos de termos constituintes de categorias antropológicas muitas vezes entendidos acriticamente (“economia”, “parentesco”, “política”, “lei”, “religião”, “magia”, “mitos”, “rituais”).

pectos hermenêuticos, espera-se ter logrado êxito, de um lado, na reconstrução e na demonstração, nos marcos de uma teoria sobre a dogmática jurídica, da *viabilidade interpretativa não arbitrária* da aplicação dita ampliada; e, de outro, na demonstração da fragilidade da evidência essencialista extrajurídica da qual uma interpretação dita restritiva extrai sua aparente univocidade.

## Conclusão

Os povos e comunidades tradicionais brasileiros veem-se constantemente às voltas com os efeitos problemáticos da construção de categorias sociológicas e jurídicas que busquem dar conta da realidade e particularidades de sua situação. Não bastasse a dificuldade analítica de se articular adequadamente as questões decorrentes do pertencimento étnico-racial e as decorrentes dos condicionamentos histórico-econômicos das relações centro-periferia do capitalismo – cuja negligência muitas vezes prejudica o entendimento mais abrangente dos fatores que concorrem para a configuração da realidade desses segmentos –, encontram-se estes na contingência de terem que reivindicar reiteradamente sua condição de sujeitos de direito da C169, graças à problemática inerente ao uso de uma categoria cientificamente defasada.

A inviabilidade conceitual da ideia de tribo é consequência de sua genealogia, que remonta a questões ideológicas decorrentes dos mesmos condicionamentos histórico-econômicos ora mencionados. Adicionalmente, tais condicionamentos sustentam o recurso acrítico ao “tribal” para afirmar essa condição de exclusão. Tenta-se, assim, consolidar uma situação de negação de direitos.

Como se expôs, a vagueza e a ambiguidade terminológica exercem funções no discurso jurídico, o que propiciou a recepção acrítica da ideia de tribo, a despeito de (ou antes por causa de) sua carga valorativa e imprecisão. Se a cultura observada passa, no dizer de Roy Wagner, por um processo de invenção, tem-se que o problema da categorização dos povos e comunidades tradicionais, a fim de enquadrá-los na norma, não decorre de um problema inerente aos próprios segmentos tradicionais, mas consiste em uma dificuldade para a qual estes são arrastados pelo tipo de relaciona-

mento com o mundo mantido nos termos da concepção não tradicional.

Por essa razão, não foi objetivo deste trabalho a proposta de uma definição positiva de “povos tribais”, apta a enquadrar os povos e comunidades tradicionais – uma categoria já bastante abrangente por si só –, mas sim discutir os limites da aplicabilidade da C169 desde a perspectiva hermenêutica, tomando-se o texto normativo como referência básica. Em suma, respeitando-se o princípio dogmático da inegabilidade dos pontos de partida, mas evidenciando o caráter indeterminado do conceito expresso na Convenção.

Afinal, como já alertava a conhecida máxima do Digesto segundo a qual *toda definição é perigosa*, o problema das definições categoriais está no fato de sua formulação redundar em novos problemas, anteriormente impensados (HEGEL, 1952, p. 9). Nesse sentido, uma tentativa doutrinária de construção positiva do conceito de tribo dificilmente seria adequada para se tentar construir uma situação propositiva de segurança jurídica para os sujeitos da C169.

Verificada a controvérsia e a circulação de interpretações abrangentes dos povos e comunidades tradicionais brasileiros como sujeitos da Convenção, a presente investigação buscou analisar a viabilidade daquelas interpretações no plano de uma teoria zetética, possivelmente não articulada de forma consciente sequer pelos atores da discussão no plano judicial. Conclui-se pela possibilidade de fundamentação das interpretações propostas, o que, se não pode dar uma solução definitiva ao problema em tela, demonstra, por outro lado, a impossibilidade de sua exclusão peremptória com base na concepção antagonica, de pretensão rigor conceitual.

## Referências Bibliográficas

ALVES, A. C. **Lógica**: pensamento formal e argumentação. Elementos para o discurso jurídico. 4ª ed. São Paulo: Quartier Latin, 2005.

BARBOSA, W. Ministério do Meio Ambiente. Oficina debate gestão territorial quilombola. **Ministério do Meio Ambiente**, Brasília, 23 jul. 2018. Disponível em: <<http://www.mma.gov.br/informma/item/14868-noticia-acom-2018-07-3099.html>>. Acesso em: 25 mai. 2019.

BARRETO, H. G. **Direitos indígenas**: Vetores constitucionais. S. ed. Curitiba: Juruá, 2003.

BELLO, E. Cidadania e direitos sociais no Brasil: um enfoque político e social. In: SOUZA NETO, Cláudio Pereira de. SARMENTO, Daniel (orgs.). **Direitos sociais**: fundamentos, judicialização e direitos sociais em espécie. S. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2018. p. 177-205.

BERNARDI, B. **Introdução aos estudos etno-antropológicos**. S. ed. Lisboa: Edições 70, 1988.

BRASIL. DECRETO Nº. 4.887, DE 20 DE NOVEMBRO DE 2003. **Regulamenta o procedimento para identificação, reconhecimento, delimitação, demarcação e titulação das terras ocupadas por remanescentes das comunidades dos quilombos de que trata o art. 68 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias**. Brasília-DF, nov. 2003. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/2003/d4887.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2003/d4887.htm)>. Acesso em: 11 mai. 2020.

\_\_\_\_\_. DECRETO Nº. 6.040, DE 7 DE FEVEREIRO DE 2007. **Institui a Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais**. Brasília-DF, fev. 2007. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2007/decreto/d6040.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/decreto/d6040.htm)>. Acesso em: 4 mai. 2020.

\_\_\_\_\_. DECRETO Nº. 7.030, DE 14 DE DEZEMBRO DE 2009.

**Promulga a Convenção de Viena sobre o Direito dos Tratados, concluída em 23 de maio de 1969, com reserva aos Artigos 25 e 66.** Brasília-DF, dez. 2009. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2009/decreto/d7030.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/decreto/d7030.htm)>. Acesso em: 11 mai. 2020.

\_\_\_\_\_. **DECRETO Nº. 8.750, DE 10 DE MAIO DE 2016. Institui o Conselho Nacional dos Povos e Comunidades Tradicionais.** Brasília-DF, mai. 2016. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2015-2018/2016/Decreto/D8750.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2016/Decreto/D8750.htm)>. Acesso em: 4 mai. 2020.

\_\_\_\_\_. **DECRETO Nº. 10.088, DE 5 DE NOVEMBRO DE 2019. Consolida atos normativos editados pelo Poder Executivo Federal que dispõem sobre a promulgação de convenções e recomendações da Organização Internacional do Trabalho - OIT ratificadas pela República Federativa do Brasil.** Brasília-DF, nov. 2019. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2019-2022/2019/Decreto/D10088.htm#art5](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2019/Decreto/D10088.htm#art5)>. Acesso em: 4 mai. 2020.

\_\_\_\_\_. **PORTARIA INTERMINISTERIAL Nº. 35, DE 27 DE JANEIRO DE 2012.** Brasília-DF, jan. 2012. Disponível em: <<http://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?jornal=2&data=30/01/2012&pagina=3>>. Acesso em: 11 mai. 2020.

\_\_\_\_\_. **PORTARIA INTERMINISTERIAL Nº. 305, DE 6 DE JULHO DE 2012.** Disponível em <<https://www.ilo.org/dyn/natlex/docs/ELECTRONIC/91657/106414/F753158978/BRA91657.pdf>>. Acesso em: 11 mai. 2020.

\_\_\_\_\_. **PORTARIA INTERMINISTERIAL Nº. 9, DE 19 DE FEVEREIRO DE 2013.** Disponível em <<http://cpisp.org.br/portaria-interministerial-n9-de-19-de-fevereiro-de-2013/>> Acesso em: 11 mai. 2020.

\_\_\_\_\_. **INSTRUÇÃO NORMATIVA Nº. 57, DE 20 DE OUTUBRO DE 2009. Regulamenta o procedimento para identificação, reconhecimento, delimitação, demarcação, desintrusão, titulação e registro das terras ocupadas por remanescentes das comunidades dos quilombos de que tratam o Art. 68 do Ato das Disposições Cons-**

**titucionais Transitórias da Constituição Federal de 1988 e o Decreto nº. 4.887, de 20 de novembro de 2003.** Brasília-DF, out. 2009. Disponível em: <<http://www.incra.gov.br/institucional/legislacao--/atos-inter-nos/instrucoes/file/243-instrucao-normativa-n-57-20102009>>. Acesso em: 27 mai. 2019.

\_\_\_\_\_. INSTRUÇÃO NORMATIVA Nº. 1, DE 31 DE OUTUBRO DE 2018. **Estabelece procedimentos administrativos a serem observados pela Fundação Cultural Palmares nos processos de licenciamento ambiental de obras, atividades ou empreendimentos que impactem comunidades quilombolas.** Brasília-DF, out. 2018. Disponível em: <<http://www.palmares.gov.br/wp-content/uploads/2018/11/2018-11-09-IN-1-2018-Publica%C3%A7%C3%A3o-no-DOU.pdf>>. Acesso em: 10 mai. 2020.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4269. Relator: Min. Edson Fachin. **Supremo Tribunal Federal**, Brasília, 18 de outubro de 2017. Disponível em <<http://redir.stf.jus.br/estfvisualizadorpub/jsp/consultarprocessoeletronico/ConsultarProcessoEletronico.jsf?seqobjetoincidente=2689764>>. Acesso em: 10 mai. 2020.

\_\_\_\_\_. Ministério Público Federal. Enunciados da 6ª Câmara – Populações indígenas e comunidades tradicionais. Ministério Público Federal, Brasília, s. d. Disponível em <[http://www.mpf.mp.br/atuacao-tematica/ccr6/copy\\_of\\_enunciados](http://www.mpf.mp.br/atuacao-tematica/ccr6/copy_of_enunciados)>. Acesso em: 10 mai. 2020.

\_\_\_\_\_. Ministério Público Federal. Debate sobre a quem se aplica a Convenção 169 da OIT marca segundo dia de seminário. Ministério Público Federal, Brasília, 25 abr. 2014. Disponível em: <<http://www.mpf.mp.br/pgr/noticias-pgr/debate-sobre-a-quem-se-aplica-a-convencao-169-da-oit-marca-segundo-dia-de-seminario>>. Acesso em: 20 mai. 2020.

CASTILHO. Manoel Lauro Volkmer. Advocacia-Geral da União. Parecer nº AGU/MC 1/2006. In: DUPRAT, Deborah (org.). **Pareceres Jurídicos – Direito dos Povos e das Comunidades Tradicionais.** Manaus: Nova Cartografia Social da Amazônia, 2007. p. 41-75.

CONSELHO FEDERAL DE PSICOLOGIA. **Referências técnicas para atuação de psicólogas(os) com povos tradicionais.** 1ª ed. Brasília: CFP, 2019.

COMISSÃO PRÓ-ÍNDIO DE SÃO PAULO. **Convenção 169 da OIT na proteção jurídica das comunidades quilombolas.** Comissão Pró-Índio de São Paulo, São Paulo. Disponível em: <<http://www.mma.gov.br/informma/item/14868-noticia-acom-2018-07-3099.html>>. Acesso em: 10 mai. 2020.

CUNHA, M. C. Definições de índios e comunidades indígenas nos textos legais. In: SANTOS, Sílvio Coelho; WERNER, Dennis; BLOEMER, Neusa Sens; NACKE, Aneliese (orgs.). **Sociedades indígenas e o direito: uma questão de direitos humanos.** S. ed. Florianópolis: UFSC, 1985. p. 31-37.

DORTIER, J. F. (org.). **Dicionário de ciências humanas.** 1ª ed. São Paulo: WMF Martins Fontes, 2010.

ENGELS, F. **A origem da família, da propriedade privada e do Estado.** 1ª ed. São Paulo: Boitempo, 2019.

FERRAZ JÚNIOR, T. S. **Introdução ao estudo do direito: técnica, decisão, dominação.** 4ª ed. São Paulo: Atlas, 2003.

FUNDAÇÃO NACIONAL DO ÍNDIO. Debate sobre a Convenção 169 da OIT reúne representantes governamentais, indígenas e quilombolas durante a Rio+20. Fundação Nacional do Índio, Brasília, 18 jun. 2012. Disponível em: <<http://www.funai.gov.br/index.php/comunicacao/noticias/1727-debate-sobre-a-convencao-169-da-oit-reune-representantes-governamentais-indigenas-e-quilombolas-durante-a-rio-20?highlight=WyJwcm90ZVx1MDBIN1x1MDBIM28iLC-J0ZXJyaXRvcmlhbCIsInByb3RlXHUwMGU3XHUwMGUzbyB0ZXJyaXRvcmlhbCJd>>. Acesso em: 22 mai. 2020.

GONZÁLEZ, A.; KATZ, M.; MENDOZA, A.; BATALLANOS WAMANÍ, Luis Romero. **Derechos de los pueblos originarios y de la Madre Tierra: una deuda.** 1ª ed. Buenos Aires: CLACSO, 2019. Disponível em <<https://www.jstor.org/stable/j.ctvnp0jxk>> . Acesso em: 02 ago. 2020.

HEGEL, G. W. F. The philosophy of right. In: **Great books of the Western world**. S. ed. Chicago: Encyclopaedia Britannica, 1952. Vol. 46, p. 1-150.

HOFFMANN, O. Espacios e identidades en tiempos de internacionalización. In: IGREJA, Rebecca Lemos; HOFFMANN, Odile; PINTO, Simone Rodrigues (orgs.). **Hacer ciencias sociales desde América Latina: desafíos y experiencias de investigación**. S. ed. Brasília: Flacso, 2019. p. 58-68.

KELSEN, H. **Teoria pura do direito**. 6ª ed. São Paulo: Martins Fontes, 2003.

KOWALCZYK, A. M. Indigenous Peoples and Modernity: Mapuche Mobilizations in Chile. **Latin American Perspectives**, July 2013, Vol. 40, No. 4, pp. 121-135. Disponível em < <http://www.jstor.com/stable/23465980>>. Acesso em: 27 jul. 2020.

KRENAK, A. **Ideias para adiar o fim do mundo**. 1ª ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2019.

LEACH, E. **A diversidade da antropologia**. S. ed. Lisboa: 70, 2002.

MARGRAF, A. F.; MARGRAF, P. de O. **Quilombos brasileiros**. 3ª ed. Rio de Janeiro: Lumen Iuris, 2019.

MORGAN, L. H. **Ancient society**, or researches in the lines of human progress from savagery through barbarism to civilization. S. ed. Chicago: Charles H. Kerr & Co. 1877.

OLIVEIRA, J. P. de. Contexto e horizonte ideológico: reflexões sobre o Estatuto do Índio. In: SANTOS, Sílvio Coelho; WERNER, Dennis; BLOEMER, Neusa Sens; NACKE, Aneliese (orgs.). **Sociedades indígenas e o direito: uma questão de direitos humanos**. S. ed. Florianópolis: UFSC, 1985. p. 17-30.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). A/HRC/33/42/Add.1. **Informe de la Relatora Especial sobre los derechos de los pueblos indígenas relativo a su misión al Brasil**. disponível em: <ht-

[tps://undocs.org/sp/A/HRC/33/42/Add.1](https://undocs.org/sp/A/HRC/33/42/Add.1)>. Acesso em 28 abr. 2019. PIETROFORTE, A. V. A língua como objeto da linguística. In: FIORIN, José Luiz (org.). **Introdução à linguística I: objetos teóricos**. 6ª ed. São Paulo: Contexto, 2010, pp. 88-91.

PORTELA, P. H. G. **Direito internacional público e privado**. 7ª ed. Salvador: Juspodivm, 2015.

SANTOS, C. M. P. dos. **Hermenêutica e aplicação do direito**. 19ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 2006.

SANTOS, C. M.; HALLEWELL, L. Legal Dualism and the Bipolar State: Challenges to Indigenous Human Rights in Brazil. **Latin American Perspectives**, March 2016, Vol. 43, No. 2. p. 172-189. Disponível em: <<http://www.jstor.com/stable/24765208>>. Acesso em: 27 jul. 2020.

SILVA, O. S. Os povos indígenas e o Estado brasileiro. In: SANTOS, Sílvio Coelho; WERNER, Dennis; BLOEMER, Neusa Sens; NACKE, Ane-liese (orgs.). **Sociedades indígenas e o direito: uma questão de direitos humanos**. S. ed. Florianópolis: UFSC, 1985. p. 52-66.

SOUZA FILHO, C. F. M. de, Breve história jurídica da relação dos povos indígenas com o Brasil. In: **Anais do XV Congresso Nacional do CONPEDI**. Florianópolis: Boiteux, 2007. p. 63-100.

VALENTE, R. Grupo do governo articula revisão de consulta a índios sobre grandes obras. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 4 out. 2019. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/poder/2019/10/grupo-do-governo-articula-revisao-de-consulta-a-indios-sobre-grandes-obras.shtml>>. Acesso em: 3 ago. 2020.

VIANA GARCÉS, A. **El derecho a la consulta previa: Echando un pulso a la nación homogénea**. 1ª ed. Bogotá: Pontificia Universidad Javeriana, 2016. Disponível em <<https://www.jstor.org/stable/j.ctv893hb6>>. Acesso em: 27 jul. 2020.

WAGNER, R. **A invenção da cultura**. 1ª ed. São Paulo: Ubu, 2017.

**PARTE III**

**DESIGUALDADES E  
DIREITOS SOCIAIS  
E ECONÔMICOS**

# Turismo, Sociedades Rurales y Territorios del Deseo<sup>1</sup>

Gustavo Marín Guardado<sup>2</sup>

**E**n el presente capítulo oriento mi esfuerzo para analizar la expansión del turismo particularmente en el medio rural, especialmente desde una perspectiva latinoamericana, pero en diálogo con otras realidades globales. En principio, me interesa analizar las formas en que el turismo se impone como actividad económica, como forma de desarrollo y como condición de la vida social en el contexto de la modernidad. Asimismo, me interesa discutir sobre el desarrollo del turismo y la lógica de producción de los lugares, la conversión económica y la apropiación territorial, a fin de tratar de comprender nuevos escenarios del mundo rural (de sociedades pesqueras y agrícolas), las diversas formas en que éstas se incorporan a la economía del turismo, al tiempo que experimentan distintos problemas, retos y oportunidades para el desarrollo local.

El turismo es un agente central de la globalización, esencial para la reproducción del capital a través de la reconfiguración productiva, la tercerización de la economía, la expansión territorial de la industria y la in-

---

<sup>1</sup> Una primera versión de este texto fue presentada como conferencia inaugural del 7º Congreso de la Academia Mexicana de Investigación Turística A.C., (AMIT) realizado en San Cristóbal de las Casas, México, en noviembre de 2013. Una segunda versión, revisada, la presenté en el XLI Coloquio de Antropología e Historia Regionales, Extraños en su tierra. Sociedades rurales en tiempos del neoliberalismo: escenarios en transición, organizado por El Colegio de Michoacán, Zamora, Mich. México, en octubre de 2019. Esta última versión, más acabada, actualizada e inédita, la preparé para el coloquio Desigualdades globales e justicia social. Diálogos Sur Norte, organizado por la Escuela de Altos Estudios y el Colegio Latinoamericano de Estudios Mundiales, FLACSO Brasil y la Universidad de Brasilia, en noviembre de 2020.

<sup>2</sup> Profesor e investigador del Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social, CIESAS Peninsular, México

tegración del mercado, en el marco de la mercantilización de la naturaleza y la cultura (BRITTON, 1991; MEETHAN, 2001; BIANCHI, 2002). Una ola expansiva que en las últimas décadas ha influido tanto a las metrópolis de todo el mundo como en las pequeñas sociedades rurales. Hoy en día, infinidad de comunidades rurales de los cinco continentes enfrentan los embates de inversionistas, gobiernos y turistas. Estas mismas comunidades han visto cómo los territorios ancestrales, las tierras de vida, comunidad e identidad se convierten ante propios y extraños, no sólo en recursos naturales de gran importancia ambiental, sino además en recursos turísticos, en espacios del deseo y ensueño, que son codiciados y disputados en nuevos escenarios de poder, bajo nuevos discursos, pautas organizativas y perspectivas de desarrollo para las localidades.

Para comprender la trascendencia y las repercusiones del turismo es importante entender su propia naturaleza. El turismo no es sólo un sector de servicios compuesto por infraestructura, empresas y empleados, sino que se constituye como un conglomerado de diversas actividades económicas (vinculadas a la movilidad, la estancia, el esparcimiento, el consumo cultural, la seguridad etc.), que juntas dan sentido a una industria productora de espacios, significados y experiencias, que refiere a un proceso económico y sociocultural complejo, vinculado a dinámicas de producción y consumo de mercancías (espaciales, vivenciales y simbólicas), y que implica la mercantilización de lugares, culturas y relaciones sociales. Un proceso hegemónico vinculado a las formas del capitalismo y la globalización, que integra espacios al mercado, articula y jerarquiza lugares, a la vez que promueve y orienta el viaje, el consumo y los estilos de vida en la modernidad (URRY, 2002; LASH y URRY, 1998; MEETHAN, 2001; LÓPEZ y MARÍN, 2010; MARÍN, 2015).

El turismo como industria se orienta particularmente a producir espacios para ser consumidos, donde los aspectos geográficos, paisajísticos, históricos, sociales y culturales representan los valores materiales y simbólicos más importantes de este proceso (LÓPEZ y MARÍN, 2010). En este, se recupera todo aquello que ha dado sentido histórico, cultural y estético a un determinado lugar, como parte de una especie de memoria selectiva, pero que incluso puede ser construido e inventando como parte de procesos complejos que derivan en nuevos imaginarios y representaciones sobre los lugares y las culturas (CASTAÑEDA, 1996; SALAZAR y GRABURN, 2014). Se trata de sitios que destacan por su singularidad, que

es lo que destaca el turismo, espacios únicos por su historia, cultura o biodiversidad, por sus paisajes excepcionales, por la existencia de alguna especie animal exótica o endémica, e incluso porque ofrecen los crepúsculos más hermosos, o los horizontes más recónditos e inhóspitos de la tierra.

Estos son los casos, por ejemplo, de Aracataca, un pequeño y remoto pueblo en Colombia, que se hizo famoso porque ahí nació e imaginó sus primeras historias el premio nobel de literatura Gabriel García Márquez. El de la isla de Holbox, en el Caribe mexicano, una isla con una larga tradición de pescadores artesanales, hoy mayoritariamente dedicados a atender a los miles de turistas que llegan para hacer un tour y nadar con los tiburones ballena. O la localidad de Jericoacoara, en el nordeste de Brasil, hasta hace tres décadas una comunidad de pescadores y que se ha convertido en un paraíso de dunas costeras, la joya de la corona para las autoridades municipales, y residencia de turistas extranjeros encantados por los paisajes semi-desérticos y la vida pueblerina al lado del mar.

En el contexto de la modernidad y la expansión avasallante de la vida urbana, los imaginarios sobre las sociedades rurales y étnicas, y el entorno natural en el que subsisten, fueron construidos por los espejos del romanticismo como un mundo perdido; espacios plenos de exuberancia y abundancia, donde la gente vive plácidamente con el producto de su trabajo, en armonía con la naturaleza y donde prevalece el espíritu igualitario y solidario. En la época contemporánea estos imaginarios constituyen los insumos con los cuales se construyen los paraísos campestres inventados y promovidos por el llamado turismo alternativo (WANG, 2000). Aunque estos últimos apelan a la vuelta a la naturaleza y supuestamente van a contracorriente con las dinámicas de la depredación del desarrollo urbano -y se basan en principios éticos de salvamento y conservación de la biodiversidad- igualmente son discursos que son apropiados y gestionados por la industria del turismo, lo que contribuye a consolidar, diversificar y estimular un nicho de mercado en el marco del turismo internacional (LÓPEZ y MARÍN, 2019).

## **El Descubrimiento de los Paraísos y el Desarrollo del Turismo Masivo**

La historia del turismo se encuentra plagada de relatos recurrentes,

o más bien de mitos de lugar, narrativas que refieren a supuestas proezas en las que viajeros y grupos de turistas en sus azarosos y aventureros andares descubren paraísos ocultos. Estas historias de principios y mediados del siglo XX pueden tener algunas variantes, -sea el caso de Acapulco, el pueblo de Puerto Vallarta, Malta, Marbella o Islas Canarias-, pero si bien refieren a distintos medios geográficos, desarrollos regionales y formas socioculturales, tienen en común que se trata de pequeñas localidades que “nacieron al mundo” como extraordinarios y exóticos escenarios de la vida rural, que transitan velozmente a otra economía de servicios. Son espacios sumamente atractivos por sus atributos naturales y paisajísticos, por sus ambientes acogedores, dadas las dinámicas culturales y comunitarias, que se convierten en el destino de millares de forasteros. Precisamente a ellos se referirán Turner y Ash (1975), como la horda dorada en la periferia del placer.

Muchos lugares turísticos que hoy gozan de enorme prestigio y que reciben a millones de turistas al año, nacieron de estas historias, de pequeñas localidades pesqueras y campesinas que en la década de los sesentas comenzaron a ser visitadas por hippies o trotamundos, que formaron por años pequeñas comunidades de extranjeros junto con artesanos y pequeños empresarios, hasta que estos pioneros del capitalismo fueron finalmente desplazados por los empresarios más poderosos de estas regiones y los grandes capitales transnacionales, para desarrollar la hotelería a grandes dimensiones. Este es el caso de Ibiza y Formentera, Jericoacoara o Tulum, convertidos en centros cosmopolitas, lugares de lujo y diversión que dan vida a las formas más exclusivas del alto consumo en los circuitos del turismo internacional.

Igualmente, muchas de estas historias están relacionadas a los procesos de institucionalización y mundialización del turismo (LÓPEZ y MARÍN, 2019). En los sesenta del siglo XX éste fue promovido en todo el mundo como motor del crecimiento económico y el desarrollo nacional, un agente de la modernización para superar la pobreza y el “atraso” de las economías rurales, e incluso se le atribuyeron propiedades como, por ejemplo, ser promotor del intercambio cultural, la democratización de las naciones y la paz mundial. Entonces organizaciones mundiales (como la OMT, Banco Mundial, el BID) cultivaron estas representaciones que trajeron en políticas y que estuvieron en el centro de los paquetes de desarrollo que por décadas recetaron a los países pobres como una forma para

extender el turismo masivo, basado en el modelo de producción fordista, principalmente expresado en los proyectos del turismo de sol y playa en las costas de los países en desarrollo (DE KADT, 1991). Esta es la historia de Cancún, Ixtapa-Zihuatanejo, Los Cabos, Loreto y Huatulco, en México (JIMÉNEZ, 1993; DÁVILA 2015; TALLEDOS, 2016), pero también de diversos países en el Caribe, donde la instrumentación de grandes proyectos turísticos hizo que en poco tiempo pequeñas sociedades costeras se convirtieran en ciudades turísticas.

En el caso mexicano, la instrumentación de los grandes proyectos turísticos trajo consigo la expropiación de tierras y el desplazamiento de poblaciones locales, el acelerado crecimiento urbano y de infraestructura turística, la migración hacia estos polos de desarrollo, el abandono de las actividades agrícolas y consecuentemente grandes transformaciones ecológicas, sociales y culturales (GARCÍA, 1979; EVANS, 1981; COWAN, 1987; RAMÍREZ, 1992; MADSEN, 2000; TORRES, 2000; BRENNER, 2005; MARIE DE CHIROT, 2009; TALLEDOS, 2012). En general, lo que podemos observar es el despegue de procesos de proletarización y marginación socioespacial, y la pérdida de los locales en la participación de la toma de decisiones públicas, todo ello entendido por las altas esferas del poder como costos normales de la modernización y daños colaterales que serán paliados por las divisas.

Es probable que el mejor ejemplo de esta receta sea Cancún, que ilustra como ningún otro las grandes contradicciones del turismo masivo. Es el destino turístico más importante de México y uno de los más cotizados a nivel mundial, que, junto con la Riviera Maya, recibieron en 2019 más de 22 millones de visitantes (12 millones de turistas), y una derrama económica de más de 15 mil millones de dólares (SEDETUR, 2019). Se trata, sin embargo, de una ciudad que es resultado de criterios estrictamente económicos, con enormes saldos ambientales y sociales, una urbe que arrasó con grandes extensiones de manglares y humedales para la construcción de hotelería e infraestructura urbana, que segregó espacial y socialmente a la clase trabajadora, y que hoy reproduce una dinámica de enormes contrastes socio espaciales. Una zona hotelera con residenciales y hoteles de lujo, frente a innumerables colonias pobres que concentran miles de trabajadores migrantes (SIERRA, 2007; VELASCO, 2014; CASTELLANOS, 2010; OEHMICHEN, 2019), uno de los conglomerados étnicos más numeroso e importante del país, en un contexto de pauperi-

zación, inseguridad y carencia de servicios, como si se tratara de una de las ciudades más pobres del mundo.

En la globalización del siglo XXI, el turismo en su dinámica de expansión se ha diversificado de una manera sorprendente. Si hace apenas treinta años los turistas pagaban por disfrutar del sol, la playa y el sexo, en una burbuja controlada por los muros y guardias de hoteles, con miles de cuartos idénticos, posteriormente lo común ha sido que los turistas paguen por disfrutar de paisajes silvestres, de edificaciones históricas y del contacto con otros grupos culturales, como lo veremos más adelante. Aun así, el turismo masivo sigue siendo el segmento más importante para los inversionistas y gobiernos de todo el mundo, por el número de turistas que mueve y los ingresos que genera, sobre todo a través del turismo de grandes metrópolis, el turismo de sol y playa, articulados al turismo en nuevos espacios de naturaleza y culturalmente atractivos.

La expansión y consolidación del turismo masivo da origen a las ciudades costeras que hoy viven casi exclusivamente de esta actividad, caracterizadas por el vertiginoso crecimiento demográfico, la expansión urbana paralela a la línea de costa, la explosión inmobiliaria y especulativa, así como la invasión de espacios de importancia productiva o ambiental a costa de las comunidades de pescadores y campesinos, pero también a costa de los ciudadanos en general que sufren los daños ambientales y la privatización de las playas (BLÁZQUEZ, CAÑADA y MURRAY, 2011; MARÍN, 2015b). A esto le sigue la proletarianización de la gente local integrada a la economía de los servicios, la segregación espacial y social de los trabajadores, la expulsión de los sectores más desfavorecidos y, finalmente, los altos contrastes entre zonas turísticas y zonas marginales, y los altos costos ambientales de este tipo de desarrollo (VERA *et al.* 1997; BRINGAS 2002; BRENNER y AGUILAR, 2002; SELWYN, 2004; BAUDES, 2014; LEONTIDOU y TOURKOMENIS, 2009; PÉREZ-CAMPUZANO, 2010; OEHMICHEN, 2010; HIERNAUX *et al.* 2015; PADILLA y BENSENY, 2016; MARÍN, 2020).

A esto se suma y se articula el auge del turismo residencial que se expande por todo el mundo a través de la edificación de complejos habitacionales e infraestructura de servicios, integrándose y acrecentando las periferias de los grandes centros urbanos del turismo, pero también, como veremos más adelante, invadiendo espacios remotos de comunidades campesinas e indígenas. Como apunta Aledo (2008), a diferencia

del turismo de sol y playa cuyo objetivo fundamental es atraer la mayor cantidad de turistas para que consuman distintos servicios y productos, el turismo residencial tiene como meta principal “producir suelo urbano, construir viviendas y venderlas” (2008:101). Se trata de un negocio basado en la especulación de la tierra y la construcción de obras e infraestructura, que se logra con el apoyo de políticos, funcionarios y gobiernos, que hacen de todo para lograr aterrizar inversiones en sus territorios. Es un modelo que además de afectar las actividades primarias y expulsar a la población nativa (JURDAO, 1979; VERA *et al.*, 1997; BAUDES, 2014; CAÑADA y GASCÓN, 2016), se basa en una lógica de transferencia de los costos ambientales a las comunidades y a los gobiernos locales (VERA *et al.*, 1997; ALEDO, MAZÓN y MANTECÓN, 2007; ALEDO, 2008).

El turismo residencial se consolidó en el Mediterráneo en las últimas décadas del siglo XX, pero entrado el presente siglo, tuvo un nuevo auge a través de la innovación (el resort turístico residencial) y la intensificación, y mediante un proceso internacionalización en el que los capitales financieros de carácter especulativo se relocalizaron en busca de nichos de oportunidad para nuevas inversiones (ALEDO, 2008). Es así como el Caribe, Centroamérica y el nordeste de Brasil destacaron como nuevos destinos para este tipo de desarrollos, sea para expandir centros turísticos maduros o como nuevos enclaves en territorios vírgenes, basados no solo en la especulación y compra de tierras, sino igualmente en la invasión y apropiación ilegal de tierras afectando a localidades históricamente asentadas (RODRIGUES, 2010; BLÁZQUEZ, CAÑADA y MURRAY, 2011; LUSTOSA y De ALMEIDA, 2011; DEMAJOROVIC, *et al.*, 2011; CAÑADA, 2017).

En países como México, el turismo residencial tiene una larga historia, relacionada originalmente con el asentamiento de colonias de norteamericanos y elites mexicanas, que se asentaron en espacios atractivos de las costas y el medio rural desde la primera mitad del XX (NUÑEZ, 1963; TALAVERA, 1982; COVERT, 2017). Pero este proceso se diversificó e intensificó en la segunda mitad de siglo, cuando también se sumaron canadienses, españoles e italianos, entre otras nacionalidades, que adquirieron su segunda residencia sobre todo en espacios de gran biodiversidad, de manera que todos ellos (en primer orden mexicanos y estadounidenses) han llegado a privatizar montañas, riberas de lagos y grandes extensiones de costa que se consideran propiedad de la nación, sea esto en el

Mar de Cortés, el Pacífico o la Riviera Maya (LÓPEZ-LÓPEZ *et al.*, 2006; MARÍN, 2015b; VALIENTE *et al.*, 2016; VELÁZQUEZ y LÓPEZ, 2017).

El repunte del turismo residencial igualmente se debe a una gran transformación en la era de la globalización, vinculada a las nuevas formas de movilidad y estilos de vida, donde el consumo se diversifica e intensifica, y tiene repercusiones en la conformación de nuevos espacios (JANOSCHKA y HAAS, 2013). Ahora, no se trata de familias que adquieren una segunda residencia para los fines de semana y las vacaciones anuales, sino de turistas (¿o posturistas?) que viajan por todo el mundo como un estilo de vida, quizás haciendo estancias periódicas en múltiples espacios que configuran los circuitos de la vida cosmopolita. Igualmente, personas que van a vivir a pequeñas comunidades rurales, carentes de servicios y apartadas de los grandes centros urbanos (un asunto que veremos más adelante). En cualquiera de sus modalidades, esto deriva en procesos de turistificación, gentrificación y apropiación de territorios y poblados (GASCÓN y CAÑADA, 2016).

En general, el desarrollo del turismo masivo sea en su modalidad de sol y playa o de turismo residencial, y su expansión o articulación con los espacios rurales, nos remite al despegue de importantes procesos: expansión urbana, apropiación de territorios y recursos naturales, y devastación de la naturaleza y contaminación de ecosistemas. Nos refiere también a la destrucción de los sistemas productivos de sociedades campesinas y de pescadores (espacios por los cuales se competirá en una nueva lógica económica), así como la integración de la población al mercado de trabajo asalariado, en empleos de poca calificación y bajos ingresos, en condiciones de subordinación. Finalmente, esto nos remite a la imposición de un régimen de economía global donde el turismo impone una nueva vocación al territorio: expresada en la prioridad casi exclusiva a esta industria y la definición de un nuevo orden territorial. No sólo eso, sino que impone una forma empresarial de gobierno y una orientación del desarrollo que subordina los intereses en regiones, ciudades y localidades (MARÍN, 2020). Estos procesos no necesariamente están presentes en todos los casos que es posible observar, pero sí representan tendencias firmes y contundentes que derivan de una gran cantidad de estudios sobre las repercusiones del turismo.

## **El Turismo Sustentable como un Modelo Alternativo de Economía y Desarrollo**

En la actualidad el turismo masivo sigue siendo el principal segmento de esta industria que representa una extraordinaria fuente de riqueza y razón por la cual es adoptado e impulsado por las distintas naciones, aunque ahora bajo el amparo de nuevos paradigmas. La transformación del capitalismo y la economía mundial en las últimas décadas del siglo XX, la emergencia de nuevas ideologías, políticas y modelos de desarrollo influyeron profundamente en la reorganización y producción del turismo. La teoría de la modernización fue cuestionada como base plausible de civilización y sustentabilidad, y con ello el turismo de masas fue impugnado duramente como agente expoliador del medio ambiente, pero también por el poco respeto que mostraba hacia los valores y la cultura, al mismo tiempo que representaba un tipo de economía de enclave que no distribuía la riqueza entre las sociedades locales (TURNER y ASH, 1976; DONAIRE, 1998; De KADT, 1991).

En la era de la globalización y el neoliberalismo, la respuesta fueron las teorías del desarrollo sustentable y la diversidad cultural, señeros éticos e ideológicos que reorientaron los discursos y programas del desarrollo a nivel general, y por supuesto los del turismo. La Conferencia Mundial del Turismo Sostenible en 1995, es precisamente donde se reafirman los postulados fundamentales de la nueva doctrina, establecidos en el Informe Brundtland (1987) y la Cumbre de Rio (1992), de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente y Desarrollo. Esto dio pauta a la reformulación de las políticas, discursos y prácticas del desarrollo, y un gran impulso para el turismo de naturaleza.

Al mismo tiempo, la transformación de la economía mundial, la crisis del mundo productivo, la reorganización política, las nuevas dinámicas del capital trasnacional y la canalización de las grandes inversiones a las esferas especulativas y financieras, generaron las condiciones para una nueva ruralidad. En este contexto, organizaciones mundiales, empresas trasnacionales y gobiernos nacionales renovaron su influencia de una manera sorprendente para incidir en la promoción, financiamiento y organización de los proyectos en los diversos ámbitos de la vida rural, ahora mediante el discurso del desarrollo turístico sustentable (WEST y CA-

RRIER, 2004; MOWFORTH y MUNT, 2009; LÓPEZ y MARÍN, 2019).

En los ochenta del siglo XX el neoliberalismo trajo consigo el fin del estado protector y desarrollista, y la imposición de nuevos valores y políticas para el crecimiento económico y el desarrollo, bajo el auge de la liberalización financiera y el predominio de los planteamientos del libre mercado. En el campo de Latinoamérica, como en la mayor parte del mundo, esto se tradujo en el dominio del capital financiero sobre el productivo, la reconfiguración del estado, reformas a la propiedad de la tierra y los derechos laborales, el auge de la producción agrícola de exportación (de alimentos y biocombustibles), así como la intensificación de la extracción de recursos naturales (RUBIO, 2006; KAY, 2016).

Esto marcó la pauta para nuevos escenarios y dinámicas de la vida rural: reforzamiento de las grandes empresas transnacionales agroexportadoras y extractivas, el acaparamiento de la tierra y el agua, el control de granos y semillas, intensificación de los flujos migratorios, diversificación de las actividades productivas en las familias, expansión de la mano de obra precaria, feminización del trabajo rural, y en general la pauperización de las economías campesinas (CARTON de GRAMMONT, 2004, 2009; KAY, 2009; KAY y VERGARA-CAMUS, 2018) por no decir del despojo territorial y el deterioro del medio ambiente, arrasado y contaminado por las fuerzas industriales y de mercado (OJEDA, 2016).

En el neoliberalismo, además de los imperativos del mercado para asignar precios a lo que no tenía, privatizar lo que era colectivo o desregular lo que estaba controlado por el estado, se impusieron nuevos criterios para el desarrollo de los países, a través de las políticas y requerimientos de organizaciones mundiales (como el Fondo Monetario Internacional, el Banco Mundial, la Organización de las Naciones Unidas, la Organización Mundial de Comercio, etc.). Uno de ellos fue la noción central de desarrollo sostenible, un concepto que refiere a una nueva racionalidad ante la crisis ambiental, que retoma las formulaciones del ambientalismo pero que distorsiona las perspectivas críticas del mismo (LEFF, 2004) y relativiza las contradicciones del crecimiento económico capitalista y la conservación de la naturaleza, al proponer la conciliación de los intereses económicos, sociales y ambientales bajo una retórica desarrollista y economicista. Una doctrina que prioriza el sentido económico y que concibe que la naturaleza puede ser valorizada como mercancía y diferenciada como un producto de mercado (LEFF, 2004; DURAND, 2014,

FLETCHER, 2020)<sup>3</sup>. Algunos autores hablarán entonces de “capital natural” y pautas para estimar el valor económico de los recursos naturales, el “flujo de bienes y servicios ambientales” y los ecosistemas (COSTANZA *et al.*, 1997).

En este marco, el planteamiento del desarrollo turístico sustentable formula que la industria requiere que el crecimiento económico vaya acompañado y sea compatible con la conservación ambiental y la equidad social, a fin de asegurar un futuro para las nuevas generaciones. En el caso del turismo masivo, este requerimiento será imposible de cumplir y se adoptará sobre todo en el plano de los discursos, como una simulación o corrección política y como un recurso poderoso de marketing. En cambio, será más trascendente en lo que respecta al surgimiento del turismo alternativo, que pugnará por un turismo a pequeña escala, destinado a explorar nuevos lugares y que supone mayor respeto por la naturaleza y la diversidad cultural, así como mayor contacto y compromiso con las comunidades visitadas. Es así como despegan una serie de modalidades del turismo alternativo, como ecoturismo, turismo verde, turismo de naturaleza, turismo de aventura, etc. que responden a nuevas formas de desarrollo y consumo (LÓPEZ y MARÍN, 2019).

El ecoturismo fue la modalidad que mayor impulso recibió, promovido por organismos internacionales como un modelo de desarrollo basado en la organización comunitaria y un tipo de turismo dirigido a visitar áreas naturales poco afectadas por el hombre, con el objetivo específico de disfrutar y conocer el paisaje, la naturaleza y la cultura local, y con ello fomentar su conservación a través de prácticas responsables y de sensibilización ecológica y sociocultural (BOO 1990; CEBALLOS, 1998; HONEY, 1999; STRONZA 2008). Para este impulso fueron fundamentales las Organizaciones No Gubernamentales (ONG), que promovieron la participación comunitaria, la organización de empresas cooperativas y el empoderamiento local, como base para la gestión y conservación de la naturaleza, como fórmula para el desarrollo sustentable, en primera

---

<sup>3</sup> Desde la perspectiva neoliberal se promueve la idea de que los campesinos pueden y deben convertirse en empresarios particulares y que las comunidades deben comerciar y administrar sus “recursos naturales” a través de la autogestión comunitaria, es decir, el mercado como estimulante para las prácticas de organización y conservación del medio ambiente, uno de los puntales en los que se basa el modelo del desarrollo sostenible (DURAND, 2014; DURAND, NIGREN y De La VEGA-LEINERT, 2019).

instancia para las sociedades rurales directamente involucradas, pero con amplias implicaciones supuestamente conservacionistas para el planeta.

En este escenario global de nuevas políticas ambientales y programas conservacionistas, despejará por todo el mundo la formación de Áreas Naturales Protegidas (ANP) y otros espacios de conservación, a través de los cuales se redefinirán límites territoriales, reglas de acceso a la tierra y los recursos, y nuevas orientaciones en los usos de estos (BRENNER, 2010, 2014; DURAND, 2014; LÓPEZ, 2010, 2014, 2015). Así, los territorios son intervenidos mediante organismos, instituciones y nuevos agentes, con agendas globales y con nuevas formas de gobernanza, que se sobreponen a la participación de los locales y que restringen los espacios y actividades de agricultores y pescadores. Se trata de un modelo de conservación neoliberal (DURAND, NYGREN y DE LA VEGA-LEINERT, 2019; FLETCHER, 2020), que conlleva nuevas formas de territorialidad, mecanismos de despojo y exclusión, como fórmulas de control y acumulación de capital (LÓPEZ, 2015, 2021), y es precisamente en estos escenarios que se desarrolla el ecoturismo.

La dimensión de este proceso mencionado, lo podemos estimar si consideramos que en México en las tres últimas décadas ha crecido la instauración de ANP hasta llegar a 182 en sus diferentes categorías, con una cobertura de 90.8 millones de hectáreas, poco más del 11% de la superficie terrestre nacional y el 22% de la superficie marina (CONANP, 2019). ANP que según la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, “al menos 89 tienen vocación turística” (SEMARNAT, 2019)<sup>4</sup>. Brasil, el país con el territorio más grande de Latinoamérica registra 334 Unidades de Conservación, que abarcan más de 255 millones de hectáreas, el 18.6% del área continental y el 26.4% del área marina de la nación (MMA, 2020). Costa Rica, un país que se ha destacado por sus políticas ambientales, posee 149 Áreas Silvestres Protegidas, que abarcan más de 2 millones 853 mil hectáreas, que representan el 25.5% del área terrestre nacional y el 2.6% del área marina (SINAC, 2020). Lo que se ha convertido en la fuente principal para el desarrollo del turismo alternativo (principalmente el ecoturismo)

---

<sup>4</sup> Semarnap señala en su portal de internet que de las 182 ANP existentes en el país, “al menos 89 tienen vocación turística”, aunque también señala en otra página: “Tenemos 182 Áreas Naturales Protegidas (ANP) federales y alrededor de 100 de ellas tienen impresionantes espacios para la práctica del turismo de naturaleza”. Sea cualquiera de las dos estimaciones, se trata aproximadamente del 50% de las ANP federales.

y base de la economía nacional (SINAC, s/f).

Se trata de una expansión de la industria encaminada a pavimentar los caminos y organizar los tours hacia las nuevas fronteras del mundo de la naturaleza, las antiguas “regiones de refugio”, e incluso hacia los lugares más recónditos del orbe (como la Antártida o el Himalaya), integrando espacios de diversa naturaleza y escala a los circuitos turísticos del mercado global. El ecoturismo no es en modo alguno un artificio inocuo y benefactor, sino que representa un modelo hegemónico de desarrollo que junto con los efectos de las políticas ambientales y la definición de ANP, impone nuevas valoraciones de la naturaleza, marcos transnacionales de gubernamentalidad, nuevos órdenes territoriales y procesos de apropiación del espacio (MOWFORTH y MUNT, 2009; BUTCHER, 2007; TRENCH, 2002; BUITRAGO, MARÍN y FRAGA, 2012; SANTOS, 2014; LÓPEZ, 2010, 2015; LÓPEZ y MARÍN, 2010, 2019; MONTENEGRO-PERINI, 2017) lo que tiene onda trascendencia en el mundo rural, en el medio ambiente y en la estabilidad ecológica del planeta.

En este escenario, las sociedades rurales se encontraron involucradas en una serie de formas organizativas y dinámicas de explotación para poner en juego sus recursos naturales y culturales (montañas, selvas, desiertos, mares, manglares, ballenas, delfines, tortugas, animales de caza, aves exóticas, cuevas, cenotes, fiestas, danzas, artesanías, identidades, etc.), que pronto adquirieron una nueva dimensión como bienes económicos y comunitarios. Emprendieron nuevos y diversos proyectos como alternativa a la crisis de las economías tradicionales, en el que la gente no sólo hizo estimaciones por los posibles beneficios derivados de los paquetes de desarrollo (conservación ambiental o capacitación para los servicios), sino también en respuesta a los estímulos del mercado y las expectativas económicas asociadas a los proyectos comunitarios, cooperativas y negocios familiares.<sup>5</sup> Aunque estas expectativas económicas no siempre responden a un afán de lucro sino a intereses para fortalecer las formas de

---

<sup>5</sup> Un buen ejemplo lo podemos observar en el estado de Quintana Roo, México, donde algunas comunidades mayas, al interior de los bosques de la selva baja, han emprendido proyectos de “turismo alternativo” que quizás no son tan visitados y redituables económicamente como los de la costa. No obstante, su importancia radica en que ofrecen empleo remunerado para que los jóvenes se mantengan en la comunidad y no se vean forzados a migrar como trabajadores a Cancún y la Riviera Maya (FRAGA y ARIAS, 2015; JIMÉNEZ, 2016).

subsistencia y reproducción social de la vida comunitaria.

En América Latina se trata principalmente de grupos sociales y territorios de pueblos indígenas, afrodescendientes y comunidades mestizas, que en su conjunto conforman un enorme mosaico de la diversidad ecológica y cultural. Grupos sociales y territorios que históricamente estuvieron sujetos al acoso permanente de los agentes y las políticas coloniales, a los designios de los estados nacionales y sus intereses, a formas de control y políticas desarrollistas, y que a fines del siglo XX comienzan a experimentar grandes transformaciones en el contexto de las políticas neoliberales y el auge de la globalización. Se trata de una nueva fase de acoso, pero donde también se abren procesos de revalorización de la naturaleza y los territorios, y distintas oportunidades para la diversificación de las economías y el aprovechamiento de los recursos locales.

Ciertamente, numerosos autores y en muy diversos casos han señalado que el ecoturismo puede impulsar el desarrollo económico, el bienestar de las comunidades, y contribuir a la conservación ambiental, el reforzamiento de las identidades y el empoderamiento de las comunidades y las mujeres (BUDOWSKI, 2000; AZEVEDO, 2008; STRONZA, 2008; GUZMÁN, 2013). Sin duda, estos y muchos otros casos reflejan diversos aspectos positivos que se presentan asociados al desarrollo de proyectos de ecoturismo, y en general del turismo alternativo. Sin duda estas experiencias pueden ayudar a comprender diversos problemas e instrumentar estrategias adecuadas a las poblaciones. No obstante, es importante comprender que el éxito o fracaso del ecoturismo u otra modalidad, no se debe a la buena o mala aplicación del modelo, como muchos autores lo asumen, sino a la forma en que modelos hegemónicos se instrumentan en contextos históricos regionales donde prevalecen y juegan un papel central aspectos históricos, geográficos, ecológicos, estructuras de poder y formaciones socioculturales (LÓPEZ y MARÍN, 2010, 2019).

Infinidad de sociedades rurales, con recursos valiosos y atractivos para el turismo, han podido aprovechar ciertas coyunturas y capacidades organizativas para generar empresas colectivas eficientes y generar dinámicas positivas para el desarrollo comunitario. En muchos casos se trata de sociedades con historias de una fuerte organización comunitaria, con un importante control sobre el territorio y sus recursos, y con conexiones comerciales y políticas que han sido decisivas para recibir apoyos, asesorías y financiamientos (QUEZADA, 2019). En otros casos, se trata de co-

munidades que de pronto se ven favorecidas por el crecimiento del mercado, la existencia de ciertos recursos naturales, su localización geográfica estratégica y la cercanía a los circuitos del turismo (LÓPEZ, 2015b). A veces pueden ser ambas cosas lo que favorece a una empresa turística.

Este último aspecto, por ejemplo, lo podemos advertir con claridad en *Atlas del turismo alternativo en la península de Yucatán*, donde se muestra que las empresas turísticas de la costa (sobre todo las del estado de Quintana Roo) reciben más turistas y mayores ingresos que las localizadas en el interior, en la selva tropical, asociadas a otro tipo de oferta turística. Esto se debe a los atractivos naturales de la costa y las conexiones más inmediatas a los circuitos turísticos de Cancún y la Riviera Maya. En general, las empresas turísticas de la costa representan el 27% del total, pero perciben el 61% del ingreso bruto anual (GARCÍA, JOUVAULT y ROMERO, 2015). Aunque es fundamental el tipo de recursos que se poseen, la localización del lugar y las conexiones con los circuitos turísticos, esto no siempre determina el éxito de las empresas, pues también existen otros factores importantes como las capacidades de organización, financiamiento y gestión empresarial, aspectos que explotan las empresas con menores ventajas.

En conclusión, los territorios han sido revalorizados, reordenados y disputados, en un contexto de políticas globales y crecimiento del turismo como una industria poderosa de producción del espacio para el capital. En infinidad de comunidades y ejidos la gente ha abandonado las actividades productivas tradicionales para dedicarse a la organización de cooperativas turísticas y labores de conservación, imponiendo, paradójicamente, mayor presión sobre los recursos. En estos escenarios los campesinos y pescadores no solamente son despojados, expulsados o recludos, sino además orientados hacia nuevas actividades productivas, de servicios y de conservación, posicionados como nuevos empresarios, lo que parece cumplir con el postulado neoliberal, en el sentido de que los campesinos debían evolucionar y capacitarse como empresarios y administradores de sus propios recursos. Este espíritu se consolida sin duda en su papel de agente de bienes raíces, pues en contextos de fiebre inmobiliaria los ejidatarios y comuneros han parcelado las tierras comunes para emprender la venta sistemática de terrenos, lo que significa ingresos muy importantes para su economía, pero también la pérdida gradual de los bienes patrimoniales y una afectación grave para las nuevas generaciones.

Ciertamente, el desarrollo del turismo como una industria global

y con un mercado creciente y diverso, representa importantes beneficios para las comunidades, que pueden traducirse en ingresos económicos y mejores condiciones de vida. No obstante, las comunidades rurales enfrentan grandes retos como colectividades solidarias y como organizaciones empresariales que deben reconocer sus capacidades, potencialidades y riesgos, pues justamente se pone en juego la propiedad de los territorios, el equilibrio de los ecosistemas, las formas de subsistencia y la autodeterminación de los pueblos.

## **Turismo, Territorio Rural y Patrimonio Cultural**

Los escenarios del turismo y las sociedades rurales se han configurado, como hemos visto, a raíz de la globalización, las políticas neoliberales y la desagrarización del mundo rural, pero también se han complejizado por la confluencia de dos fenómenos importantes: por una parte, el resurgimiento del territorio como escenario de identidad, reproducción, resistencia y autonomía. Por otra parte, la emergencia de la noción de patrimonio, como un proceso de reconocimiento y recreación social colectiva, como herencia material y cultural de los pueblos, que adquiere un sentido de apropiación del pasado y una revaloración económica, cultural y política, incluso como mercancía. Así, el turismo ha podido articular estos dos fenómenos para construir territorios a través de procesos de patrimonialización, es decir, formas de revalorización de la historia, la cultura, el paisaje y la naturaleza, para definir territorios como espacios únicos y singulares, bajo lógicas de consumo turístico y comercialización, y como una estrategia de posicionamiento competitivo en el mercado global.

En el pasado, la oferta turística estuvo caracterizada principalmente por destinos específicos, poblados y lugares focalizados (que con el tiempo podían extender su influencia en el entorno geográfico), pero en la actualidad esta oferta se ha intensificado, reorganizado y segmentado, y ahora es común observar la comercialización de territorios completos (HERNÁNDEZ, 2011). Se trata de espacios con economías más o menos diversificadas pero definidos por un conjunto de atractivos de la vida rural que a través de procesos complejos de valoración y apropiación cultural son convertidos en bienes patrimoniales inmanentes a ciertos territorios. Asimismo, los territorios se ven sometidos a procesos de intervención

pública, planificación regional y explotación turística a través de la definición de áreas, circuitos, corredores, rutas e itinerarios, que integran la diversidad de los recursos y los negocios a muy diversas escalas y orientaciones. Todo ello, bajo dinámicas de gestión y promoción de productos distintivos de un territorio.

Se presenta entonces una nueva orientación económica en los territorios, a través de su valoración como recurso, en el marco del capitalismo flexible, el auge de la economía simbólica y nuevas formas de producción y consumo. Algunos autores hacen referencia a “territorios patrimoniales” o bien al desarrollo de una perspectiva territorial del patrimonio, para concebir complejos socio espaciales, con recursos naturales, culturales y paisajísticos altamente valorados por su historicidad, biodiversidad y autenticidad, y que se estima son la base para el desarrollo integral, equilibrado y sostenible (SILVA y FERNÁNDEZ, 2008; FERIA, 2010, 2013; TROITIÑO y TROITIÑO, 2018), pero también territorios orientados para ser desarrollados principalmente como espacios de ocio, recreación y consumo (PRATS, 2006; HERNÁNDEZ, 2011, MARÍN y LÓPEZ, 2010; MARÍN, 2010, en prensa).

En ciertos territorios se destaca el pasado histórico y cultural, en otros se ofrece naturaleza, paisajes y aventuras, mientras que, en otros, sin renunciar a promover estos mismos, se da realce a la producción agrícola, sobre todo de alimentos y bebidas; tequila, mezcal, vinos, nopal, mole, carne, quesos, etc., lo que culmina con la promoción de las artes de la cocina: la gastronomía tradicional. Todo ello, a través del desarrollo del turismo alternativo en sus diversas modalidades (turismo rural, turismo cultural, turismo solidario, turismo de aventura, agroturismo, etc.) que ha dado pauta a la conformación de circuitos y rutas temáticas; “un producto turístico estructurado” diría Jeambey (2016), donde se concreta la articulación entre hotelería y restaurantes, gastronomía, mercados, música y danza, artesanías, rituales, festivales y vendedores, como parte de un complejo de atractivos, organizaciones y actividades que incentivan la diversificación de la economía rural. Es decir, el desarrollo de actividades productivas y empresariales, los servicios y el comercio (HALL, 2005; JEAMBEY, 2016; BARRERA y BRINGAS, 2008; LÓPEZ-GUZMÁN, 2008; THOMÉ, 2015).

En el contexto del neoliberalismo y la inserción de los territorios al mercado global, en el caso del turismo alternativo las nuevas valoraciones

no solo se dirigieron hacia el territorio como recurso (tierras, naturaleza, paisajes) sino que la ruralidad adquirió relevancia en su sentido más innato: como espacio de vida campestre y generador de alimentos. En este contexto, emerge una reinterpretación de los alimentos como parte de un sistema agroalimentario, de conocimientos y técnicas de producción ancestrales, como marcador de la identidad y un área geográfica, que adquiere valor por su origen y particularidad territorial y cultural (BESSIÈRE, 1998; BARRERA y MUÑOZ, 2003; THOMÉ, 2015).

Barrera y Bringas (2008), que estudian diversos casos en Latinoamérica, destacan la valoración que el turismo imprime a los alimentos, la importancia del sustrato histórico y cultural de su producción y la vinculación que esto tiene con el trabajo agrícola y el desarrollo rural. Un aspecto que comúnmente se omite. Apuntan que la visión turística que predomina sobre la gastronomía es estrecha pues se asocia con frecuencia sólo a la cocina y los restaurantes, un universo dominado por los cocineros casi sin participación de los agricultores, de manera que “Las rutas no debieran ser una trivialización turística de la cultura rural, sino un instrumento para el desarrollo de los territorios rurales” (2008, p. 2-4). El turismo agroalimentario, como parte del turismo rural, apela entonces a la valorización económica y simbólica de la producción de alimentos (cadenas de valor, plantean algunos), como un proceso que surge de la tierra y el trabajo agrícola, para la elaboración y disfrute de productos hasta que llegan al plato de los comensales.

Barrera y Bringas (2008, p.4), plantean que en México como muchos otros países se ha prestado poca atención al turismo rural privilegiando el desarrollo del ecoturismo, probablemente porque en el marco de las políticas agropecuarias no se advirtió que el turismo era un instrumento poderoso para promover el desarrollo rural.<sup>6</sup> En este sentido, distintos autores coinciden en que las rutas turísticas que integran territorios dinamizan las economías regionales, valoran y crean una demanda para los productos artesanales del medio rural, generan cooperación entre los participantes en distintas áreas, estimulan el reconocimiento de la cultura

---

<sup>6</sup> En efecto, durante más de tres décadas las prioridades estuvieron dictadas por la agenda del ambientalismo y la aspiración de la sustentabilidad, de manera que el turismo alternativo en sus diversas modalidades fue promovido y financiado por organismos e instituciones encargadas de los asuntos del medio ambiente, y no tanto por aquellas dedicadas al desarrollo rural.

y en general puede ser una estrategia de integración para el desarrollo rural (HALL, 2005; BRIEDENHANN y WICKENS, 2003; BARRERA y MUÑOZ, 2003; TRESSERRAS, 2006). Esto, como parte de prácticas de consumo asociadas a experiencias estéticas, responsabilidad socioambiental y formas de distinción social.

Si bien el turismo rural tiene sus particularidades, como oferta turística y como proyecto de desarrollo local, que representa una alternativa para cierto tipo de sociedades, igualmente debe decirse que no está exento de los procesos de desposesión territorial, devastación ambiental y pérdida del control del patrimonio. Respecto al primer punto, ya he señalado la relación entre el turismo masivo y los procesos de apropiación territorial en el ámbito rural, no obstante, es importante destacar que otros tipos de turismos de menor escala, basados en la explotación de productos agrícolas y paisajes rurales, o tipos de turismo residencial asociadas a movi- lidades como forma de vida alternativa, igualmente pueden presentar estos mismos resultados (PHILLIPS, 2008; HINES, 2010; SKEWES, 2016; HAYES y TELLO, 2016; PASTOR *et al.*, 2018, LARIAGON, 2021).

En particular, Phillips (2008) y Hines (2010) acuden al término *gentrificación rural*, para hacer referencia a un contexto de la ruralidad generado por nuevas dinámicas de movilidad, inversión y prácticas de ocio, en el que mediante un proceso de colonización, las clases medias urbanas desplazan a la clase trabajadora que habitan los espacios rurales.<sup>7</sup> Hines (2010), por ejemplo, en su estudio sobre Montana, en los Estados Unidos, habla de una nueva categoría de “turistas permanentes”, como parte de una categoría social de una clase media posindustrial estadounidense, “gentrificadores rurales” que realizan esta actividad de manera regular y constante, integrados a un régimen que cada vez consume y produce experiencias como marcas de distinción social, que han llegado a transfor-

---

<sup>7</sup> El término *gentrificación* originalmente fue entendido como el proceso mediante el cual la clase media urbana transforma el paisaje y se apropia del espacio urbano para desplazar de éste a la clase trabajadora de bajos ingresos. No obstante, el término comenzó a utilizarse también en el contexto del medio rural (PHILLIPS, 1993; HINES, 2010; CAÑADA y GASCÓN, 2016). Si bien la “*gentrificación rural*” refiere a procesos de apropiación y colonización del espacio, y expulsión de grupos sociales, el término se aplica para explicar diversos escenarios con diferencias importantes respecto a las escalas, los agentes y las dinámicas que inciden en las transformaciones territoriales, paisajísticas, económicas y socioculturales, de manera que se ha desarrollado toda una literatura para explorar las capacidades y limitaciones de este término (PHILLIPS y SMITH, 2018).

mar el espacio para conformar un nuevo archipiélago del oeste. En general, lo que podemos apreciar en distintos casos es una tendencia a ocupar los espacios rurales y convertirlos en espacios de élites, tanto locales como foráneas.

Asimismo, el turismo rural enfrenta riesgos importantes, pues es una actividad que requiere de políticas públicas, planificación y una alto grado de cooperación entre los socios participantes, lo que comúnmente no se cumple, de manera que puede presentarse un desarrollo segmentado, en términos de actividades económicas, falta de coordinación en la oferta turística y carencia de control para impedir la saturación de los lugares, y por tanto para evitar los daños sociales y ambientales (CÀNOVES, VILLARINO y HERRERA, 2006). Igualmente, una apreciación errónea del potencial turístico local puede provocar un sobredimensionamiento de los proyectos, con efectos negativos sobre el medio ambiente, la cultura y las actividades económicas del territorio (PÉREZ, 2010:512).

Por otra parte, la centralidad de la producción patrimonial en los territorios como un proceso complejo de significaciones y reinención del pasado, que se concretiza como herencia material y cultural de un grupo, al ser apropiada se desarrolla en muy diversas formulas de control territorial, reivindicación étnica, pautas de autonomía, movilización política y desde luego en aprovechamiento económico. No obstante, no siempre los locales pueden mantener el control sobre el patrimonio, pues en su producción, institucionalización y promoción participan activamente organismos multilaterales, instituciones de estado, científicos, asesores, empresarios y gestores, etc., hasta construir un engranaje complejo de mediación institucional, control político y desde luego formas de mercantilización.

En estos contextos, los procesos de patrimonialización constituyen verdaderos campos de poder, disputa y negociación, donde los diversos grupos sociales luchan por los significados y representaciones, el acceso a los recursos, los beneficios económicos y el control político de los bienes patrimoniales (GARCÍA CANCLINI, 1999; MEETHAN, 2001; PRATS, 2000, 2003; HERNÁNDEZ, 2011, 2018; BAK-GELLER, MATA y SUREMAIN, 2019). Es precisamente en estos escenarios de disputa y negociación, donde convergen múltiples intereses y agentes económica y políticamente poderosos, que frecuentemente las comunidades locales tienen poca representación, participación e influencia en la conformación

y administración del patrimonio. Muchas veces las poblaciones locales son ignoradas y excluidas de la gestión y los beneficios del turismo, al tiempo que algunos segmentos sociales, grupos de poder y cotos empresariales monopolizan los beneficios.

Un caso que ilustra bien lo referido es la industria del tequila, organizada por grandes corporativos internacionales que controlan la cadena económica, desde el cultivo del agave, la producción del tequila, e incluso el turismo cultural asociado a este producto (CABRALES, 2012). El auge del turismo vinculado al tequila despegó en los noventa del siglo XX, con la valorización del patrimonio territorial y el reconocimiento del paisaje cultural que dio origen a la Ruta del Tequila y más tarde, en 2006, se consolidó con la declaratoria de Paisaje de Agaves y Antiguas Instalaciones Industriales del Tequila, como patrimonio mundial de la UNESCO. La Ruta del Tequila, sin embargo, fue iniciativa empresarial acompañada de una gestión pública desdibujada y con poca inclusión de otros sectores sociales. Este caso lo ve Cabrales (2012:30) como una nueva expresión del poder corporativo y oligopólico, mientras que Hernández (2009), destaca el ocultamiento de los excluidos (los miles de campesinos y productores de la bebida) y concibe el proceso de patrimonialización como una forma de privatización.

El turismo rural, la patrimonialización y las potencialidades de las rutas turísticas, pueden fortalecer las economías rurales, contribuir al mantenimiento de las labores agrícolas, al sostenimiento de sectores necesitados de ingresos económicos y favorecer a la permanencia de los jóvenes en sus lugares de origen. Igualmente, puede contribuir a la valorización de la producción artesanal a través de las denominaciones de origen y a la creación de nuevos productos y servicios, que finalmente pueden ayudar a la diversificación de las economías rurales. No obstante, apostar al poder absoluto del turismo y al crecimiento de este mercado en un territorio, suele ser una ruta peligrosa que paradójicamente es muy transitada. La terciarización del ámbito rural no es la solución a los graves problemas de este sector, sino sólo una de las posibilidades para adoptarse bajo condiciones ideales de planificación, participación colectiva y control territorial, lo que incluye regulaciones estrictas sobre prácticas turísticas y el medio ambiente.

## Conclusiones

El turismo como una expresión de la modernidad se ha convertido en una de las industrias más poderosas e influyentes del mundo, asociada a importantes transformaciones en las formas de la movilidad humana, en los deseos, imaginaciones y aspiraciones del viaje y en los modelos de organización económica, que determina la producción y consumo en este sector. El turismo es un agente intensivo de producción del espacio y mercantilización de la naturaleza y cultura, que se expande de forma sorprendente y que ha influido de manera muy importante para definir distintas formas de reproducción y dinámicas socioculturales, tanto en las ciudades como en el mundo rural.

En este trabajo he tratado de presentar a grandes rasgos cómo los cambios en la economía global y los paradigmas del desarrollo han influido en la expansión, intensificación y diversificación del turismo, donde nuevos modelos han transformado los vínculos tradicionales entre el turismo masivo y las sociedades rurales. Los cambios en la producción y consumo en la globalización, el auge de la economía simbólica, la fuerza de la ideología neoliberal y la emergencia de nuevos valores y concepciones estéticas, principalmente ligadas al ambientalismo, el consumo cultural y la patrimonialización, han dado pauta a la diversificación del turismo que en buena medida centrará su atención en la naturaleza, los territorios prístinos, las culturas ancestrales y la vida rural.

El turismo como fuerza de mercantilización opera a través de un proceso complejo de valoración de territorios e integración a circuitos de mercado, donde la cultura y la naturaleza serán las bases para definir las variantes de las mercancías. Se trata de un proceso intensivo en cuanto que recursos constituidos como bienes comunes fuera de la esfera del intercambio de mercado (naturales, sociales o simbólicos), adquieren un valor económico y son incorporados como mercancías a través del turismo. De hecho, podemos decir que asistimos a una oleada histórica en que todo puede ser objeto de turistificación: una piedra tallada hace miles de años, un territorio, un edificio industrial en ruinas, una ciudad, un ritual, una fiesta, un cenote, la tradición culinaria, el conocimiento pesquero, la música, el baile, un área productiva, una técnica de cultivo, una ruta comercial, el paisaje y la naturaleza misma, entre otras cosas.

El turismo ha mostrado ser una industria fuerte y expansiva no solo por su dinamismo como agente global de mercantilización y la acumulación de capital, sino, además, por nutrirse de teorías, doctrinas, imaginarios e ideologías para proyectarse como alternativa para el desarrollo. Las transformaciones de la economía global en las últimas cuatro décadas han sido acompañadas de nuevos modelos de producción y consumo, y también de nuevos modelos de desarrollo. El cambio del modelo de producción fordista al capitalismo flexible, la emergencia del ambientalismo y el multiculturalismo, coinciden con las críticas al turismo masivo de sol y playa, el auge del desarrollo sustentable y el despegue del turismo alternativo. Esto como respuesta a los nuevos requerimientos éticos de los consumidores, pero sobre todo como parte de un proceso de ampliación y diversificación del mercado, que significa la conquista de nuevos territorios y una mayor injerencia en el mundo rural.

En el contexto de expansión del turismo en el ámbito rural, un cambio sustancial es que los territorios y las sociedades rurales dejan de concebirse exclusivamente como objetos de enajenación, extracción y explotación, de tierra y fuerza de trabajo, para convertirse, además de eso en tanto sea posible, en espacios de consumo. En este sentido, el espacio adquiere valor por su paisaje, biodiversidad, su historia y cultura, como parte de una economía dirigida a ofrecer nuevas imágenes, experiencias estéticas y emociones, convirtiéndose entonces en recursos codiciados, disputados e intervenidos. Es en estos escenarios, que una nueva fase del capitalismo y la economía neoliberal produce nuevas territorialidades a través de políticas globales, organismos internacionales, programas de desarrollo y la expansión mercantil de la industria turística.

La nueva ruralidad tiene muchas versiones. Una de ellas es el mundo de las comunidades de agricultores y pescadores involucrados en la operación de políticas ambientales, la definición de Áreas Naturales Protegidas y proyectos de ecoturismo, igualmente, en la definición y desarrollo de territorios patrimoniales o en la configuración de rutas de turismo rural o cultural, en las que juegan un papel muy importante las agencias internacionales, las organizaciones no gubernamentales, el estado nacional y la inversión privada. Es en el marco de estos escenarios de producción del espacio, espacios de poder y de grandes transformaciones productivas, territoriales y sociales, que las comunidades ensayan y desarrollan estrategias para inaugurarse como conservacionistas, vendedores de servicios

ambientales y empresarios del turismo.

El turismo alternativo (ecoturismo, el turismo rural, el turismo verde, el turismo de aventura, etc.) constituye un sector que en las últimas décadas ha crecido de forma sorprendente en todo el mundo. Una situación que no sólo se debe a la promoción de este tipo de turismo como modelo de desarrollo y a la expansión del mercado, sino también debido a que la gente del medio rural advierte una serie de oportunidades para generar empleos e ingresos en las comunidades, sobre todo ante la crisis del campo. Es así que grupos de comuneros y ejidatarios se han organizado en cooperativas turísticas de todo tipo, para recibir financiamiento del estado y organizaciones internacionales, o asociarse con empresarios particulares, para la construcción de infraestructura turística, pero también, para establecer convenios de renta o concesión de tierras, y otro tipo de negocios con prestadores de servicios y touroperadores.

Entre los muchos escenarios de la nueva ruralidad, caracterizada entre otras cosas por la diversificación de las actividades productivas y la desagrarización, los escenarios del turismo emergen como cuadros de una enorme complejidad donde las comunidades no sólo se juegan la sobrevivencia sino la propiedad y control de sus propios territorios. Si bien los campesinos apuestan a participar en un mercado emergente y dinámico, que genera empleos e ingresos, se trata en cualquier caso de una actividad donde los principales recursos son producto de la propia ruralidad, es decir, su hábitat, sus tierras, casas, costumbres, fiestas, alimentos, todo ello para consumirse en espacios concretos, que son sus espacios de vida, lo cual en primera instancia tiene un impacto territorial y cultural de gran trascendencia.

Como se ha planteado en este trabajo, no se puede ignorar que esta industria puede representar y representa de hecho, en muchos casos, una posibilidad de crecimiento económico y desarrollo para las comunidades rurales. Se señala que el ecoturismo además de revitalizar la economía puede contribuir a la conservación ambiental, el reforzamiento de las identidades y el empoderamiento de las comunidades, mientras que el turismo rural y en particular las rutas turísticas, valorizan y crean demanda para los productos artesanales del medio rural, generan la cooperación y reforzamiento de la cultura, como base para dinamizar las economías regionales y la integración del desarrollo rural. Esto desde luego es un punto muy relevante que incentiva y multiplica los proyectos de turistificación

y patrimonialización del medio rural, sin embargo, es importante señalar que las realidades del turismo no están definidas solo por capacidades de planificación, organización y administración, sino fundamentalmente por estructuras de poder y fuerzas del mercado que, como hemos visto, engendran modelos y prácticas de desarrollo que producen escenarios menos edificantes.

Por otro lado, la expansión del turismo en el medio rural es un camino que tiene sus alcances y limitaciones, primero porque no todo lugar puede ser un destino turístico y en segundo término porque el turismo por sí solo no puede ser una fuente de desarrollo sostenible, sino una actividad más en el marco de un modelo de desarrollo integral. Las sociedades rurales pueden explorar y articular distintas formas productivas, incluyendo la producción de alimentos con valor agregado y otras formas de producción artesanal, pero igualmente lo pueden hacer mediante el desarrollo de actividades industriales y no necesariamente como espacios de consumo. En tercer lugar, la dependencia del turismo impone a las localidades una posición altamente vulnerable ante las oscilaciones del mercado. Eso se puede observar en los problemas de la estacionalidad de la industria, pero más claramente lo podemos apreciar a través de la crisis actual del Covid 19 y la paralización de la industria turística en todo el mundo. Finalmente, la turistificación en estos contextos indefectiblemente genera nuevas dinámicas asociadas a la presión por el espacio y los recursos, que impone grandes retos ante los procesos de apropiación territorial, urbanización, gentrificación, contaminación ambiental y la banalización de la cultura.

Es a través del turismo en sus diversas facetas, que innumerables territorios (por ejemplo, tierras comunales, circuitos comerciales, áreas productivas o Áreas Naturales Protegidas) son incorporados a dinámicas de mercado y sometidos a políticas regulatorias de organismos internacionales y estados nacionales, que imponen marcos transnacionales de gubernamentalidad y nuevos ordenes territoriales, que dan pauta a un proceso de apropiación territorial y extracción sistemática de recursos naturales y simbólicos, que es la base de la acumulación para el desarrollo capitalista. Es un proceso complejo de mercantilización del espacio y la cultura del mundo rural, que integra a territorios y comunidades a dinámicas de globalización y que abre un abanico de oportunidades económicas para los campesinos, al mismo tiempo que los mecanismos para la acumulación por desposesión, y desde luego la producción de la desigualdad.

## Referencias Bibliográficas

ALEDO TUR, A. De la tierra al suelo: La transformación del paisaje y el nuevo turismo residencial, **ARBOR Ciencia, pensamiento y cultura**, vol. CLXXXIV, núm. 729, 2008, p. 99-113.

ALEDO, A.; MAZÓN, T.; MANTECÓN, A., La insostenibilidad del turismo residencial, en LAGUNA, D. (ed.), **Antropología y turismo**. México: Plaza y Valdés, 2007, p. 185-208.

AZEVEDO LUÍNDIA, L. **Ecoturismo de Pueblos Indígenas: Propuestas Sostenibles**. La Paz, Bolivia: Fondo para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas de América Latina y el Caribe, 2008.  
<http://www.fondoindigena.org/wp-content/uploads/2011/08/SerieDesarrollo8.pdf>

BAK-GELLER CORONA S.; MATA R. Y DE SUREIMAN, CH. **Patrimonios alimentarios. Entre consensos y tensiones**, México: El Colegio de San Luis, IRD Editions, 2019.

BARRERA, E. y BRINGAS O. Las rutas alimentarias: una arquitectura turística basada en la identidad de los alimentos. **Gastronomic Science**, Núm. 3, 2008, p. 2-11.

BUADES, J. **Exportando paraísos. La colonización turística del planeta**. Barcelona: Alba Sud, Investigación y comunicación para el desarrollo, 2014.

BESSIÈRE, J. Local Development and Heritage: Traditional Food and Cuisine as Tourist Attractions in Rural Areas. **Sociologia Ruralis**, Vol 38, Núm 1, 1998, p. 21-34

BIANCHI, R. V. Towards a new political economy of global tourism, en SHARPLEY R. y TELFER D. J. (eds.), **Tourism and development: Concepts and issues**, Clevedon, Inglaterra: Channel View Publications, 2002, p. 265-299.

BLÁZQUEZ, M. CAÑADA E. y MURRAY I. Búnker playa-sol. Conflictos derivados de la construcción de enclaves de capital transnacional turístico español en El Caribe y Centroamérica, **Scripta Nova. Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales**, Vol. 15, Núm. 368, 2011, p. 741-798,

BOO, E. **Ecotourism: The Potentials and the Pitfalls**, Washington, D. C.: World Wildlife Fund, 1990.

BRENNER, L. State -Planned Tourism Destinations: The Case of Hualtulco, Mexico, **Tourism Geographies**, Vol 7, Núm. 2, 2005, p. 138-164.

\_\_\_\_\_. Gobernanza ambiental, actores sociales y conflictos en las Áreas Naturales Protegidas mexicanas. **Revista Mexicana de Sociología**, Vol. 72, Núm. 2, 2010, p. 283-310.

BRENNER, L. y AGUILAR A. G. Luxury Tourism and Regional Economic Development in Mexico”, **The Professional Geographer**, Vol 54, Núm 4, 2002, p. 500-520.

BRIEDENHANN, J. y WICKENS, E. Tourism Routes as a Tool for the Economic Development of rural Areas-Vibrant hope or impossible Dream? **Tourism Management**, vol. 25, Núm. 1, 2004, p. 71-79.

BRINGAS-RÁBAGO, N. L. Baja California and California’s Merging Tourist Corridors: The influence of Mexican Government Policies. **The Journal of Environment Development**, Vol. 11, Núm. 3, 2002, p. 267 – 296.

BRITTON, S. Tourism, capital, and place: Towards a critical geography of tourism. **Environment and planning D: society and space**, Vol. 9, Núm. 4, 1991, p. 451 – 478.

BUDOWSKI, G. El ecoturismo en el siglo 21, **Memorias del Seminario Internacional de Ecoturismo: políticas locales para oportunidades globales, Seminarios y conferencias**, Núm. 17, Santiago de Chile: CEPAL, 2001, p. 11-33

BUITRAGO, D.; MARÍN GUARDADO, G. Y FRAGA, J. Un destino tu-

rístico o el turismo como destino: pesca, conservación ambiental y desarrollo turístico en Xkalak, un pueblo costero del Caribe mexicano, en MARÍN G., GARCÍA A. Y DALTABUIT M. (Coord.), **Turismo, globalización y sociedades locales en la península de Yucatán, México**, Tenerife: Asociación Canaria de Antropología, PASOS Revista de Turismo y Patrimonio Cultural, 2012.

BUTCHER, J. **Ecotourism, NGOs and Development. A critical analysis**, New York: Routledge, 2007.

CABRALES BARAJAS, L. F. La valorización del patrimonio agroindustrial del tequila: ¿desarrollo local o secuestro corporativo de un paisaje singular?, BAENA ESCUDERO R. *et al.* (Coords.) **Investigando en Rural**, Navarra, España: Ulzama Ediciones, 2012.

CÀNOVES, G.; VILLARINO M. Y HERRERA L. Políticas públicas, turismo rural y sostenibilidad: difícil equilibrio. **Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles**, Núm. 41, 2006, p. 199-217.

CAÑADA E. Turismo y comunidades rurales en Centroamérica: un proceso de desposesión, en NEL-LO ANDREU M. G y FONT BARNET A. (ed.), **Anudar Red. Temas pendientes y nuevas oportunidades de cooperación en turismo**, Terragona, Chetumal, Cancún, Publicaciones de la Universitat Rovira i Virgili, Universidad de Quintana Roo, Universidad del Caribe, 2017.

CAÑADA E. y GASCÓN J. Urbanizar el paisaje: turismo residencial, descampesinización, gentrificación rural. Una introducción, en GASCÓN J. Y CAÑADA E. (Coord.) **Turismo rural y gentrificación rural**, El Sauzal, Tenerife & Xixón: PASOS, Revista de Turismo y Patrimonio Cultural y Foro de Turismo Responsable, 2016, p. 5-36.

CARTON DE GRAMMONT, H. La nueva ruralidad en América Latina. **Revista mexicana de sociología**, Año 66, Número especial, 279-300, 2004.

\_\_\_\_\_. La desagrarización del campo mexicano. **Convergencia**,

Vol. 16, Núm. 50, 2009, p. 13-55.

CASTAÑEDA, Q. **In the Museum of Maya Culture: Touring Chichen Itza.** Minneapolis: University of Minnesota Press, 1996.

CASTELLANOS, M. B. **A Return to Servitude: Maya Migration and the Tourist Trade in Cancun,** Minneapolis: The University of Minnesota Press, 2010.

CEBALLOS-LASCURÁIN, H. **Ecoturismo. Naturaleza y desarrollo sostenible,** México: Diana-Fundación Miguel Alemán A.C., 1998.

COSTANZA, R *et al.* The value of the world's ecosystem services and natural capital. **Nature**, Vol. 387, Núm. 6630, 1997, p. 253-260.

COTE, L. A. Turismo, gentrificación y patrimonialización de las artesanías en Barichara, “el pueblo más lindo de Colombia”, en GASCÓN J. Y MILANO C. (Coord.), **El turismo en el mundo rural ¿Ruina o consolidación de las sociedades campesinas e indígenas?**, Tenerife y Barcelona: PASOS, Revista de Turismo y Patrimonio Cultural, Foro de Turismo Responsable, Ostelea, 2017.

COWAN, R. A. **Tourism development in a Mexican coastal community,** Tesis de doctorado en antropología, Ann Arbor, Michigan: Southern Methodist University, University Microfilms International, 1987.

COVERT, L. P. **San Miguel de Allende: Mexicans, Foreigners, and the Making of a World Heritage Site.** Lincoln: University of Nebraska Press, 2017.

DÁVILA LÓPEZ, A. **La otra marcha al mar. Territorios costeros colonizados. Interpretando los centros turísticos de playa mexicanos de FONATUR.** Barcelona: Tesis de maestría, Universidad Politécnica de Cataluña, 2015.

DE KADT, E. **Turismo ¿pasaporte al desarrollo? Perspectivas sobre los efectos sociales y culturales del turismo en los países en vías de**

**desarrollo**, Madrid: Endymion, 1991.

DEMAJOROVIC, J.; ALEDO, A.; LANDI, B. Y MANTOVANI KONDO, A. L. Complejos turísticos residenciales: Análisis del crecimiento del turismo residencial en el Mediterráneo español y en el Litoral Nordesteño (Brasil) y su impacto socio-ambiental. **Estudios y Perspectivas en Turismo**, Vol. 20, 2011, p. 772– 796.

DONAIRE, J. A. La reconstrucción de los espacios turísticos. La geografía del turismo después del fordismo, **Sociedade e Território**, Núm. 28, 1998, p. 1-34.

DURAND, L. ¿Todos ganan? Neoliberalismo, naturaleza y conservación en México. **Sociológica (México)**, Vol. 29, núm. 82, 2014., p. 183-223.

DURAND, L.; NYGREN A. Y DE LA VEGA-LEINERT A. C. (Coord.) **Naturaleza y neoliberalismo en América Latina**, Ciudad de México: UNAM, 2019.

EVANS, N. H. **The process of mediation in tourism interaction: a case study of Puerto Vallarta, Jalisco, Mexico**, Tesis de doctorado en Antropología, Riverside: Universidad de California, 1981.

FERIA TORIBIO, J. M. Patrimonio territorial y desarrollo sostenible: un estudio comparativo en Iberoamérica y España. **Estudios Geográficos**, Vol. 71, Núm. 268, 2010, p. 129-159

\_\_\_\_\_. El patrimonio territorial: algunas aportaciones para su entendimiento y puesta en valor. **e-rph, Revista Electrónica de Patrimonio Histórico**, Vol. 12. 2013, p. 200–224.

FLETCHER, R. Neoliberal Conservation, **Oxford Research Encyclopedia, Anthropology**, USA: Oxford University Press, 2020, p. 19-25.

FRAGA VERDUGO, J. y ARIAS REYES L. M. Milperos o turisteros: opciones laborales de los jóvenes maya-yucatecos contemporáneos. **Teoría y Praxis**, Número Especial, 2015, p. 174-196.

GARCÍA CANCLINI, N. Los usos sociales del Patrimonio Cultural, en AGUILAR CRIADO, E. **Cuadernos Patrimonio Etnológico. Nuevas perspectivas de estudio**. Andalucía: Consejería de Cultura, Junta de Andalucía, 1999, p. 16-33.

GARCÍA DE FUENTES, A. **Cancún: Turismo y subdesarrollo regional**, México: UNAM, Instituto de Geografía, 1979.

GARCÍA DE FUENTES, A.; JOUAULT S. Y ROMERO D. (Coord.) **Atlas del turismo alternativo en la península de Yucatán**. Mérida, México: Centro de Investigación y Estudios Avanzados del IPN, Unidad Mérida, y Universidad Autónoma de Yucatán, 2015.

GASCÓN, J. Y CAÑADA E. (Coord.) **Turismo residencial y gentrificación rural**. El Sauzal, Tenerife, y Xixón: PASOS Revista de Turismo y Patrimonio Cultural; Foro de Turismo Responsable, 2016.

GUZMÁN CHÁVEZ, M. G. Y JUÁREZ BOLAÑOS D. (eds.) **En busca del ecoturismo: casos y experiencias del turismo sustentable en México, Costa Rica, Brasil y Australia**. San Luis Potosí, México: El Colegio de San Luis, Conacyt, Ediciones Eón, 2013.

HALL, M. Rural Wine and Food Tourism Cluster and Network Development, en HALL D.; KIRKPATRICK AND I. Y MITCHELL M. (eds.) **Rural Tourism and Sustainable Business**, Clevedon, Buffalo y Toronto: Channel View Publications, 2005, p. 149-164.

HAYES, M., Y TELLO, M. En tierra de los hacendados. Migración por estilo de vida y reproducción de desigualdades locales y globales en Vilcabamba, Ecuador. En GASCÓN, J. Y CAÑADA E. (Coord.) **Turismo residencial y gentrificación rural**. El Sauzal, Tenerife, y Xixón: PASOS Revista de Turismo y Patrimonio Cultural; Foro de Turismo Responsable, 2016.

HERNÁNDEZ LÓPEZ, J. J. Tequila: centro mágico, pueblo tradicional. ¿Patrimonialización o privatización. **Andamios. Revista de la UACM**, Vol. 6. 2009, p. 41-67.

HERNÁNDEZ RAMÍREZ, J. Los caminos del patrimonio. Rutas turísticas e itinerarios culturales. **Pasos. Revista de turismo y patrimonio cultural**, Vol. 9, Núm. 2. 2011, p. 225-236.

\_\_\_\_\_. Cuando la alimentación se convierte en gastronomía. Procesos de activación patrimonial de tradiciones alimentarias. **Cultura-hombre-sociedad**, Vol. 28, Núm.1. 2018, p. 154-176.

HINES, D. J. Rural gentrification as permanent tourism: the creation of the 'New' West Archipelago as postindustrial cultural space, **Environment and Planning D: Society and Space**, vol. 28. 2010, p. 509-525.

HIERNAUX, D.; HIDALGO R.; SANTANA D. y ARENAS F. Produciendo urbanización en el litoral de la Región de Valparaíso: imaginarios y producción inmobiliaria, en HIERNAUX D. (ed.), **Turismo, sociedad y territorio: una lectura crítica. Libro homenaje a Manuel Rodríguez Woog (1957-2015)**, México: Universidad Autónoma de Querétaro, 2015, p. 641-674.

HONEY, M. **Ecotourism and Sustainable Development: Who Owns Paradise?** Washington D.C.: Island Press, 1999.

JEAMBEY, Z. Rutas gastronómicas y desarrollo local: un ensayo de conceptualización en Cataluña". **Pasos. Revista de turismo y patrimonio cultural**, Vol. 14, Núm. 5. 2016, p. 1187-1198.

JIMÉNEZ MARTÍNEZ, A. **Turismo: estructura y desarrollo. La estructura funcional del turismo internacional y la política turística de México. Desarrollo histórico 1945-1990**, México: McGraw Hill/ Interamericana de México, 1993.

MMA, Painel Unidades de Conservação Brasileiras, **Cadastro Nacional de Unidades de Conservação (CNUC)**, Brasil: Ministério del Meio Ambiente (MMA), 2020. **Disponible en:** <https://app.powerbi.com/view?r=eyJrIjoiMjUxMTU0NWMTODkyNC00NzNiLWJiNTQtNGI3NTI2NjliZDkzIiwidCI6IjM5NTdhMzY3LTZkMzgtNGMxZi1hNGJhLTMzZThmM2M1NTBINyJ9>.

JANOSCHKA, M. Y HAAS, H. (eds.) **Contested Spatialities, Lifestyle Migration and Residential Tourism**, Abingdon: Routledge, 2013.

JIMÉNEZ MORENO, M. **Perspectivas de los jóvenes frente al turismo en el traspás del corredor Cancún-Riviera Maya**, tesis de maestría, Mérida: Centro de Investigación y de Estudios Avanzados del IPN, Unidad Mérida. Departamento de Ecología Humana, 2016.

JURDAO ARRONES, F. **España en venta. Compra de suelo por extranjeros y colonización de campesinos en la Costa del Sol**, 2ª. Ed., Madrid: Endymion, 1979.

KAY, C. Estudios rurales en América Latina en el periodo de globalización neoliberal: ¿Una nueva ruralidad?", **Revista Mexicana de Sociología**, Vol. 71, Núm. 4. 2009, p. 607-645.

\_\_\_\_\_. La transformación neoliberal del mundo rural: procesos de concentración de la tierra y del capital y la intensificación de la precariedad del trabajo. **Revista Latinoamericana de Estudios Rurales**, Vol. 1, Núm. 1, 1-26, 2016.

KAY, C. Y VERGARA-CAMUS, L. (Comp.) **La cuestión agraria y los gobiernos de izquierda en América Latina: campesinos, agronegocios y neodesarrollismo**, Ciudad Autónoma de Buenos Aires: CLACSO, 2018.

LARIAGON R. "Turismo hippie" y urbanización de lo rural en Oaxaca, México, **Coloquio Internacional El turismo como observación del México contemporáneo: nuevas dinámicas y perspectivas de investigación**, Universidad de Angers, UNAM, UADY, CEMCA. 25 de marzo de 2021.

LASH, S. y URRY J. **Economías de signo y espacio: sobre el capitalismo de la posorganización**. Buenos Aires: Amorrortu, 1998.

LEFF, E. **Saber ambiental: sustentabilidad, racionalidad, complejidad, poder**. México: Siglo XXI, Centro de Investigaciones Interdiscipli-

narias en Ciencias y Humanidades, UNAM, Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente, PNUMA, 2004.

LEONTIDOU, L. y TOURKOMENIS K. El turismo residencial y la litoralización del Mediterráneo: la migración del norte a las costas meridionales de Europa, en MAZÓN T.; HUETE R. y MANTECÓN A. (eds.) **Turismo, urbanización y estilos de vida. Las nuevas formas de movilidad residencial**. Barcelona: Icaria. 2009, p. 37-54.

LÓPEZ-LÓPEZ, Á., CUKIER J., Y SÁNCHEZ-CRISPÍN Á. Segregation of tourist space in Los Cabos, Mexico. **Tourism Geographies**, Vol. 8, Núm. 4. 2006, p. 359-379.

LÓPEZ SANTILLÁN, Á. A. **Metamorfosis del paraíso. La producción de Isla Holbox como lugar turístico del Caribe mexicano**, tesis de doctorado en antropología social, Zamora, Mich: El Colegio de Michoacán, 2010.

\_\_\_\_\_. Turismo y desarrollo sustentable en áreas protegidas o sobre los “nuevos” contrastes para la producción y el marasmo en el ámbito rural. **Desacatos**, Núm. 47. 2015, p. 36-53.

\_\_\_\_\_. Desarrollo sustentable y turismo de naturaleza: reevaluación y acción colectiva en torno a recursos comunes en Holbox, México. **Otra Economía. Revista latinoamericana de economía social y solidaria**, Vol. 9, Núm. 17. 2015b, p.187-198.

\_\_\_\_\_. El estado como capataz. Política ambiental, gobernanza y reterritorialización en el Bosque Tropical del Caribe Mexicano. **Estudios demográficos y urbanos**, Vol. 36, Núm. 2 (107), mayo-agosto, 2021.

LÓPEZ SANTILLÁN, Á. A. y MARÍN GUARDADO, G. Turismo, capitalismo y producción de lo exótico: Una perspectiva crítica para el estudio de la mercantilización del espacio y la cultura, en **Relaciones. Estudios de Historia y Sociedad**, Vol. XXXI, Núm. 123. 2010, p. 219-258.

\_\_\_\_\_. Ecoturismo, desarrollo y sustentabilidad: Un recorrido

por senderos interpretativos de poder, mercado y simulacro, DUTERME B. (Coord.), **La dominación turística. Turismo insostenible**, Colección Cero a la Izquierda, Madrid: Editorial Popular. 2019, p. 57-89.

LÓPEZ-GUZMÁN GUZMÁN, T. J. y SÁNCHEZ CAÑIZARES, S. M. La creación de productos turísticos utilizando rutas enológicas. **Pasos. Revista de turismo y patrimonio cultural**, Vol. 6, Núm. 2. 2008, p. 159-171.

LUSTOSA, I. M. C. Y DE ALMEIDA, M. G. Turismo em terras indígenas: auto-gestão e novo colonialismo no nordeste do Brasil. **Revista Geográfica de América Central**, Vol. 2, julio a diciembre, 2011.

NUÑEZ, T. A. Tourism, tradition, and acculturation: Weekendismo in a Mexican village. **Ethnology**, Vol. 2, Núm. 3. 1963, p. 347-352.

MADSEN CAMACHO, M. **The politics of progress: constructing paradise in Huatulco Oaxaca**, Tesis de doctorado en ciencias sociales, Irvine: Universidad de California, 2000.

MARIE DE CHIROT, C. Recomposition des jeux d'acteurs et concurrence pour l'espace face à l'absence en place d'un Centre touristique Intégralement Planifié (CIP). L'exemple de Santa Maria Huatulco dans l'état d'Oaxaca (Mexique), **Études Caribéennes**, Núm. 13-14. diciembre, 2009.

MARÍN GUARDADO, G. Turismo, globalización y mercantilización del espacio y la cultura en la Riviera Maya: un acercamiento a tres escenarios, en LÓPEZ SANTILLÁN, R. (ed.), **Etnia, lengua y territorio. El sureste frente a la globalización**, México: Centro de Investigaciones en Geografía Ambiental, UNAM, 17-55, 2010.

\_\_\_\_\_. Turismo: espacios y culturas en transformación, Desacatos. **Revista de Ciencias Sociales**, Núm. 47, enero-abril, pp. 6-15, 2015.

\_\_\_\_\_. (ed.) Sin tierras no hay paraíso. Turismo, sociedades agrarias y apropiación territorial en México, Colección Pasos Edita No. 15, El Sauzal, Tenerife: PASOS. **Revista de Turismo y Patrimonio Cultural**, 2015b.

\_\_\_\_\_. La ciudad que no quería ser Cancún. Turismo, política y desarrollo urbano en Tulum, Quintana Roo, México, en LÓPEZ SANTILLÁN R. y PÉREZ CAMPUZANO E. (Coord.), **Saldos y perspectivas de la urbanización neoliberal**, Ciudad de México: UNAM, CEPHCIS, PUEC, 2020.

\_\_\_\_\_. Turismo, patrimonialización y desarrollo en la Península de Yucatán, GARDUÑO E. Y GASPARELLO G. (Coord.) **Antropología de las Orillas. ¿Hacia un nuevo proyecto de nación?**, Asociación Latinoamericana de Antropología, en prensa.

MEETHAN, K. **Tourism in global society: Place, Culture, Consumption**. New York: Palgrave, 2001.

MONTENEGRO-PERINI, I. E. Ecoturismo, gubernamentalidad neoliberal y despojos en la Amazonia colombiana. **Universitas Humanística**, 84. 2017, p. 35-74. <https://doi.org/10.11144/Javeriana.uh84.egnd>

MOWFORTH, M. y MUNT. I., **Tourism and Sustainability Development globalisation and new tourism in the Third World**, Londres y Nueva York: Routledge, 2009.

OEHMICHEN BAZÁN, C. Cancún: la polarización social como paradigma en un México Resort. **Alteridades**, Vol. 20, Núm. 40. 2010, p. 23-34.

\_\_\_\_\_. La globalidad localizada: trabajo precario, racialización y género en Cancún y Riviera Maya, en Oemichen Bazán, C. (ed.) **Movilidad e inmovilidad en un mundo desigual: turistas, migrantes y trabajadores en la relación global-local**. Ciudad de México: Instituto de Investigaciones Antropológicas, UNAM, 2019.

OJEDA, D. (2016) Los paisajes del despojo: propuestas para un análisis desde las reconfiguraciones socioespaciales, **Revista colombiana de antropología**, Vol. 52, Núm. 2. 2016, p. 19-43.

PASTOR, G. C., TORRES, L., GROSSO CEPPARO, V. Y MARINSALDA PASTOR, L. La seducción del paisaje. Enclaves de turismo de lujo en Mendoza, Argentina”. **Congreso El Extractivismo en América Lati-**

**na: Dimensiones Económicas, Sociales, Políticas y Culturales**, Sevilla: Universidad de Sevilla. 2017, p. 122-137.

PÉREZ-CAMPUZANO, E. Segregación socioespacial en ciudades turísticas, el caso de Puerto Vallarta, México, **Región y sociedad**, Vol. 22, núm. 49, sep-dic., 2010, p. 143-176.

PÉREZ, S. El valor estratégico del turismo rural como alternativa sostenible de desarrollo territorial rural. **Agronomía colombiana**, Vol 28, Núm 3. 2010, p. 507-513.

PHILLIPS, M.. Rural gentrification and the processes of class colonization, **Journal of Rural Studies**, Vol. 9, Núm. 2. 1993, p. 123-140.

PHILLIPS, M., Y SMITH D. P. Comparative approaches to gentrification: Lessons from the rural. **Dialogues in Human Geography**, Vol 8, Núm. 1. 2018, p. 3-25.

PRATS, LI. El concepto de patrimonio cultural, **Cuadernos de antropología social**, Núm. 11. 2000, p. 115-136.

\_\_\_\_\_. Patrimonio + Turismo= ¿Desarrollo?. **Pasos. Revista de turismo y patrimonio cultural**, Vol.1. Núm 2. 2003, p. 127-136.

\_\_\_\_\_. La mercantilización del patrimonio: entre la economía turística y las representaciones identitarias, **PH Boletín del Instituto Andaluz del Patrimonio Histórico**, Núm. 58, mayo, 2006, p. 72-80.

QUEZADA RAMÍREZ, M. F. Aguas termales, ecoturismo y comunidad. Indígenas en el Valle del mezquital, Hidalgo, en TETREAULT, D.; MCCULLIGH C. y LUCIO C. (Coord.) **Despojo, conflictos socioambientales y alternativas en México**. México: Universidad Autónoma de Zacatecas, Miguel Ángel Porrúa, 2019.

RAMÍREZ SEVILLA, L. Fuego en el paraíso: turismo y conflicto en tierras pródigas, **Relaciones. Estudios de historia y sociedad**, Vol. 13, Núm. 50. 1992, p. 65-91.

RODRIGUES CARVALHO, L. Turismo, empreendimentos imobiliários e populações tradicionais. Conflitos e interesses em relação à propriedade da terra, **Civitas Revista de Ciências Sociais** Vol. 10, Núm. 3. 2010, p. 527-544.

RUBIO, B. Territorio y globalización en México. ¿Un nuevo paradigma rural? **Comercio exterior**, vol. 56, núm. 12, diciembre. 2006, p. 1047-1054.

SALAZAR, N. B., y GRABURN, N. H. (eds.) **Tourism imaginaries: Anthropological approaches**. New York: Berghahn Books, 2014.

SANTOS, C. Naturalismos y acumulación por desposesión. paradojas del desarrollo sustentable. **Horizontes Antropológicos**, 41. 2014, p. 331-356.

SEDETUR. Quintana Roo ¿Cómo vamos en turismo? Enero-Diciembre 2019 Vs 2018, México: Secretaría de Turismo, Gobierno del Estado de Quintana Roo, 2019. Disponible en: <http://sedeturqroo.gob.mx/ARCHIVOS/COMO-VAMOS-201912.pdf>

SEMARNAT. Turismo sostenible en Áreas Naturales Protegidas, México: Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, Semarnat, 2020. Disponible en: <https://www.gob.mx/semarnat/articulos/turismo-sostenible-en-areas-naturales-protegidas?idiom=es>,

SIERRA SOSA, L. A. **Mayas migrantes en Cancún, Quintana Roo**. México: Plaza y Valdés, 2008.

SILVA PÉREZ, R. Y FERNÁNDEZ SALINAS, V. El patrimonio y el territorio como activos para el desarrollo desde la perspectiva del ocio y del turismo, **Investigaciones Geográficas**, Núm. 46. 2008, p. 69-88.

SINAC. Estrategia de Turismo Sostenible en las Áreas Silvestres Protegidas del Sistema Nacional de Áreas de Conservación. Proyecto Fortalecimiento del Programa de Turismo en Áreas Silvestres Protegidas. Sistema Nacional de Áreas de Conservación Costa Rica, (S/f). Disponible en: <http://www.sinac.go.cr/ES/transprncia/Planificacin%20y%20Gestin%20BID/Gesti%C3%B3n%20Sostenible%20del%20Turismo%20en%20ASP/Estrategia%20de%20Turismo%20Sostenible%20del%20SINAC.pdf>

SINAC. Control de Áreas Silvetres Protegidas de Costa Rica, agosto de 2020, Costa Rica: Sistema Nacional de Áreas de Conservación Costa Rica, 2020. Disponible en <http://www.sinac.go.cr/ES/asp/Paginas/default.aspx>,

SKEWES, J. C. Patrimonio, paisaje y convivencialidad: experiencias de desposesión en el sur de Chile. **GeoGraphos: Revista Digital para Estudiantes de Geografía y Ciencias Sociales**, Vol. 7, Núm. 87 (21), 2016.

STRONZA, A. Through a new mirror: Reflections on tourism and identity in the amazon, **Human Organization**, Vol. 67, Núm 3. 2008, p. 244-257.

TALAVERA SALGADO, F. **Lago Chapala, turismo residencial y campesinado**, México: Instituto Nacional de Antropología e Historia, Centro Regional de Occidente, Universidad de Texas, 1982.

TALLEDOS SÁNCHEZ, E. La imposición de un espacio: de La Crucecita a Bahías de Huatulco, **Revista mexicana de ciencias políticas y sociales**, Vol. 57, Núm. 216. 2012, p. 119-142.

\_\_\_\_\_. Megaproyectos turísticos en México. El caso de los Centros Integralmente Planeados, en IBARRA GARCÍA M. V. y TALLEDOS SÁNCHEZ E. (eds.), **Megaproyectos en México. Una lectura crítica**. México: UNAM-Ítaca. 2016, p. 91-130.

THOMÉ-ORTIZ, H. Turismo agroalimentario y nuevos metabolismos sociales de productos locales, **Revista Mexicana de Ciencias Agrícolas**, Vol. 6, Núm. 6, agosto-septiembre. 2015, p. 1373-1386.

TORRES, L. M.; PASTOR, G. C., GROSSO CEPPARO M. V. Y SCOO-  
NES A. Turismo de lujo y extractivismo: La ruralidad como presa del capital. Reflexiones a propósito del Valle de Uco (Mendoza, Argentina). **Scripta Nova. Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales**, Vol. XXII, Núm. 5851, marzo, 2018.

TORRES MALDONADO, E. J. El Caribe mexicano hacia el siglo XXI: del cómo y el por qué Quintana Roo, un infierno tropical y ex presidio político, devino en un paraíso turístico moderno y en una compleja sociedad

mexicana-caribeña y fronteriza, en TORRES MALDONADO E. (ed.), **Diacrónica del caribe mexicano: una historia de Quintana Roo y Cancún**, México: UAM. 2000, p. 143-256.

TRENCH, T. **Conservation, tourism and heritage. Continuing interventions in Lacanjá Chansayab, Chiapas, México**, Tesis de doctorado, Universidad de Manchester, 2002.

TRESSERRAS, J. Rutas e itinerarios culturales en Iberoamérica. **Cuadernos de Patrimonio Cultural y Turismo**, Núm. 15, 13-56, 2006.

TROITIÑO VINUESA, M. A., Y TROITIÑO TORRALBA, L. Visión territorial del patrimonio y sostenibilidad del turismo, **Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles**, 78. 2018, p. 212-244.

TURNER, L. y ASH, J. **The golden hordes: international tourism and the pleasure periphery**, Nueva York: St. Martin's Press, 1975.

URRY, J. **The tourist gaze: Leisure and travel in contemporary societies**. Londres: Sage, 2002.

VALIENTE, C.; CARIÑO, M.; CORONA, N. y NARCHI, N. E. Despojo, riesgo y vulnerabilidad: Consecuencias (no) deseadas del desarrollo inmobiliario en Baja California Sur, México. **Ecología política**, Núm. 51. 2016, p. 79-83.

VELASCO RUIZ, L. A. **The Foundation Myth of a City Without a Past Elements for a Counter-History of the Genesis of Cancun, Mexico (1968-1977)**. Tesis de maestría. París: École des Hautes Études en Sciences Sociales / Eötvös Loránd University, 2014.

VELÁZQUEZ VARGAS, S. Y LÓPEZ CHÁVEZ E. Lucha comunitaria y mercado de tierra en Tepoztlán, México/Disputes on Commons and Land Market in Tepoztlan, Mexico. **Eutopía. Revista de Desarrollo Económico Territorial**, Núm. 11, julio, 2017, p. 41-57.

VERA REBOLLO, F.; LÓPEZ PALOMEQUE, F.; MARCHENA GÓMEZ

M. y ANTÓN CLAVÉ, S. **Análisis territorial del turismo. Una nueva geografía del turismo**, Barcelona: Editorial Ariel, 1997

WANG, N. **Tourism and modernity. A Sociological Analysis**, Oxford, UK: Pergamon 2000.

WEST, P. Y CARRIER, J. G. Ecotourism and Authenticity, **Current Anthropology**, Vol. 45, Núm 4. 2004, p. 483-498.

# O Olhar dos Jovens do DF para a Cidade, a Educação e a Escola<sup>1</sup>

Maria Lidia Bueno Fernandes<sup>2</sup>

**E**ste artigo está inscrito e, sendo escrito, em um momento estranho. Estamos em fase de confinamento social, com possibilidades de encontro por meio das plataformas digitais e toda uma série de arranjos virtuais que têm possibilitado interlocuções com grupos de amigos, colegas pesquisadores, que colocam as redes – antes existentes, mas com pouca interlocução – em contato efetivo com perspectivas de articulação e propostas conjuntas. Nesse sentido, o desafio de pensar sobre Desigualdades Globais e Justiça Social: Diálogos Sul e Norte é bastante provocador, ainda mais por nos convidar a pensar sobre os limites do capitalismo em geral e do neoliberalismo em particular, para contribuir com a formação das bases para perseguir a utopia da construção de sociedades menos desiguais e mais justas, já que a discussão sobre que vidas devemos salvar e quais podemos aniquilar, que marca o presente, empurra-nos

---

<sup>1</sup> Apresentamos neste capítulo resultados parciais da pesquisa “A educação nos territórios urbano e rural do Distrito Federal: os desafios da igualdade de oportunidades, da qualidade e da equidade em contextos culturais específicos”, com financiamento da Fundação de Apoio à Pesquisa do Distrito Federal - FAP/DF, a quem agradecemos.

<sup>2</sup> Maria Lidia Bueno Fernandes, professora associada II da Faculdade de Educação da Universidade de Brasília e do Programa de Pós-Graduação em Educação. Graduada e licenciada em Geografia pela Universidade de São Paulo. Magister Artium em Etnologia e Psicologia Social pela Ludwig-Maximilians-Universität em Munique/Alemanha. Doutora em Geografia pela Universidade de São Paulo. Pós-doutorado em Geografia das Infâncias - Universidade Federal Fluminense e em Desigualdades Globais e Justiça Social - Faculdade de Direito da UnB e Faculdade Latino-americana de Ciências Sociais - FLACSO. Esteve como professora visitante no âmbito do Programa CAPES/PRInt na San Diego State University na Califórnia, EUA.

para o abismo da desumanização, o que é estarrecedor. Não que não o conhecêssemos, mas, ao se descortinar em toda sua perversidade, assustamos. Harvey, em artigo publicado pelo *Democracy at Work* e republicado pelo blog da Boitempo (2020), analisa o atual contexto social, político, econômico em nível global e em suas inserções ao nível local, engendrado pelo atual momento do capitalismo e do arranjo da economia global como “uma espiral de expansão e crescimento sem fim” (HARVEY, 2020, s/p.) que levou o mundo a “rivalidades geopolíticas, desenvolvimentos geográficos desiguais, (...) constante mudança de divisões do trabalho e relações sociais” (HARVEY, 2020, s/p.). Para o autor, essa crise reflete um mundo apoiado em um sistema que levou

“à super acumulação, depois de décadas de desmonte das poucas e raras políticas sociais, em especial nos países do sul, bem como intensos processos de privatização, financeirização, a mercantilização dos bens comuns e da vida, em um cenário de precarização das relações trabalhistas, das leis e do suporte coletivo à vida” (HARVEY, 2020, s/p.).

O eixo de discussão no qual nos concentraremos ao longo deste capítulo é – desigualdades e espaços: as marcas históricas da desigualdade na apropriação de territórios. Sem dúvida, esse tema dialoga com temas ligados à questão da violência, da desigualdade social, entre outros. Mas, neste capítulo, gostaríamos de pensar a questão da desigualdade, em especial da desigualdade espacial, e articulá-la à discussão sobre a temática educacional, em suas múltiplas compreensões, abordando: perspectivas de futuro e possibilidades/desafios de se viver juntos; de se construir um Estado de Direito de fato, com uma democracia robusta, com governança, com diálogo e instituições arejadas e arrojadas na perspectiva republicana (res-pública), quer dizer, na preocupação e empenho em tratar da coisa pública. Nesse sentido, os temas da relevância de um Estado do bem-estar social, do combate à violência institucional, da conquista e universalização de direitos que promovam processos de humanização, de forma que os sujeitos de direito, reconhecidos como cidadãos, adentrem o universo simbólico e material da cultura na qual se inserem. Dessa forma, questões como a subjetivação e a experiência da socialização em moldes plurais, democráticos, inclusivos, com oferta de múltiplas referências culturais, estão também envolvidas nessa discussão.

Para tanto, lançaremos mão das discussões teóricas sobre desigual-

dade, ancoradas em autores como Reygadas (2008), Piketty (2014), Tilly (2000), bem como dos que tratam o espaço em sua dimensão política, como Hoffmann e Morales (2018), Harvey (2006, 2014) Santos (1996), Lacoste (2010), Massey (2015), Haesbaert (2014) e Aitken (2019), buscando, assim, compreender o olhar dos jovens em seus processos territoriais e educacionais. Entrelaçamos a essas referências as experiências realizadas em uma pesquisa, apoiada pela Fundação de Apoio à Pesquisa do Distrito Federal - FAP/DF, intitulada: “A educação nos territórios urbano e rural do Distrito Federal: os desafios da igualdade de oportunidades, da qualidade e da equidade em contextos culturais específicos”, conduzida no âmbito do Grupo de Pesquisa Sujeitos, territórios e a construção do conhecimento – GPS/CNPq.

Assim, este artigo, ao abordar a temática da desigualdade social de forma ampla e a questão do espaço nesse processo, que tem como objeto de análise o Distrito Federal, traz para a discussão essa formação territorial, que faz com que Brasília – que fora planejada para ser a sede do poder político e das ações governamentais em nível federal, bem como moradia da burocracia estatal – conheça um intenso processo de ‘periferização’ (PAVIANI, 1996).

O olhar para essa realidade na perspectiva dos jovens, de sua inserção no território, com sua leitura de mundo e sua perspectiva de futuro, ajuda-nos a compreender as dinâmicas sociais e territoriais e a pensar os processos de socialização, vivenciados nas escolas públicas.

Assim, esta pesquisa, ainda em fase exploratória, tem como objetivo conhecer o olhar dos jovens sobre sua realidade e identificar projetos contra-hegemônicos no âmbito das escolas ou das comunidades escolares que têm contribuído para o enfrentamento do desafio da igualdade de oportunidades, da qualidade da educação e da equidade em contextos culturais específicos.

Dessa forma, este artigo, tecido em torno de uma abordagem educacional, em diálogo com questões apresentadas por Hoffmann, Roibke e Reygadas, em 2019, no âmbito das palestras e oficinas de pós-doutorado oferecidas pela Escola de Altos Estudos na Faculdade de Direito da Universidade de Brasília, traz a temática das Infâncias e Juventudes, tendo o espaço/território como aspecto fundante do olhar sobre o sujeito e a vida humana. A temática educacional atravessa essa abordagem, pois nos leva a pensar a sociedade contemporânea em seu desafio de prover uma edu-

cação inserida no contexto social, histórico, político, econômico e tecnológico do século XXI, em uma perspectiva de universalidade, em diálogo com as especificidades de cada grupo envolvido no processo educacional.

O trabalho em tela organiza-se da seguinte maneira: no primeiro tópico deste capítulo, trazemos a discussão sobre jovens e territórios de forma a contextualizar as pesquisas sobre a temática, incluindo a discussão de agência. No segundo, apresentamos a pesquisa realizada com os jovens de uma escola pública de Planaltina, no Distrito Federal, as nuvens de palavras resultantes de análise dos questionários aplicados, bem como o entrelaçamento com as questões de desigualdade e violência, atravessadas pelos desafios educacionais do nosso tempo. Por fim, trazemos as considerações finais.

## **Jovens e Território – Um Olhar Sobre o Distrito Federal Brasileiro**

As teorias contemporâneas para estudar crianças e jovens reivindicam colocar as crianças e os jovens como atores, sujeitos de sua atuação e que precisam ser ouvidos tanto na formulação das políticas como também no que diz respeito aos seus direitos e à forma como “imaginam, criam habitam e produzem espaços” (AITKEN, 2014, p. 133), estando conscientes da “erosão de sua provisão, proteção e participação” (AITKEN, 2019, p. 11). Isso porque, em tempos de crise como a que vivemos no momento, essas crianças e jovens não só são afetados, mas também compreendem as disparidades sociais, espaciais, entre outras. Isso quer dizer que estudar as crianças e os jovens implica estudar essa territorialidade/espacialidade, ou seja, a materialização de suas experiências e relações sociais no território.

É sempre importante reafirmar que a infância e a juventude passam-se em um espaço e um tempo, que marcam profundamente essa criança e esse jovem, de forma que se pode falar de Geografia(s) das Infâncias e Juventudes, conectando as vivências infantis e juvenis aos contextos culturais, espaciais e políticos de seu tempo, reconhecendo o papel das crianças e dos jovens em construir e reconstruir projetos de presente e futuro para suas vidas em seus territórios. Conforme vimos em nossas pesquisas, esses sujeitos falam de pertencimento, mobilidade, interlocu-

ção ativa, conexões, segurança, respeito aos direitos e ao meio ambiente, aos mais velhos, entre outros.

Com isso, fica claro que crianças e jovens carregam a potência da transformação, da imaginação, da criação e recriação. Portanto, não gostaríamos de propor, neste artigo, uma visão dos jovens como submissos e submetidos a uma lógica desigual e excludente, sem apontar caminhos, ou mesmo dialogar, à sua maneira, com os teóricos que abordam essa temática, tampouco abordar os pontos que os confinam a uma perspectiva de trabalhar com a falta e a ausência.

Refutamos, nesta pesquisa, qualquer perspectiva que proponha a existência de um único modelo de infância e de juventude, as quais são sempre variáveis, seja pela sua espacialidade, seja pelas dimensões culturais, sociais, políticas. Nesse sentido, não trabalhamos com visões de normalidade, nem com visões hegemônicas sobre essas. Isso quer dizer que dialogamos com esses jovens a partir de suas compreensões da realidade, sem dizer que há um lugar pré-determinado para eles. Respaldamo-nos em Aitken (2014) e Heywood (2004) que afirmam que, em havendo uma miríade de infâncias e juventudes, o modelo de crianças e jovens superprotegidos ou abandonados precisa ser compreendido para que não se propague a falsa ideia de uma normalidade, ou seja, as crianças e os jovens são crianças e jovens em algum lugar, são afetados por uma série de mecanismos de controle ou de poder, desenvolvem-se em meio a inúmeros contextos, espaciais, sociais, políticos, culturais, entre outros.

Entendendo que o manejo do espaço é uma expressão, uma linguagem, e que todo espaço é politicamente situado e que nos constituímos e somos por ele constituído, nossa intenção é conhecer e auscultar essas vozes. Assim, neste momento de agudização das políticas neoliberais, eles são lançados em um carrossel de instabilidade e insegurança econômica, social, política, emocional, ambiental, institucional, entre outros.

Nesse sentido, o espaço, que adquire um papel fundamental na materialidade desse projeto educacional, é constitutivo da arena política, construído socialmente em uma relação dialética que lhe permite ser “um produto social e produzir sentido social”<sup>3</sup> (HOFFMANN; MORALES, 2018, p. 23), ou seja, constitui suporte para imaginação, invenção e inovações territoriais, trazendo a discussão das lutas travadas por povos pelo

<sup>3</sup> El espacio es producto social, pero también productor de sentido social (HOFFMANN, 2018, p. 23)

seu direito ao território, mas, acima de tudo, pelo direito de imaginar e propor outras dinâmicas territoriais (HOFFMANN; MORALES, 2018). Desse modo, constatamos forte vinculação com o pensamento de Lefebvre que aponta para a necessidade de “conceber uma estratégia do conhecimento, inseparável da estratégia política, ainda que distinta dela” (LEFEBVRE, 2013, apresentação).

Lefebvre (2013) refere-se ao espaço como um conjunto de relações, de forma que a ideia de um espaço estático ou vazio não faça sentido. Dessa maneira, interpreta o espaço imbricado no próprio processo de produção, ou seja, de organização do trabalho produtivo, dos transportes, do fluxo das matérias-primas e das energias, das redes de distribuição dos produtos, dos sistemas políticos, enfim, em uma perspectiva dialética. Portanto, defende que a ação coletiva no espaço afeta a produção e a reprodução das relações, podendo conduzir a outras práticas sociais, produtivas, culturais. Essa ideia dialoga com as que trazemos de Massey (2015), Harvey (2008), Santos (1996), Hoffmann e Morales (2018), como linguagem política, como abertura para o porvir, como arena ou como o campo da ação política por excelência, que é expressado de forma contundente por Hoffmann<sup>4</sup> (2020), ao afirmar que é “ferramenta disponível a todos”, ou seja, espaço como dimensão política, como possibilidade de negociação e como materialidade das disputas de poder e das resistências à lógica hegemônica, portanto, podendo ser agente das transformações rumo a uma sociedade menos desigual (LEFEBVRE, 2013).

Nessa perspectiva, invocamos a noção de subjetivação trazida por Hoffmann e Morales (2018), que aponta para a relação do sujeito com o espaço, visto que não há sujeito fora de um posicionamento espacial, nem espaço sem sujeito social que o (re)conheça e o identifique (HOFFMANN e MORALES, 2018). Para a autora, a subjetivação se constrói a partir da ação e é fundamento da cidadania. O espaço vale por sua capacidade de aportar sentido às ações individuais e coletivas. A autora traz aqui uma importante contribuição para nosso ponto de discussão, uma vez que a construção de uma sociedade menos desigual passa pela educação, que se dará em múltiplos territórios educativos. Assim, a escola se constitui como um desses territórios, que mantém forte conexão com o espaço que

---

<sup>4</sup> Palestra “Desigualdades, fronteiras e territórios”, proferida em 18/09/2019, no âmbito do Projeto de Altos Estudos em nível de pós-doutorado “Desigualdades Globais e Justiça Social: Diálogos Sul e Norte”.

a constitui e é por ela constituído, de forma que esse espaço seja entendido/assumido em sua abertura para (re)construções políticas, sociais, emocionais, econômicas, ambientais. Nesse contexto, estabelecemos relação com Massey (2015) que reivindica que a compreensão do espaço se dê em função de sua abertura, o que implica a compreensão da abertura para a ação política, ou seja, ação transformadora daquela realidade. “Para que o futuro seja aberto, o espaço também deve sê-lo” (MASSEY, 2015, p. 32).

Assim, buscamos respostas às perguntas acerca da identidade desses jovens nessas localidades, dos saberes que os diferentes sujeitos trazem sobre essa localidade, em especial, o que as crianças e jovens sabem, dizem e pensam do Distrito Federal, em sentido mais amplo e, ainda, conhecer suas experiências ligadas à construção de um sentido de pertencimento ou de exclusão e segregação e, como contrapartida a isso, sua experiência de resistência e ação.

Trabalhamos na perspectiva da teoria histórico-cultural com o intuito de dialogar com esses sujeitos entendidos como partícipes do processo histórico que constrói o espaço geográfico. Nesse sentido, abrem-se possibilidades de problematizar o contexto histórico e geográfico no qual os sujeitos estão inseridos, propondo-se, portanto, inserção na realidade local.

Procuramos, assim, desvelar o “espaço banal”, definido por Milton Santos como lócus das relações sociais e onde também atuam as instituições e as corporações. Dessa forma, tem-se aproximação com as preocupações atuais do campo de conhecimento da Geografia, que busca explicar o espaço não mais pela relação do homem com o meio físico, mas como resultante das relações sociais, relações essas expressas na paisagem da cidade, seja pela força simbólica da construção de identidade com os lugares, ou pela perspectiva do desvelamento da paisagem, como nos ensina Milton Santos.

## **A Pesquisa: Contexto e Metodologia**

A temática educacional atravessa esta pesquisa, pois defendemos como forma de mitigação da desigualdade o acesso à escola de boa qualidade, preocupada com o desenvolvimento da linguagem, da capacidade de abstração, do pensamento matemático, da expressão em suas múltiplas formas, de possibilidades de leitura de mundo, do pensamento crítico, da

autonomia e da autoria, capacidades essas construídas desde os primeiros anos. Nesse contexto, devemos destacar que essa perspectiva de educação encontra ressonância na perspectiva da libertação de Meszáros que traduz, de forma exemplar, o pensamento de José Martí: “Educar é depositar em cada homem toda a obra humana que lhe antecedeu; é fazer de cada homem o resumo do mundo vivo até a data de sua existência”<sup>5</sup> (PERÉS, 2003, apud MESZÁROS, 2008, p. 58).

O diálogo com a teoria histórico-cultural (VIGOTSKI, 2010) dá-se na perspectiva de que não se pode negar o acesso ao conhecimento socialmente construído, que é mandatário, em projetos educacionais que se pretendam emancipadores e assegurem acesso ao que a cultura produziu de melhor, para que esse legado seja posto à disposição para a reinvenção, para a reelaboração das próximas gerações. Aqui entendo que a discussão da imaginação territorial encontre respaldo, já que, de acordo com essa teoria, as características humanas vão se desenvolvendo ao longo dos processos históricos na interação dialética entre o ser humano e o meio. Nessa abordagem, a base da criação é constituída da combinação dos elementos vividos com as novas elaborações da realidade presente (VIGOTSKI, 2010).

A pesquisa, que vem sendo desenvolvida desde 2017, teve um piloto com o título “Narrativas e saberes de sujeitos em relação ao território: direito à cidade e ao território na perspectiva de jovens e crianças do Distrito Federal”. A investigação foi iniciada tendo como pesquisadores estudantes do Ensino Médio de São Sebastião, orientados em um projeto de iniciação científica no âmbito do PIBIC/EM da UnB, entre 2017/2018.

O projeto buscou retratar os processos educacionais que articulavam a geografia ensinada na escola com a realidade social dos jovens de São Sebastião no Distrito Federal, conduzidas pelos próprios estudantes, que dialogavam com seus colegas, professores, lideranças comunitárias, entre outros, na busca de conhecer as leituras de mundo e inserção política, territorial, cultural, social desses jovens na cidade. A pergunta de fundo “como são desenvolvidas as práticas sociais dos jovens e das crianças, como suas vozes são incorporadas nas definições curriculares e nas construções didático-pedagógicas no cotidiano da escola, da cidade e da vida? Como sua voz é ouvida? Como exerce seu protagonismo?” (PRO-

---

<sup>5</sup> “Educar es depositar en cada hombre toda la obra humana que le há antecedido; es hacer a cada hombre resumen del mundo viviente hasta el día em que vive” (MESZÁROS, 2008, p. 58).

JETO DE PESQUISA, 2017). Os objetivos: levantar as experiências de protagonismo comunitário nas ações sociais e políticas de jovens e crianças; b) conhecer experiências de protagonismo comunitário na ótica da sustentabilidade; c) realizar levantamento bibliográfico atualizado sobre juventude e infância; d) conhecer o que pensam e falam os jovens sobre sua região administrativa e suas perspectivas de futuro; d) entender o potencial educativo de cada região administrativa, na perspectiva dos jovens levando em conta a formação cidadã; e) organizar dados demográficos, sociais, histórico-culturais e ambientais das regiões administrativas acima elencadas e compilá-los em mapas

O projeto piloto, que faz parte de um projeto maior que busca conhecer a realidade dos jovens e das crianças do Distrito Federal como um todo, elenca, em um primeiro momento, as regiões administrativas de São Sebastião, Ceilândia, Paranoá, Gama, Planaltina e Brazlândia, na tentativa de estabelecer um primeiro recorte e desenvolver uma metodologia de trabalho que tenha a dinâmica espacial como pressuposto. O escopo territorial desta pesquisa são 16 escolas – oito escolas do campo e oito urbanas – localizadas nas seguintes regiões administrativas do Distrito Federal: Paranoá, São Sebastião, Sobradinho, Planaltina, Ceilândia, Recanto das Emas, Brazlândia e Gama. Os sujeitos da pesquisa são jovens entre 12 e 18 anos que frequentam o 8º ano nessas escolas.

Para se chegar às escolas, houve um início de interlocução com as regionais de ensino, que indicaram escolas que teriam abertura à pesquisa. A partir disso, agendamos ida às escolas e realizamos uma primeira reunião com os diretores. Em seguida, escolhemos as classes, normalmente seguindo orientação dos professores e coordenadores, considerando a diversidade da turma e a possibilidade de interlocução com os professores. Em um primeiro momento, fizemos análise dos Projetos Político-Pedagógicos das escolas, bem como entrevistas com membros da equipe do Núcleo de Educação do Campo, para, depois, estabelecer os critérios para a seleção das escolas do campo a serem trabalhadas, tendo como critério prévio as práticas emancipatórias desenvolvidas nas escolas. A definição das escolas urbanas segue a mesma linha, análise dos Projetos Político-Pedagógicos das escolas no âmbito dessas oito regionais, bem como entrevista com os Coordenadores Intermediários de Anos Finais (Uneb).

Em termos metodológicos, ancoramo-nos em métodos qualitativos (FLICK, 2009), a fim de compreender a pluralidade percebida nas rela-

ções, possibilitando a compreensão de um fenômeno estudado no contexto no qual essas relações são estabelecidas. Quanto a isso, Bogdan e Biklen (1994, p. 16) afirmam que o termo “agrupa diversas estratégias de investigação que partilham determinadas características”: riqueza dos dados recolhidos em campo; investigação correlacionada ao contexto e busca para compreender a complexidade das relações imersas em um contexto investigativo.

Conta, ainda, com pressupostos que têm sido denominados de pós-qualitativa (AITKEN, 2021), pois envolve pessoas e narrativas espaciais que dizem algo a respeito dos acontecimentos em suas vidas, estabelece interlocução para além das fronteiras científicas/disciplinares e abarcam sentimentos, “onde as opiniões se rendem diante das emoções e do afeto. Os fatos, especialmente em tempos de insanidade política, podem ser ambíguos, mas as emoções de um indivíduo são dele, indiscutivelmente” (AITKEN, 2021).

Essa abordagem metodológica também encontrou ressonância no que Reygadas (2008, p. 23) nos ensina sobre “epistemologia crítica da desigualdade” em que o pesquisador está imerso no compromisso de contribuir para “erodir barreiras sociais e fronteiras simbólicas que ampliam as desigualdades sociais.”

Nesse sentido, a contribuição de Hoffmann (2018) é primorosa, ao explicitar a forte vinculação entre os pressupostos teóricos e a opção metodológica. Para a autora, a pesquisa que abarque a temática da desigualdade, considerando a perspectiva espacial, necessita combinar enfoques espaciais (geográficos) com etnográficos, de modo a contemplar os processos estruturais com a agência dos sujeitos espacializados (HOFFMANN, 2017).

O que apresentamos neste capítulo é um recorte da pesquisa, em especial no que diz respeito ao questionário com 22 perguntas, submetido a 79 estudantes de uma escola de Planaltina<sup>6</sup>. Destas 22 perguntas, duas delas são abertas e dão oportunidade dos jovens se expressarem livremente. O foco de interesse é ouvir os jovens sobre o local de moradia, infraestrutura urbana, alguns dados sobre acesso a bens culturais, aos equipamentos urbanos, seu envolvimento nas questões da cidade, seu conhecimento sobre os grupos que atuam na cidade. Assim, buscamos compreender o

---

<sup>6</sup> O questionário foi aplicado depois de três meses de inserção na escola, durante o segundo semestre de 2018, por meio da atuação de um professor de História, membro do nosso grupo de pesquisa, Reinaldo Ramos Diniz

sentimento de pertencimento/acolhimento à cidade, suas ações, seus deslocamentos, sua mobilidade, seu olhar sobre a escola, seus sonhos, enfim, compreender esse jovem na complexidade de sua espacialidade.

A escola em questão situa-se em uma região de Planaltina em uma localidade que denominaremos Veredas, tendo em vista a necessidade de preservação desses jovens e considerando os pressupostos da ética na pesquisa com crianças (FERNANDES, 2016). Trata-se de uma região que, apresenta um histórico de violência, com altos índices de homicídio e brigas de gangues, recebe, por conta desse histórico, projeto de Justiça Restaurativa<sup>7</sup> do Tribunal de Justiça do Distrito Federal e dos Territórios – TJDF-T. Conta hoje com oficinas de teatro, *hip hop* e cidadania. A unidade escolar é bem cuidada, não apresenta áreas degradadas em suas instalações. Algumas questões chamam a atenção: como não há refeitório, as refeições são feitas nas salas de aula durante o recreio, o que diminui a mobilidade dos jovens e, ainda que, em termos constitucionais, a escola seja laica, oferece aulas de religião. Alguns estudantes são jovens aprendizes, trabalham à tarde na região administrativa de Brasília, o que envolve um deslocamento diário de quase duas horas. Assim, esses estudantes manifestam cansaço na parte da manhã.

Na escola, em 2018, foram realizadas 810 matrículas entre o 6º e 9º anos, sendo 212 no 8º ano e 160 no 9º ano, os anos que se constituíram como objeto de nossa pesquisa. Desses, 79 responderam aos nossos questionários. A distorção idade série no 8º ano corresponde a 36% e no 9º ano a 31% (QEdu, 2018).

Essas palavras enunciadas pelos jovens foram tabuladas e lançadas no software *word cloud* para produzir nuvens de palavras. Essa ferramenta metodológica apresenta a ocorrência de determinado *corpus* de acordo com sua relevância, ou seja, o número de vezes que determinada palavra foi mencionada. Essa nuvem é relevante para o projeto, pois a visualização que ela permite, facilita a interpretação pelos jovens. No futuro, esse material deverá compor os blogs interativos que pretendemos desenvolver,

---

<sup>8</sup> “O Programa Justiça Restaurativa reúne as pessoas afetadas por um fato delituoso para dialogarem sobre o crime e suas consequências. Busca a superação do trauma vivenciado pela vítima, a responsabilização do ofensor (conscientização e reparação dos danos causados, bem como a construção de um novo futuro) e a participação da comunidade (direta e indiretamente envolvida).” Fonte: <https://www.tjdft.jus.br/informacoes/cidadania/justica-restaurativa>. Acesso: 23 mai.2020.

com disponibilização dos mapas, álbuns de fotos, histórias coletadas, entre outros. Em segundo lugar, seu uso aponta desdobramentos para aprofundarmos a pesquisa.

Apresentamos, a seguir, a nuvem de palavras com os resultados preliminares obtidos na primeira fase da pesquisa: a resposta à pergunta nº 17 – “Assinale as habilidades que você melhor desenvolveu ao longo da sua trajetória educativa” – do questionário aplicado em uma escola da zona urbana de Planaltina/DF gerou a seguinte nuvem de palavras:

**Figura 1** - Nuvem de palavras sobre a trajetória educativa dos jovens



Para construir os *corpus*<sup>8</sup> dessa questão, disponibilizamos, no questionário, 21 habilidades que os estudantes puderam assinalar de acordo com suas percepções, além de uma questão em que podiam livremente indicar uma habilidade. Ao analisarmos a nuvem de palavras ilustrada na figura 1, percebemos a ocorrência em maior número do *corpus*: autoconhecimento (67), convivência (58), respeito à diversidade (55), leitura e escrita (53), cria-

<sup>8</sup> Chegamos a esse corpus durante o projeto exploratório no âmbito do PIBIC Ensino Médio, com a contribuição dos seguintes estudantes envolvidos na pesquisa: Erik Henrique Costa Neve, Indiara Vitoria da Silva de Castro, Laiana Farias da Cruz, Laycimar Gonçalves Souza e Lucília Francisco da Silva, sendo que apenas esta última concluiu a pesquisa e o Projeto de Iniciação Científica do Ensino Médio. Contamos, ainda, com dois professores de Geografia da Secretaria de Educação do DF que acompanhavam o projeto: Luna Letícia Lambert e Matheus Costa de Sousa.

tividade (52), curiosidade (48), comunicação (42), raciocínio lógico (38), pensamento crítico (38), saúde e bem-estar (38), conhecimento sobre direitos e deveres do cidadão (35), solidariedade (35), coletividade (32), pensamento científico (28), leitura de mundo (28), saberes ambientais (27), expressão artística (23), autonomia (22), expressão corporal (19), empatia (19).

Ao analisar a nuvem de palavras sobre a trajetória educativa, é interessante observar que, de um modo geral, os estudantes atribuem um papel de destaque à sua formação e têm boa relação com a escola. Poderíamos inferir que o significativo peso atribuído ao corpus autoconhecimento, convivência e respeito à diversidade entraria na discussão do dualismo da escola pública brasileira “escola do conhecimento para os ricos, escola do acolhimento social para os pobres” (LIBÂNEO, 2012, p. 15).

Os estudantes que responderam ao questionário mencionam uma miríade de palavras ligadas aos aspectos formativos de modo abrangente. Isso nos permite inferir que eles não apostam em um currículo com disciplinas fechadas e conteudistas, eles relativizam a importância dessas, embora a leitura e a escrita estejam muito bem representadas. Percebe-se que estão interessados em uma matriz formativa, que os conecta à vida social, ao coletivo, como um todo.

O instrumento formal da educação que os estudantes trazem em suas falas é a escola. No caso desta pesquisa, são as escolas públicas, que são os espaços de trocas, de vínculos, de experiências estéticas, entre tantas outras. Cabe ponderar que a escola tem sido um importante local de encontro, de parcerias, de abertura para o desconhecido etc. Assim, embora a pesquisa tenha sido realizada em uma área reconhecidamente atestada pelo poder público como de extrema violência, observamos que a escola não traz em sua infraestrutura as marcas dessa violência. Destacamos, ainda, que não se trata de fazer uma apologia à escola como um todo, mas reconhecer ali a potência e as brechas para transformações preponderantes.

Dando prosseguimento ao diálogo com os jovens sobre seu olhar para a escola, inserimos na pergunta nº 19 a seguinte questão: “Em quais aspectos ela é útil para a sua vida?”

Essa pergunta constava no questionário com sete alternativas para serem assinaladas sobre em que medida a escola seria útil para a vida do jovem, além de uma pergunta aberta – inserção não direcionada<sup>9</sup>. Como

---

<sup>9</sup> Aqui só dois estudantes responderam.

não havia limite para a inserção, trabalha-se com o número de vezes que uma palavra foi selecionada, não com o número de estudantes que a selecionou. Quanto às respostas: a opção que atribuiu importância para as atividades do dia a dia foi assinalada 42 vezes; 38, o acesso ao ensino superior, 26, a vida em comunidade; 18, o trabalho: 17, a autoconfiança; 11, a participação na vida da cidade e 10 relacionadas à renda.

**Figura 2** - Nuvem de palavras sobre a relevância da trajetória educativa dos jovens



Da mesma forma que, na nuvem anterior, os jovens atribuem sentidos à escola, aos aprendizados que nela obtêm e também às vivências que produzem nesse espaço público.

Compreendemos a forte vinculação entre a escola e a cidade, como também sabemos dos reflexos e articulações entre a comunidade escolar e a comunidade no entorno da escola. Assim, buscamos conhecer a territorialidade desse jovem, ou seja, seu espaço vivido, percebido, representado (LEFEBVRE, 2013 e HOFFMANN; MORALES, 2018) e, eu diria, vivenciado, na perspectiva vigotskiana, ligada à ideia de vivência (*pereživanie*), que se refere à unidade fundada entre pessoa-meio e o de reelaboração criadora (*tvortcheskaia pererabotka*) que implica o potencial criativo/criador da pessoa para (re)interpretar a cultura, a partir de uma atividade organizadora interna. Ambos os conceitos contribuem para se compreender como se procede ao enraizamento no mundo, na cultura, de forma que seja possível a renovação da própria cultura (FERNANDES, 2018). Assim, perguntamos aos jovens como eles veem a cidade, como interagem com ela, qual sua mobilidade.

Assim, na questão 21 do questionário, solicitamos aos estudantes: “Escreva três palavras sobre o lado positivo da cidade e três palavras sobre

os aspectos negativos”. As nuvens a seguir traduzem esse olhar:

**Figura 3 - Pontos positivos da cidade**



O corpus mais frequente foi ecologia, com 16 repetições; seguido de lazer, com 11; de bonita, 10; de convivência, 06; de tranquilidade e esporte, 04; de diversidade, polícia e comércio, com 03 menções. A partir disso, alcançaram duas menções: idiomas, diversão, família e calma. Os demais *corpus* foram mencionados uma vez: acolhedora, alegria, amar, clima agradável, coletividade, comunhão, comunicação, comunidade, escolas, esperança, ganhar dinheiro, grande, harmonia, humildade, limpeza, lugar familiar, movimentos sociais, ótimo de passear, parceria, qualidade de vida, respeito, restaurantes, segurança.

**Figura 4 - Pontos negativos da cidade**



No âmbito das respostas sobre os pontos negativos da cidade, podemos destacar: criminalidade, 19; sem saúde, 12; falta de infraestrutura, 10; falta de cultura e lazer, 10; violência, 9; falta de segurança, 5; tráfico de drogas, 5; assassinatos, 2; bala perdida, 2; chato, 02.

Para melhor compreender esse *corpus*, elencamos algumas categorias, definidas pelas temáticas abordadas, chegando à seguinte nuvem de palavras: violência, sentimentos/emoções, desigualdade/corrupção, falta de infraestrutura, falta de saúde/educação; falta de cultura/lazer, questões ambientais.

**Figura 5** - Nuvem de palavras síntese-temática das referências negativas observadas na cidade



Ao analisarmos esses aspectos levantados pelos jovens, pudemos inferir que as categorias: violência, falta de cultura e lazer, falta de infraestrutura estão entre as questões identificadas pelos jovens como negativas na cidade. Assim, os jovens apresentam as contradições e as disparidades territoriais. A realidade observada é explicada, em parte, pela lógica da violência na localidade, pela falta de bens e equipamentos públicos. Uma de nossas pesquisas aponta para o fato de que a capital federal se apresenta hoje com má distribuição dos equipamentos públicos, com problemas emergentes de várias ordens (moradia, mobilidade, trabalho, dificuldade de acesso à escola e aos meios de produção, escassez de água, violência). A centralização dos serviços e a sonegação de equipamentos públicos nas áreas periféricas forçam o ciclo de dependência em relação ao Plano Piloto (Brasília). (BARBOSA; FERNANDES, no prelo)

## Diálogo Sobre a Desigualdade

Embora a temática da desigualdade não apareça explicitamente nas palavras proferidas pelos jovens, sujeitos de nossa pesquisa, ela está no subtexto e se abre para descortinarmos aquela realidade. Essa abertura para a compreensão daquela realidade nos instiga a pensar a questão da desigualdade a partir das contribuições de alguns teóricos. Reygadas (2008) propõe que o estudo da desigualdade assuma uma dimensão interseccional – intersecção essa entre aspectos econômicos, políticos, culturais das desigualdades, ou seja, analisá-la não apenas do ponto de vista econômico e/ou sociológico, mas também sob o ponto de vista histórico, antropológico, dos estudos culturais e, no caso deste capítulo e desta pesquisa, com as desigualdades oriundas de processos ligados a dinâmicas espaciais.

Para o autor, o pressuposto da “igualdade básica”, em sua perspectiva ontológica, encontra barreiras devido a uma desigualdade relacionada à existência cotidiana, uma vez que, “na prática, há enormes disparidades salariais, de condições de vida, de acesso à saúde e à educação, de poder, de prestígio, de usufruto real dos direitos humanos etc.” (REYGADAS, 2008, p. 23, tradução nossa)<sup>10</sup>. Reygadas afirma, ainda, que a convivência democrática, os laços de coesão social estão em risco, mediante políticas, ou ausência delas, que aumentem a desigualdade. Por outro lado, o autor afirma que, da mesma forma que se gera a desigualdade, é possível lançar mão de mecanismos que se contraponham a ela, afirmando que “a dialética entre igualdade e desigualdade atravessa o mercado, o Estado e a sociedade civil, nessas três instâncias é possível detectar o confronto entre processos que geram a desigualdade e processos que as combatem”<sup>11</sup> (REYGADAS, 2008, p. 20-21).

Piketty (2014) argumenta que há um incessante esforço para que se atribua a desigualdade ao esforço pessoal, distanciando a explicação dos mecanismos que asseguram a determinada classe social o acesso a melho-

---

<sup>10</sup> en la práctica hay enormes disparidades de ingresos, de condiciones de vida, de acceso a la salud y la educación, de poder, de prestigio, de disfrute real de los derechos humanos, etc.” (REYGADAS, 2008, p. 23)

<sup>11</sup> “a dialéctica entre igualdad y desigualdad atraviesa al mercado, al Estado y a la sociedad civil, en estas tres instancias se puede detectar la confrontación entre procesos generadores de desigualdad y procesos que la contrarrestan. (REYGADAS 2008, p. 20-21)

res condições de partida. Assim, Piketty (2019), em seu mais recente livro, assevera que a desigualdade social deve ser entendida como resultado de “construções sociais e históricas, que dependem inteiramente do sistema legal, fiscal, educacional e político que escolhemos instituir e adotar” (PIKETTY, 2019, p. 633, apud DOWBOR, 2020, p. 1). Aqui, faríamos uma análise um pouco diferente, haja vista que nem sempre a palavra “escolhemos” traduz a disparidade de forças e possibilidades para o contraditório em termos políticos, ou seja, há uma disputa em que os grupos subalternizados entram em desvantagem. Sobre isso, Souza (2017) alerta para a força das ideias criadas para perpetuar as desigualdades, “quem controla a produção das ideias dominantes, controla o mundo” (SOUZA, 2017, p. 25). Essa concepção é corroborada por Piketty (2019) em seu mais recente livro “Capitalismo e ideologia” que versa sobre a dimensão política e ideológica da desigualdade.

Já no livro “O capital no século XXI”, de Piketty (2014), a discussão sobre desigualdade é incorporada a outras análises e é inserida em outras bases, mais próximas das ciências sociais, da história, da geografia, entre outras. Assim, a discussão econômica hermética e autorreferenciada, que praticamente inviabiliza que o fenômeno seja analisado em suas cadeias de causalidade, perde espaço e assume uma perspectiva que descortina os mecanismos injustos que geram, legitimam e muitas vezes invisibilizam os dispositivos promotores e perpetuadores da desigualdade. Jodhka; Rehbein & Souza (2018) concordam com o diagnóstico sobre desigualdade econômica global feito por Piketty (2014) e afirmam que “essa falta de entendimento não é uma coincidência, mas parte de uma agenda – parcialmente consciente, parcialmente subconsciente – para tornar invisíveis as estruturas e os mecanismos que produzem a desigualdade” (JODHKA; REHBEIN; SOUZA, 2018, p. 1, tradução nossa)<sup>12</sup>. Para os autores, essa invisibilidade do tema deve-se ao fato de que

---

<sup>12</sup> “this lack of understanding is not a coincidence but part of an agenda – partly conscious, partly subconscious – to make the structures and mechanisms producing inequality invisible.” (JODHKA; REHBEIN; SOUZA, 2018, p. 1)

a desigualdade é um jogo, uma charada na melhor das hipóteses - e não a razão por que metade da população mundial vive em pobreza e humilhação e por que quase todo o restante tem que trabalhar para financiar a classe dominante, que compreende menos de 0,1% da população mundial. (JODHKA; REHBEIN; SOUZA, 2018, p. 1, 2, tradução nossa)<sup>13</sup>

Com isso, os autores asseveram que essa discussão tem produzido especialistas e agentes altamente remunerados, mas que não estão dispostos a transformar a realidade, mas apenas retratá-la, sem ir ao fundo do problema e sem desenvolver os mecanismos que poderiam incidir para minimizá-lo. Entre as causas apontadas pela perseverança de padrões de desigualdade, a despeito do aumento da riqueza, está a compreensão de que há valores difundidos desde o ocidente, que implicam categorizar, hierarquizar os diferentes povos e colocar seus destinos na fila da história (Cf. MASSEY, 2015). De volta às análises de Jodhka, Rehbein & Souza (2018), os autores salientam que os processos de dominação devem ser considerados quando se busca compreender as raízes das desigualdades, visto que a “desigualdade social não é determinada apenas pela distribuição de bens e riqueza econômica, mas também pela distribuição de outras formas de capital, pelo *‘habitus’* pelo desenvolvimento da sociedade e pela classificação simbólica” (JODHKA; REHBEIN; SOUZA, 2018, p. 2)<sup>14</sup>.

No âmbito da identificação da questão do acesso à saúde e educação, há que se pensar o quanto os estudantes estão atentos à sua realidade e às lógicas que as engendram, embora tenhamos visto que há mecanismos para a invisibilização dessas disparidades de saída. É interessante perceber como as ideias dos estudiosos do tema e dos sujeitos de nossa pesquisa estão concatenadas: “No longo prazo, a força que de fato impulsiona o aumento da igualdade é a difusão do conhecimento e a disseminação da educação de qualidade” (PIKETTY, 2014, p. 29). O autor indica, por meio de seus estudos de longa duração, que mecanismos como a ação estatal

---

<sup>13</sup> “Inequality is a game, a riddle at best – and not the reason why half of the world population lives in poverty and humiliation and why almost the entire remainder has to labor in order to finance the dominant class, which comprises less than 0.1 percent of the world population. (JODHKA; REHBEIN; SOUZA, 2018, p. 1, 2)

<sup>14</sup> Social inequality is not only determined by the distribution of economic goods and money but also by the distribution of other forms of capital and habitus as well as by the historical development of society and by symbolic classification.

podem tanto atuar para arrefecer ou ampliar a desigualdade, sendo que a mitigação da desigualdade exige a adoção de políticas ligadas à reforma tributária, investimento público em saúde e educação, entre outros.

Cindi Katz (2018), importante referência que pensa a desigualdade social e suas implicações na vida das crianças e dos jovens, tendo como obra de referência seus estudos no Sudão, no continente africano, atrela o conceito de despossessão tanto às desigualdades relacionadas ao modelo de desenvolvimento adotado nos diferentes cantos do planeta como também à lógica colonial, inserindo-a no cotidiano “no coração da existência”:

A escala da despossessão é testemunhada não apenas em desenvolvimentos geográficos desiguais como colonialismo, gentrificação, suburbanização ou ‘renovação urbana’, mas também nas escalas íntimas da vida cotidiana. O encerramento ocorre - literalmente - no coração da existência das pessoas. O desinvestimento na reprodução social é um meio essencial de acumulação por despossessão. (KATZ, 2018, p. 131, tradução nossa)<sup>15</sup>

Esse mesmo conceito de despossessão é abordado por Reygadas (2008), que nos convida a pensá-lo de forma abrangente, de modo a abarcar outros indicadores que não apenas os territoriais/espaciais, mas também a despossessão ligada ao poder político, ao acesso à saúde, à educação e a outros dispositivos responsáveis pela diminuição da desigualdade.

Nessa concepção e em diálogo com o que temos discutido, defendemos que a busca dessa educação que propomos como alavanca na luta contra a desigualdade pressupõe um processo em que aos cidadãos sejam fornecidas as bases para que compreendam a sociedade em sua complexidade, adquirindo ferramentas para participação, conhecimento, elaboração cultural e, finalmente para a conquista de direitos.

Reygadas (2008) adentra essa discussão e aponta que o enfrentamento da questão da desigualdade passa pela restituição do espólio sofrido pelas classes subalternizadas, com a adoção de um sistema de justiça, que incorpore a dimensão da justiça distributiva e do Estado de Direito, promovendo reforma agrária e reforma urbana, para combater essa lógica de

---

<sup>15</sup> The scale of dispossession is witnessed not just in uneven geographical developments like colonialism, gentrification, suburbanization, or “urban renewal” but also at the intimate scales of everyday life. Foreclosure takes place – quite literally – at the very heart of people’s existence. Disinvestment in social reproduction is a key means of accumulation by dispossession (KATZ, 2018, p. 131)

expropriação institucionalizada.

Neste artigo, trabalhamos na perspectiva de Reygadas (2008) em sua proposta de que o modelo teórico para estudar a desigualdade seja o da “desigualdade como mudança”, na perspectiva de que o pesquisador trabalhe com a premissa da agência humana, como fator fundante no processo de construção e desconstrução das desigualdades. “Ricos e pobres são sujeitos com capacidade de agência, o fato de haver profundas assimetrias e disparidades entre eles não lhes despoja de seu carácter de homens e mulheres de carne e osso, com projetos de vida e de transcendência” (ANDERSON, 2008, apud REYGADAS, 2008, p. 24)<sup>16</sup>.

Assim, o diálogo que pretendemos estabelecer com a temática educacional frente às desigualdades nos obriga a refletir sobre as críticas de Reygadas<sup>17</sup> (2019): “As pessoas que centram na desigualdade se concentram na idade adulta – mas a desigualdade se forja na infância”. Para o autor, o “Estado alimenta a desigualdade da base”. O pesquisador alerta sobre a desigualdade construída a partir de uma miríade de mecanismos e, na mesma direção sinalizada por Jodhka; Rehbein & Souza (2018), aponta a hierarquização, a distribuição de recursos, o discurso de inferioridade e, apoiando-se em Bourdieu, todo o processo de legitimação e reprodução da desigualdade. Por fim, retomamos Reygadas (2018) que defende que é possível promover mudanças em todas as cadeias de reprodução das desigualdades, o que coaduna com a abordagem deste capítulo.

## Considerações Finais

Este capítulo propõe a discussão sobre o alcance e os limites da escola pública do Distrito Federal. Sabemos, contudo, que essa escola ainda está por ser feita, com investimentos ligados à infraestrutura: laboratórios, tecnologia, bibliotecas; aos recursos humanos: professores bem formados

---

<sup>16</sup> Ricos y pobres son sujetos con capacidad de agencia, el hecho de que existan profundas asimetrías y disparidades entre ellos no los despoja de su carácter de hombres y mujeres de carne y hueso, con proyectos de vida y de trascendencia (ANDERSON, 2008, apud REYGADAS, 2008, p. 24).

<sup>17</sup> Workshop “Procesos simbólicos y utopías igualitarias: Dimensiones culturales de la desigualdade” realizado em 20/09/2019 no âmbito do do Projeto de Altos Estudos em nível de pós-doutorado “Desigualdades Globais e Justiça Social: Diálogos Sul e Norte”.

e bem remunerados: à estrutura de apoio: merenda, acompanhamento psicológico, assistência social, entre outros. É essa escola que poderá, de fato, contribuir com a diminuição de *gaps*, com a inclusão sem discriminação ou fechamentos simbólicos, com suporte para a afirmação da questão de gênero e étnico-racial. Escola que ainda precisa ser imaginada, construída em coautoria com as crianças e jovens, não só como instituição de acesso universal, não só com a demanda da qualidade, não só a escola que existe, mas, principalmente, acionando a dimensão utópica e da transformação política, para imaginar e promover a escola “que ainda não existe”, ou, pelo menos, a que ainda não existe como resposta ao direito universal que a educação de qualidade reivindica. Gostaríamos de finalizar, reafirmando o potencial criativo e criador dos jovens na certeza de que são sujeitos de enunciação do novo, que desembocará na superação dos ditames que nos afastam do diálogo, da pluralidade de pensamento, dos valores democráticos e de relação sustentável com a natureza. Por fim, defendemos que construiremos e imaginaremos com as crianças e jovens novos paradigmas sociais, ambientais, econômicos, políticos, entre outros.

## Referências Bibliográficas

AITKEN, S. **Jovens, Direitos e Território**: apagamento, política neoliberal e ética pós-infância. Brasília: Editora UnB, 2019.

AITKEN, S. Os Espaços Incômodos da Paternidade e a Poética de se Tornar Outro. In: FERNANDES, M. L. B.; LOPES, J. J. M.; TEBET, G. **Geografia das Crianças, dos Jovens e das Famílias**. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2021.

AITKEN, S. Do Apagamento à Revolução: O direito da criança à cidadania/Direito à cidade. **Educação e Sociedade**, Campinas, v. 35, n. 128, p. 629-996, jul-set 2014.

BARBOSA, M. A. C.; FERNANDES, M. L. B. Imagens da Cidade e da Escola: sobre a atualidade da proposta da Escola Parque para a capital. In: PEREIRA, E. W.; COUTINHO, L.; MILITÃO, A. **Anísio Teixeira e seu legado na educação no Distrito Federal: história e memória** (no prelo).

BOGDAN, R. C.; BIKLEN, S. K. **Investigação qualitativa em educação**. Porto: Editora Porto, 1994.

DOWBOR, L. **Capital e ideologia de Thomas Piketty**: uma visão de conjunto dos nossos desafios. abril 2020. Disponível em: <https://dowbor.org/2020/04/thomas-piketty-capital-et-ideologie-seuil-paris-2019-1200-p.html/>. Acesso em: 02 mai.2020.

FERNANDES, M. L. B. Os conceitos de vivência e reelaboração criadora para as crianças de uma comunidade quilombola. **Revista Latinoamericana de Ciencias Sociales, Niñez y Juventud**, v. 16, nº 1, p. 213-226, 2018.

FERNANDES, N. Ética na pesquisa com crianças: ausências e desafios. **Revista Brasileira de Educação**, v. 21, nº 66, jul.-set. 2016.

FREITAS, L. C. de. Os reformadores empresariais da educação e a disputa pelo controle do processo pedagógico na escola. **Educ. Soc.**, Campinas, v. 35, n.º. 129, p. 1085-1114, out.-dez., 2014. Disponível em: <https://www.scielo.br/pdf/es/v35n129/0101-7330-es-35-129-01085.pdf>.

FLICK, U. **Introdução à Pesquisa Qualitativa**. 3. ed. Porto Alegre: Artmed, 2009.

HEYWOOD, Colin. **Uma história da infância**. Tradução: Roberto Cataldo Costa. Porto Alegre: Artmed, 2004.

JODHKA, S. S.; REHBEIN, B.; SOUZA, J. **Inequality in Capitalist Societies**. London and New York: Routledge, 2018.

HAESBAERT, R. **Viver no limite: território e multiterritorialidade em tempos de in-segurança e contenção**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2014.

HARVEY, D. **A produção capitalista do espaço**. São Paulo: Annablume, 2006.

HARVEY, D. **Cidades Rebeldes: do direito à cidade à revolução urbana**. São Paulo: Martins Fontes, 2014.

HARVEY, D. **O colapso da espiral de acumulação infinita**. 2020. Disponível em: <https://outraspalavras.net/outrasmidias/harvey-o-colapso-da-espiral-de-acumulacao-infinita/>

HOFFMANN, O.; MORALES, A. (coord.). **El territorio como recurso: movilidad y apropiación del espacio en México y Centroamérica**, San José Costa Rica: UNA-FLASO-IRD, 240p, 2018.

KATZ, C. Accumulation, Dispossession, and Waste in 2 Childhood and Children's Everyday Lives. In: SKELTON, T; AITKEN, S. C. (Eds.) **Establishing Geographies of Children and Young People**. Singapore: Springer Singapore, 2019.

LACOSTE, Y. **A Geografia – Isso serve, em primeiro lugar, para fazer a guerra.** Campinas, SP: Papirus, 2010.

LEFEBVRE, H. **O espaço na vida social.** Prefácio - A produção do espaço. **Estudos Avançados**, v. 27, nº 79, 2013. p. 123-132,

LIBÂNEO, J. C. O dualismo perverso da escola pública brasileira: escola do conhecimento para os ricos, escola do acolhimento social para os pobres. **Educação e Pesquisa**, São Paulo, v. 38, n. 1, 2012. p. 13-28.

MASSEY, D. **Pelo Espaço:** uma nova política da espacialidade. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2015.

MÉSZAROS, I. A Educação para além do Capital. 2008: Boitempo Editorial, 2008.

PAVIANI, A. A realidade da Metrópole: Mudança ou transformação na cidade? In: PAVIANI, A. (Org ) **Brasília:** Moradia e Exclusão. Coleção Brasília. Brasília. UnB, 1996. p. 213-229.

PICKETTY, T. **O Capital no século XXI.** Rio de Janeiro: Intrínseca, 2014.

PICKETTY, T. **Capital et Idéologie.** Paris: Seuil, 2019.

PROJETO DE PESQUISA, 2017. Narrativas e saberes de sujeitos em relação ao território: direito à cidade na perspectiva de jovens e crianças de São Sebastião e Brasília. Submetido ao Edital PIBIC EM, 2017/2018.

QEDU. Disponível em: <https://www.qedu.org.br/escola/244536-cef-03-de-planaltina/taxas-rendimento>.

REHBEIN, B.: Social Classes, Habitus and Sociocultures in South Africa. **Transcience**, vol. 9, nº. 1, 2019. p. 1-19.

REYGADAS, L. **La apropiación:** Destejiendo las redes de la desigualdad. Rubí (Barcelona) : Anthropos Editorial; México: Universidad Autónoma

Metropolitana - Iztapalapa, 2008.

SANTOS, M. **A Natureza do Espaço**: Técnica e tempo, razão e emoção. São Paulo: Hucitec, 1996.

SANTOS, M. **O Espaço do Cidadão**. São Paulo: Nobel, 1988.

SANTOS, M. **Pensando o espaço do homem**. São Paulo: EDUSP, 2004.

SILVA, T. O que se esconde por trás de uma nuvem de palavras? Disponível em: <https://tarciziosilva.com.br/blog/o-que-se-esconde-por-tras-de-uma-nuvem-de-palavras/>

SOUZA, J. **A elite do atraso**. Rio de Janeiro: Leya, 2017.

TILLY, C. **La desigualdad persistente**. Buenos Aires: Manantial, 2000. p. 15-53 e 87-128.

VIGOTSKI, L. S. Quarta aula: a questão do meio na Pedologia. **Psicologia USP**, São Paulo, v. 21, nº 4, 2010. p. 681-701.

# O Vírus Não Atinge Todos de Forma Igual: Perpetuação do Estado de Calamidade Pública na Saúde à Revelia dos Direitos Humanos em Tempos de Covid-19 no Brasil

Marcus Pinto Aguiar<sup>1</sup>

**C**om a declaração da Organização Mundial de Saúde (OMS), em 30 de janeiro de 2020, de reconhecimento que o surto do novo coronavírus (2019-nCoV) constitui uma Emergência de Saúde Pública de Importância Internacional (ESPII), e, posteriormente, ao decretar estado de pandemia por causa da doença Covid-19 (*Corona Virus Disease*), em 11 de março de 2020, proliferam pelo mundo as declarações de estado de emergência em matéria sanitária e o estado de calamidade pública, como instrumentos jurídico-políticos para combater e erradicar a pandemia.

Nessa perspectiva, procede-se à análise das consequências do reconhecimento jurídico do estado de calamidade pública no Brasil, em busca de mecanismos que possam controlar os atos dos agentes públicos a partir da flexibilização fiscal e orçamentária para enfrentamento do Covid-19, de modo que tais condutas estejam direcionadas pelos comandos constitucionais para que a promoção do direito à saúde se faça em conformidade com os princípios fundamentais do Estado Democrático de Direito brasi-

---

<sup>1</sup> Doutor e Mestre em Direito Constitucional pela Universidade de Fortaleza (CE). Advogado inscrito na OAB/CE; Coordenador do Curso de Graduação em Direito da Faculdade Alencarina - FAL, Sobral/CE

leiro, evitando-se ainda, a malversação dos recursos públicos.

A pesquisa se justifica tendo em vista o paradoxo entre a restrição de direitos fundamentais em prol do direito à saúde, e o agravamento das violações do direito à saúde em tempos de crise, que se dá, especialmente, aos indivíduos e grupos vulneráveis, como reflexo da perpetuação da negação ao usufruto de direitos ao longo de suas vidas, particularmente no campo da saúde pública.

Desse modo, a proposta metodológica é construída com a análise e interpretação da legislação nacional, no campo da garantia de direitos fundamentais, especialmente de direito à saúde, e em matéria de responsabilidade fiscal, direito financeiro, defesa civil e outros correlatos, a partir de uma abordagem crítica parametrizada nos deveres constitucionais e transnacionais do Estado de proteção e promoção de direitos humanos (*human rights approach*).

Conclui-se, por fim, que as previsões constitucionais e internacionais, em matéria de direitos fundamentais e humanos, respectivamente, não têm sido suficientes para proteger e promover o direito à saúde dos mais necessitados, fazendo-se necessária uma interpretação ampliativa do conceito jurídico de desastre e de calamidade pública, com o fim de reconhecer o estado atual calamitoso da saúde pública no Brasil, garantindo recursos extraordinários para serem direcionados exclusivamente para a saúde, com vistas a mitigar, e, se possível, sanar este processo perene de exclusão que têm afetado a vida de muitos.

Além disso, para evitar desvios de uso dos recursos referidos, deve-se assegurar o controle social dos gastos públicos neste momento pandêmico, também visando à máxima efetividade dos direitos fundamentais e a participação nos processos de elaboração e execução de políticas públicas, por meio de conselhos de representação da sociedade no campo da saúde e que já recebem tais atribuições da legislação sobre a matéria, como é o caso do Conselho de Saúde, previsto no âmbito do Sistema Único de Saúde (SUS), mas que a vontade política dos agentes públicos tem mitigado sua atuação apenas ao caráter consultivo.

## Estado de Calamidade Pública no Brasil e Restrições do Direito Fundamental à Saúde

Em 30 de janeiro de 2020, a Organização Mundial de Saúde (OMS) declarou que o surto do novo coronavírus (2019-nCoV) constituía uma Emergência de Saúde Pública de Importância Internacional (ESPII)<sup>2</sup>. Ao reconhecer o aumento de casos a partir de sua disseminação intercontinental, resolveu, no dia 11 de março de 2020, decretar estado de pandemia por causa da doença Covid-19 (*Corona Virus Disease*), cujos primeiros casos surgiram em dezembro de 2019<sup>3</sup>.

Diante desse contexto global, o Brasil não passou ao largo, podendo-se observar que a decretação do estado de calamidade pública, no âmbito interno, a partir do reconhecimento da pandemia causada pela Covid-19, trouxe mudanças significativas no campo da restrição de direitos fundamentais em conflito com o direito à saúde, e, simultaneamente, exacerbou o déficit de efetividade que existe do acesso à saúde das classes mais vulneráveis.

De certa forma, o Ministério da Saúde no Brasil, desde o final de 2019, já estava atento às questões sanitárias em torno do surto provocado pelo coronavírus; de tal modo que, no dia 3 de fevereiro de 2020, por meio da Portaria n. 188, declarou Emergência em Saúde Pública de Importância Nacional (ESPIN)<sup>4</sup>, em decorrência da infecção humana pelo

---

<sup>2</sup> Segundo o artigo 1º, do Regulamento Sanitário Internacional (RSI) da OMS (em inglês: *World Health Organization – WHO*), a Emergência de Saúde Pública de Importância Internacional (ESPII) é “um evento extraordinário que, nos termos do presente Regulamento, é determinado como: (i) constituindo um risco para a saúde pública para outros Estados, devido à propagação internacional da doença e (ii) potencialmente exigindo uma resposta internacional coordenada” (WHO, 2005).

<sup>3</sup> Tais declarações implicam repercussões em todas as dimensões da vida humana – jurídica, política, sociocultural, econômica e sanitária, tanto em sua dimensão individual como coletiva, pois podem (ou devem) obrigar seus Estados membros a tomar decisões internas em conformidade com os documentos convencionais produzidos pelo referido organismo internacional.

<sup>4</sup> De acordo com o Plano de Resposta às Emergências em Saúde Pública, em Brasil (2014), “uma **emergência em saúde pública** caracteriza-se como uma situação que demande o emprego urgente de medidas de prevenção, de controle e de contenção de riscos, de danos e de agravos à saúde pública em situações que podem ser epidemiológicas (surto e epidemias), de desastres, ou de **desassistência à população**”. (grifo nosso)

novo coronavírus, possibilitando a criação de um Centro de Operações de Emergências em Saúde Pública (COES-nCoV), enquanto órgão gestor de coordenação das ações para combate e prevenção do surto, conforme art. 2º, da Portaria 188/2020 (BRASIL, 2020b).

A ativação do COES<sup>5</sup> para o novo coronavírus (COES-nCoV), está em consonância com as orientações do Regulamento Sanitário Internacional (RSI)<sup>6</sup> de 2005 que, em seu artigo 4º, dispõe sobre a criação local do Ponto Focal Nacional, responsável “pela implementação de medidas de saúde, em conformidade com este Regulamento”.

Por sua atuação multisetorial e de enfoque sistemático, quando acionado, o COES congrega, além de órgãos institucionais em matéria de Vigilância em Saúde, representantes de outras áreas intersetoriais, inclusive com a participação da sociedade, a depender da tipologia do evento, sob um comando unificado para permitir uma partilha eficaz de informações e atuação na gestão de riscos<sup>7</sup>, como se dá no caso do combate ao Covid-19.

Nesse contexto, em 6 de fevereiro de 2020, foi promulgada a Lei 13.979, que dispõe sobre as medidas para enfrentamento da Emergência de Saúde Pública de Importância Internacional decorrente do coronavírus, responsável pelo surto de 2019. E, entre estas medidas estão o isolamento e a quarentena, ambos definidos pela lei em foco, além de remeter a outras definições do Regulamento Sanitário Internacional (RSI) de 2005.

---

<sup>5</sup> O Centro de Operações de Emergências em Saúde Pública (COES) tem previsão de ativação a partir do Plano de Resposta às Emergências em Saúde Pública, estruturado para utilização de um sistema de coordenação e de controle para resposta oportuna e eficaz em situações críticas, com atuação da Secretaria de Vigilância Sanitária (SVS), no âmbito federal do Sistema Único de Saúde (SUS), “fornecendo um meio de articular os esforços dos atores envolvidos com o objetivo comum de estabilizar o evento e proteger vidas”, e, permitindo “uma articulação adequada das ações e o melhor aproveitamento dos recursos, otimizando os resultados” (BRASIL, 2014).

<sup>6</sup> O Estado brasileiro, recentemente, por meio do Decreto n. 10.212, de 30 de janeiro de 2020, promulgou o texto revisado do Regulamento Sanitário Internacional (RSI), de 23 de maio de 2005, acordado na 58ª Assembleia Geral da Organização Mundial de Saúde (BRASIL, 2020a).

<sup>7</sup> De acordo com o Plano de Resposta às Emergências em Saúde Pública: “A gestão de risco é o conjunto de decisões administrativas, organizacionais e operacionais desenvolvidas pelos órgãos governamentais e não governamentais, **com a sociedade**, para a implementação de políticas e estratégias que visam ao fortalecimento de suas capacidades para a redução do impacto das emergências em saúde pública” (BRASIL, 2014). (grifo nosso)

Já de início, uma questão de extrema relevância que surge com a promulgação da Lei 13.979/2020 se refere às restrições de direitos fundamentais expressamente dispostas, tais como: liberdade de ir e vir (isolamento, quarentena e locomoção intermunicipal), liberdade de escolha e consciência (realização compulsória de exames e testes laboratoriais, entre outros), e direito de propriedade (requisição de bens e serviços) (BRASIL, 2020c).

Há que se ressaltar o caráter de excepcionalidade, temporalidade e de necessidade (“mínimo indispensável à promoção e à preservação da saúde pública”) das medidas, enquanto princípios basilares do Sistema Constitucional de Crises<sup>8</sup>, previsto na Constituição Federal de 1988 (CF) para garantir, em situações emergenciais, o Estado Democrático de Direito e a proteção contra violações de direitos fundamentais. Nesse sentido, afirma Silva (2014, p. 774):

Sem que se verifique a necessidade, o estado de exceção configurará puro golpe de estado, simples arbítrio; sem atenção ao princípio da temporariedade, sem que se fixe tempo limitado para vigência da legalidade extraordinária, o estado de exceção não passará de ditadura. Então, sempre se põe a grave questão: quem guardará a ordem constitucional contra as investidas dos próprios detentores do poder? Pois, “a dizer à verdade [lembra Diego Valadés] maior é a crise – enquanto signifique o perigo do desmoronamento constitucional – quando quem rompe o equilíbrio constitucional é um órgão próprio da Constituição”.

É nessa perspectiva que a Lei 13.979/2020 assegura “às pessoas afetadas por essas medidas” – e todos, de certa forma o são –, no inciso III, do §2º, de seu artigo 3º, “o pleno respeito à dignidade, aos direitos humanos

---

<sup>8</sup> A título de esclarecimento, o Sistema Constitucional de Crises, de acordo com Silva (2014, p.773), constitui um conjunto de “normas que visam à estabilização e à defesa da Constituição”, dentro de restritas previsões constitucionais que se aplicam às seguintes hipóteses: a) intervenção federal (artigos 34 a 36); b) estado de defesa (artigos 136, 140 e 141); e c) estado de sítio (artigos 137 a 141). Nesse sentido, apesar do estado emergencial de calamidade pública existente não estar expressamente previsto nas hipóteses constitucionais elencadas, a aplicação da legislação extraordinária na pandemia da Covid-19, por seus efeitos restritivos de direitos, necessariamente exige a aplicação dos princípios próprios do referido sistema.

e às liberdades fundamentais das pessoas”, tríade central e profundamente interdependente do constitucionalismo contemporâneo.

Nesse ponto, entende-se como essencial, na perspectiva deste trabalho, a observância, pela citada Lei e pelas medidas excepcionais adotadas, de outro princípio fundamental ao processo de aplicação da legislação extraordinária, qual seja: a parametrização constitucional das ações – quer pelos agentes representativos dos poderes públicos quer pelos atores do poder privado, em especial as pessoas jurídicas; aqui, entre particulares, como corolário da eficácia horizontal dos direitos fundamentais, ou seja, tais princípios-garantes da dignidade da pessoa humana também devem ser observados nas relações privadas.

Reputa-se a importância do controle da aplicação dos princípios anteriormente referidos – excepcionalidade, temporalidade, necessidade e parametrização constitucional – para que sejam resguardados os fundamentos da República Federativa do Brasil, especialmente, a dignidade da pessoa humana (artigo 1º, III, CF), valor-fonte dos direitos fundamentais e razão de ser da aplicação imediata (artigo 5º, § 1º, CF) e da efetividade máxima de tais direitos.

Além destes, o mesmo parágrafo 2º, do artigo 3º da Lei 13.979/2020, remete à garantia do direito à informação (artigos 5º, XIV, e 220, *caput*) e ao tratamento de saúde gratuito (artigos 196 a 198, CF) das pessoas afetadas; leia-se: direta e indiretamente pelas medidas restritivas.

Outro aspecto relevante, ainda expresso nesta lei (artigo 4º), refere-se à dispensa de licitação para aquisição de bens e serviços destinados ao enfrentamento da emergência em saúde pública decorrente do coronavírus. Aqui a referência se faz à Lei 8.666, de 21 de junho de 1993, a Lei de Licitações e Contratos com a Administração Pública, que, em seu artigo 24, inciso IV, dispõe sobre a dispensa de licitação em casos de emergência e calamidade pública (BRASIL, 1993).

Todavia, é importante ponderar que a dispensa de licitação não se dê sobre qualquer fundamento ou que seja justificada meramente pelo estado emergencial de saúde pública, uma vez que todos os atos dos agentes públicos no exercício de suas funções devem ser pautados e aferidos pelos princípios da Administração Pública, especialmente pelos dispostos no artigo 37 da Constituição vigente, a saber: legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência - sob a pena de responsabilização civil, penal e administrativa..

A dispensa da licitação, nesse contexto, tem como objetivo proporcionar maior agilidade na utilização dos recursos financeiros em prol da efetividade da lei - no sentido de sua eficácia social - alcançando seus fins legítimos em benefício da população; e, no caso específico, aqui abordado, na expectativa de combater e prevenir o surto de coronavírus.

Daí também se fazer necessário a gestão social no planejamento, aplicação e controle dos recursos públicos, mais ainda em tempos como estes, nos quais os recursos financeiros são liberados e utilizados de forma muito rápida e, por vezes, sem o controle devido, podendo favorecer a ilegalidade das condutas.

Ressalta-se que o caso não é de atribuição de qualidades positivas somente à sociedade e das negativas, ao administrador público, como se houvesse uma eterna disputa entre o bem e o mal personificados por esta polaridade – Estado *versus* Sociedade.

Trata-se, no entanto, de se ater aos parâmetros constitucionais e principiológicos que servirão de balizas para as ações dos agentes públicos em tempos tão sofridos, evitando ou minimizando ao máximo a subjetividade das decisões com o risco de favorecimento de interesses particulares, impondo assim, limites à discricionariedade do poder público.

Tais parâmetros, quando adequadamente utilizados, podem arrefecer as desigualdades de tratamento social e a agudização dos processos de exclusão dos benefícios advindos deste movimento político e jurídico-normativo em defesa da saúde, da vida e da igual dignidade de todos em tempos de Covid-19.

A partir do dia 6 de fevereiro de 2020, data da promulgação da Lei 13.979, ao observar o site do Planalto, pode-se constatar uma intensa produção de atos normativos em referência ao combate e à prevenção do Covid-19, entre resoluções, portarias, instruções normativas, decretos, medidas provisórias (inclusive em matéria de direito do trabalho) e leis.

É esse contexto que aqui se procede à análise do Decreto-Lei n. 6, de 20 de março de 2020, que reconhece a ocorrência do estado de calamidade pública, com efeitos até 31 de dezembro de 2020, conforme solicitação da Presidência da República, e que tem, como finalidade exclusiva (artigo 1º) a flexibilização de regras que limitam a atuação do Executivo para fins de responsabilidade fiscal.

Art. 1º Fica reconhecida, exclusivamente para os fins do art. 65 da Lei

Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, notadamente para as dispensas do atingimento dos resultados fiscais previstos no art. 2º da Lei nº 13.898, de 11 de novembro de 2019, e da limitação de empenho de que trata o art. 9º da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, a ocorrência do estado de calamidade pública, com efeitos até 31 de dezembro de 2020, nos termos da solicitação do Presidente da República encaminhada por meio da Mensagem nº 93, de 18 de março de 2020 (BRASIL, 2020d).

A flexibilização fiscal promovida pelo reconhecimento do estado de calamidade pública tem entre seus objetivos dispensar temporariamente o gestor público do cumprimento de parâmetros legais que possam ensejar sua responsabilidade civil, administrativa e penal, principalmente. Assim, o primeiro objetivo visado com o decreto que reconhece o estado de calamidade pública se refere à suspensão do prazo para regularizar despesas com pessoal, conforme previsão do artigo 65, inciso I, da Lei Complementar n. 101, de 4 de maio de 2000, a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) (BRASIL, 2000).

Nessa perspectiva, outro fim visado com o Decreto n. 6/2020 é a dispensa do alcance das metas fiscais, de acordo com o artigo 65, inciso II, da LRF; afastando assim, nesta hipótese, a incidência do princípio do equilíbrio orçamentário, de acordo com a Lei 13.898, de 11 de novembro de 2019, que dispõe sobre as diretrizes para a elaboração e a execução da Lei Orçamentária de 2020, contendo previsão de déficit fiscal de mais de 124 bilhões de reais (BRASIL, 2019a).

Além desses, vale lembrar que o reconhecimento do estado de calamidade pública autoriza a abertura de “crédito extraordinário” (artigo 167, §3º, CF) para situações fáticas imprevisíveis e de extrema gravidade, como se faz necessário no estado calamitoso, cuja previsão se encontra no inciso III, do artigo 41, da Lei 4.320, de 17 de março de 1964, a saber: “os destinados a despesas urgentes e imprevistas, em caso de guerra, comoção intestina ou calamidade pública”. Aqui, cita-se como exemplo a abertura de crédito extraordinário para atender os pagamentos do auxílio emergencial de R\$ 600,00 (seiscentos reais) (BRASIL, 1964; 2020g).

Dessa forma, por causa do excepcional momento de surto de Covid-19 e da decretação do estado de calamidade pública, concede-se maior aporte financeiro ao Estado, ressalta-se, destinados especificamente a serem gastos com bens e serviços necessários ao combate e à prevenção do

surto, mesmo sem dotação orçamentária prévia ou especificação da origem da receita.

Aqui, a partir da definição de saúde<sup>9</sup>, atribuída pela OMS no Preâmbulo de sua Constituição, quando afirma que é “um estado de completo bem-estar físico, mental e social, e não consiste apenas na ausência de doença ou de enfermidade”, pode-se compreender que tal estado de saúde é alcançado quando todos possuem oportunidades iguais<sup>10</sup> para o livre exercício de seus direitos fundamentais (BRASIL, 1948).

Daí a necessária participação popular no planejamento, execução e controle das ações implementadas e dos gastos públicos para que o sistema de saúde atenda as finalidades para a qual foi concebido.

Além disso, tal proximidade com a fonte de dispêndios, pode contribuir para resguardar, neste momento de crise perpetuada pelo sistema do capital, princípios caros à vida comunitária saudável, tais como o da não discriminação e da igualdade, previstos como princípios fundamentais do Estado Democrático de Direito, conforme artigos de 1 a 4, da Constituição brasileira.

Desse modo, para a efetividade do enfrentamento do Covid-19 sob a perspectiva dos direitos humanos é essencial o controle social dos procedimentos de combate e prevenção, incluindo, por óbvio, a presença da sociedade de modo participativo e ativo no planejamento orçamentário contingencial, na execução das ações e no controle e avaliação de todo o processo.

Tal relevância é reafirmada pela Controladoria-Geral da União ao expressar que

---

<sup>9</sup> O direito à saúde está previsto no artigo 6º da Constituição Federal, como um direito fundamental social, e no artigo 196, enquanto “direito de todos e dever do Estado, garantido mediante políticas sociais e econômicas que visem à redução do risco de doença e de outros agravos e ao acesso universal e igualitário às ações e serviços para sua promoção, proteção e recuperação”.

<sup>10</sup> A desigualdade na área da saúde se manifesta também no desequilíbrio regional quanto à presença de profissionais de nível superior e de leitos para internação, pois reflete no número de aprovações de internações pelo SUS. Nesse caso, as regiões Sul e Sudeste apresentam 2,61 médicos e 2,5 leitos hospitalares para cada mil habitantes; enquanto, Norte e Nordeste contam com 0,63 médicos e 1,7 leitos por mil habitantes (UOL, 2020a). Essa discrepância regional tanto se revela no número de mortes no primeiro ano de vida a cada mil nascidos vivos, pois a menor taxa de mortalidade se encontra entre os estados do Sul e do Sudeste (UOL, 2020b), quanto em relação à expectativa de vida (UOL, 2020c).

o controle social das ações dos governantes e funcionários públicos é importante para assegurar que os recursos públicos sejam bem empregados em benefício da coletividade. É a participação da sociedade no acompanhamento e verificação das ações da gestão pública na execução das políticas públicas, avaliando os objetivos, processos e resultados (BRASIL, 2020e).

Assim, ressalta-se que o Decreto-Lei n. 6/2020, em seu artigo 2º, dispõe sobre a constituição de Comissão Mista no âmbito do Congresso Nacional formada por congressistas apenas, “com o objetivo de acompanhar a situação fiscal e a execução orçamentária e financeira das medidas relacionadas à emergência de saúde pública de importância internacional relacionada ao coronavírus”.

Nessa perspectiva, com fundamento nos princípios da Administração Pública, elencados no artigo 34, da CF, entre outros, especialmente, nos princípios da publicidade, moralidade e da eficiência, entende-se que a ampliação dos atores responsáveis pelo controle dos gastos públicos em tempos de crise como esta, passando-se do mero controle parlamentar para um autêntico “Conselho de Crise”, que acolha membros da sociedade civil, como tantos outros aqui referidos, pois, além de exercício democrático e republicano, pode favorecer uma solução mais eficaz para o problema da saúde pública no Brasil.

Ressalta-se que a referida proposta não é nova, quando se leva em consideração que a participação popular, por meio da sociedade civil, já está prevista no Conselho de Saúde, conforme §2º, do artigo 1º da Lei 8.142, de 28 de dezembro de 1990, em caráter permanente e deliberativo; e no Conselho Nacional de Proteção e Defesa Civil – CONPDEC, Lei n. 12.608, de 10 de abril de 2012, só para citar duas instâncias de controle social que poderiam ser de suma importância neste momento pandêmico e, posteriormente, para buscar solucionar o estado calamitoso no âmbito da saúde, que tem produzido verdadeiros desastres na vida das pessoas mais vulneráveis deste país.

## A Perenidade do Estado Calamitoso e o “Vírus” da Discriminação na Saúde

Quando dos esclarecimentos apresentados ao reconhecimento do estado de calamidade pública, previsto na LRF, e ao Sistema Constitucional de Crises, dois aspectos relevantes são particularmente referenciados: primeiro, os princípios orientadores das ações dos agentes públicos nestes cenários; e, segundo, que as restrições de direitos fundamentais devem ser justificadas dentro das possibilidades previstas na Constituição, ou em legislação infraconstitucional referida pela própria Carta Magna.

Em relação ao primeiro ponto, os atos dos poderes públicos, em todas as esferas da Administração Pública, devem ser motivados e orientados por princípios próprios – legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência – e, em tempos de crise, pelos princípios da excepcionalidade, necessidade, temporalidade e parametrização constitucional. Aqui já se destaca o título provocativo e até contraditório desta seção que remete ao questionamento da possibilidade de um estado de calamidade pública “permanente”.

Essa é uma questão fulcral para a proposta desta pesquisa que visa mostrar que a atuação do Estado tem sido fator agravante da situação calamitosa em que se encontra a saúde pública, podendo inclusive ser o Estado responsabilizado objetivamente (artigo 37, §6º, CF) pelo não cumprimento de seus deveres constitucionais, especialmente o de garantia do direito à saúde, assim como por causa de sua conduta comissiva, geradora de autênticos “desastres” na vida das pessoas menos favorecidas.

Não é sem razão que a Secretaria de Gestão Estratégica e Participativa do Ministério da Saúde, afirma que “a taxa de mortalidade infantil é um importante indicador do acesso e qualidade das ações e serviços de saúde”<sup>11</sup>; e que “a mortalidade neonatal precoce se associa, mais fortemente, ao direito de acesso e à qualidade dos serviços de saúde, da assistência pré-natal ao parto.” E continua: “a má qualidade do atendimento na gestação e no parto pode estar ligada ao subfinanciamento do SUS refletido na desigualdade regional da cobertura pública” (UOL, 2020c).

Nesse momento, o estado pandêmico ressalta que o “vírus” da discriminação do agente público, quer por omissão quer por conduta po-

---

<sup>11</sup> Conferir em UOL, 2020b.

sitiva, já está introjetado no país há tempos, contaminando de morte a população de forma desigual.

E que, assim como a ação da Covid-19, revelam-se mais danosos, especialmente, para os mais vulneráveis, nesse contexto da saúde, reconhecidos naqueles que necessitam dos serviços públicos, mas padecem por sua condição de excluídos do espaço público para que suas vozes sejam ouvidas e seus direitos concretizados, como afirma Butler (2020):

os vulneráveis incluem as comunidades negras e pardas privadas de adequada assistência médica ao longo de suas vidas e da história desta nação. Os vulneráveis também incluem os pobres, migrantes, encarcerados, pessoas com deficiências, pessoas trans e *queer*, que lutam para obter direitos à assistência médica, além daqueles com doenças pré-existentes e condições clínicas continuadas. A pandemia expõe a vulnerabilidade incremental à doença para todos aqueles para os quais nem a assistência médica é acessível nem pode ser paga. (tradução nossa)

Daí a necessidade de avaliar se o conceito de calamidade pública, presente em diversos instrumentos normativos aqui referidos, pode realmente ser apropriado para caracterizar o problema da saúde no Brasil; e se pode também ser utilizado tal recurso – o reconhecimento do estado calamitoso – para o combate a esse “vírus” há muito institucionalizado: o da violação do direito à saúde pelo poder público aos mais necessitados.

Nessa perspectiva, vale lembrar o conceito de calamidade pública – além de outros pertinentes a sua definição – atribuído pela legislação nacional, e que se encontra descrito no Decreto n. 7.257, de 4 de agosto de 2010, como segue:

Art. 2º Para os efeitos deste Decreto, considera-se:

[...];

II - **desastre**: resultado de eventos adversos, naturais ou provocados pelo homem sobre um ecossistema vulnerável, causando danos humanos, materiais ou ambientais e consequentes prejuízos econômicos e sociais;

III - situação de emergência: situação anormal, provocada por desastres, causando danos e prejuízos que impliquem o comprometimento parcial da capacidade de resposta do poder público do ente atingido;

IV - **estado de calamidade pública**: situação anormal, provocada por desastres, causando danos e prejuízos que impliquem o comprometimento substancial da capacidade de resposta do poder público do ente atingido;  
[...] (BRASIL, 2010).

A partir da interpretação literal do dispositivo de lei referido, tem-se que o estado de calamidade pública é provocado por um “desastre” que causa “danos e prejuízos”, e que compromete substancialmente a “capacidade de resposta do poder público”. Nessa perspectiva, o poder público do ente federativo atingido pelo desastre danoso não encontra meios efetivos para resolver a crise e necessita de ajuda, neste caso, financeira, para debelar ou minimizar os impactos do desastre e garantir o retorno à normalidade.

Ainda segundo o Decreto n. 7.257/2010, o evento causador do desastre deve ser considerado “anormal”; conceito de difícil interpretação e determinação, pois, no caso aqui em questão – a concretização do direito à saúde – o parâmetro de normalidade deve ser a atuação eficiente do poder público por meio de políticas públicas e atos administrativos que assegurem tais direitos na cotidianidade da vida das pessoas; de modo que tais condutas, mesmo de ordem econômica, devem se ajustar harmoniosamente, conforme o artigo 170, da Carta Magna, ao “fim de assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social”.

Importa ressaltar a lição da ministra Carmém Lúcia, na ADI 2.649, ao interpretar a expressão “assegurar”, disposta no Preâmbulo da Constituição e que atribui uma finalidade ao Estado brasileiro, qual seja a de proteger os direitos sociais e individuais contra violação, e lhes garantir máxima aplicação, nos termos:

**‘Assegurar’, tem, no contexto, função de garantia dogmático-constitucional; não, porém, de garantia dos valores abstratamente considerados, mas do seu ‘exercício’.** Este signo desempenha, aí, função pragmática, porque, com o objetivo de ‘assegurar’, tem o efeito imediato de prescrever ao Estado uma ação em favor da efetiva realização dos ditos valores em direção (função diretiva) de destinatários das normas constitucionais que dão a esses valores conteúdo específico” (...). Na esteira destes valores supremos explicitados no Preâmbulo da Constituição brasileira de 1988 é que se afirma, nas normas

constitucionais vigentes, o princípio jurídico da solidariedade. [ADI 2.649, voto da rel. min. Cármen Lúcia, j. 8-5-2008, P, DJE de 17-10-2008.] (STF, 2008) (grifo nosso)

Nesse sentido, o dever de assegurar pode ser realizado tanto na forma de uma obrigação de respeito quanto de garantia, com base nos artigos 1.1 e 2, da Convenção Americana sobre Direitos Humanos (Pacto de São José da Costa Rica), que expressa as condutas que se espera dos Estados Partes em tratados internacionais de direitos humanos; e que, segundo Monterisi (2009, p.57):

O dever de “respeitar” é uma obrigação de caráter negativo – de não fazer – que se traduz no compromisso dos Estados partes de não sacrificar os direitos e liberdades reconhecidos na Convenção; por seu lado, o dever de “garantir” é descrito como uma obrigação positiva – de fazer – de forma que os Estados se comprometam a organizar todo o aparato governamental, para assegurar o pleno exercício dos direitos essenciais; acompanha-o outro dever positivo que se refere à obrigação de “adotar” todas as medidas legislativas e de qualquer outro caráter que resultem necessárias para assegurar o pleno exercício daqueles direitos.

Ao dar continuidade à análise do conceito de desastre, constata-se que o inciso II, do artigo 2º, do Decreto n. 7.257, de 4 de agosto de 2010, define o tipo de situação fática que pode caracterizar um “desastre”, ou seja, resultado de eventos adversos, quer causados pela natureza quer pelo homem.

Compreende-se deste modo, que a partir da atuação do “homem”, aqui na pessoa do agente público, no exercício de suas competências, especialmente no âmbito de políticas públicas de saúde, têm sido promovidos autênticos e constantes desastres em “ecossistemas vulneráveis” – classe social mais empobrecida – causadores de danos humanos e materiais com prejuízos econômicos e sociais, tanto para os indivíduos diretamente atingidos por tais condutas desastrosas quanto para a sociedade e o Estado.

Tal situação fática se adequa às definições referidas anteriormente no Decreto n. 7.257/2010, revelando plena harmonização entre os conceitos propostos caracterizadores da calamidade pública e os fenômenos da vida cotidiana no campo da saúde pública.

Assim, a partir de uma hermenêutica não reducionista dos textos

legais aqui referidos, levando-se em considerações aspectos teleológicos e axiológicos, fundamentados na dimensão objetiva da promoção da dignidade de vida da pessoa humana, enquanto fundamento do Estado Democrático brasileiro, conforme disposto no artigo 1º da Constituição Federal, pode-se reconhecer o estado de calamidade pública permanente no âmbito da saúde pública provocado pelo poder público, e a consequente aplicação das normas que a este instituto se referem, com a finalidade de garantir de forma igualitária as oportunidades de acesso aos bens necessários pra garantir a saúde a todos.

Nessa perspectiva, entende-se que é possível o reconhecimento do estado de calamidade pública permanente<sup>12</sup> no qual se encontra o setor da saúde no Brasil, de tal forma que nessa área sejam aportados recursos financeiros suficientes em fluxo contínuo tendo em vista a regularização do atendimento à população afetada, especialmente as classes mais pobres.

Pode-se alegar, contrariamente, do ponto de vista da interpretação estrita literal do referido decreto, que os recursos financeiros disponíveis com a decretação do estado de calamidade podem não ser considerados adequados para o provimento de despesas correntes com a saúde, já previstas nos orçamentos da União, mesmo que tais despesas não sejam determinadas de modo suficiente a suprir as necessidades daqueles que realmente mais necessitam dos serviços públicos de saúde.

Impressiona, todavia, a atuação do poder público para interpretar de forma “ampliativa” a lei quando se trata de sanar suas ineficiências, por exemplo, ao se manifestar no sentido de decretar o estado de “calamidade financeira”, esta sim, totalmente desconexa com a proposta legal do instituto do estado de calamidade, conforme aqui debatido.

No entanto, estados como Rio de Janeiro, Minas Gerais e Rio Grande do Sul, com aval de suas Assembleias Legislativas, decretaram estado de calamidade financeira, na intenção de flexibilizar obrigações fiscais e isentar o administrador público de responder por suas condutas frente à Lei de Responsabilidade Fiscal (Arais, 2019).

---

<sup>12</sup> O Decreto n. 7.257/2010, em seu artigo 7º, dispõe que os chefes do Poder Executivo, dos diversos entes federados afetados pelo desastre, via requerimento, devem solicitar ao Poder Público federal o reconhecimento do estado de calamidade pública. Por sua vez, cabe ao Ministério do Desenvolvimento Regional (ex-Ministério da Integração Nacional), conforme artigo 9º, a liberação dos recursos para as ações necessárias para resolver o problema (BRASIL,2010).

Vale destacar que o tema é bastante controverso e a questão ainda não alcançou as Cortes Supremas brasileiras ao ponto de regular ou considerar ilegal/inconstitucional tal conduta dos entes federados referidos. O que se ressalta com esta comparação é que, sem exorbitar das atribuições constitucionais e da legislação que trata do estado de calamidade, mas com amparo na efetividade imediata do direito à saúde (art. 5º, §1º, da Constituição Federal), é que se propõe a extensão do instituto do estado de calamidade ao âmbito da saúde, e o reconhecimento de sua perenidade até os dias atuais.

No contexto de compreensão do desastre causado pela administração pública que produz o estado de calamidade permanente no âmbito da saúde, outro conceito importante é o de vulnerabilidade<sup>13</sup>, que tanto pode se referir ao indivíduo ou à coletividade, e que a Política Nacional de Defesa Civil (PNDC), de 2007, elaborado pelo ex-Ministério da Integração Nacional<sup>14</sup>, atual Ministério do Desenvolvimento Regional, reconhece como “condição intrínseca ao corpo ou sistema receptor que, em interação com a magnitude do evento ou acidente, caracteriza os efeitos adversos, medidos em termos de intensidade dos danos prováveis” (BRASIL, 2007).

Dessa forma, entende-se que indivíduos e comunidades podem ser considerados vulneráveis pela concretização das violações contínuas aos seus direitos fundamentais (“magnitude do evento”) que lhes trazem danos de alta intensidade as suas vidas, pois, como dispõe o PNDC, “é importante frisar que a intensidade do desastre não depende apenas da magnitude do fenômeno adverso, mas, principalmente, do grau de vulnerabilidade do cenário do desastre e do grupo social atingido”.

Pode-se, contrariamente ao que aqui se defende, dizer que a apropriação do termo calamidade pública, tal qual disposto no Decreto n. 7.257/2010, não se enquadra, do ponto de vista legal ou teórico, ao campo da saúde pública; todavia, propõe-se a ampliação interpretativa da expres-

---

<sup>13</sup> O mesmo atual Ministério do Desenvolvimento Regional, que engloba o antigo Ministério da Integração Nacional, em seu livro para a Formação Básica em Proteção e Defesa Civil e em Gestão de Riscos, entende ainda que vulnerabilidade “é a exposição socioeconômica ou ambiental de cenário sujeito à ameaça natural, tecnológica ou de origem antrópica. Indica como as condições preexistentes fazem com que os elementos expostos sejam mais ou menos propensos a ser afetados” (BRASIL, 2017).

<sup>14</sup> Em 1º de janeiro de 2019, o Ministério da Integração Nacional e o Ministério das Cidades foram fundidos e transformados em Ministério do Desenvolvimento Regional (MDR).

são “calamidade pública”, como já manifestado, por se entender que as situações excepcionais, os eventos anormais e as crises – elementos que caracterizam o estado calamitoso – são provocados de forma perene pelo Estado e causam danos à vida humana e outras vidas do planeta, acarretando, e alimentando de forma contínua, os desastres antropogênicos.

Para comprovação da possibilidade fática e suas repercussões jurídicas desta apropriação da expressão “desastre” à situação da saúde pública no Brasil, em conformidade com o entendimento do que seja calamidade pública para o Decreto n. 7.257/2010, deve-se verificar o Anexo A, da Política Nacional de Defesa Civil, que apresenta ampla classificação dos desastres, uma vez que se trata de procedimento importante para que o atual Ministério do Desenvolvimento Regional reconheça ou não a situação de estado de calamidade pública quando requerido por estados e municípios, conforme inciso I, parágrafo 1º, artigo 7º, do citado Decreto (BRASIL, 2010).

Nessa perspectiva, tem-se que, da análise do referido Anexo A – Classificação Geral dos Desastres – pode-se enquadrar ações e omissões na saúde pública no Brasil como desastres, aptos ao reconhecimento de estado de calamidade pública.

Assim, de acordo com a classificação proposta, os desastres no âmbito da saúde podem ser entendidos como desastres de evolução crônica ou gradual, por serem insidiosos e evoluírem através de etapas de agravamento progressivo; e, quanto à origem, desastres humanos ou antropogênicos, pois:

relacionam-se com a atuação do próprio homem, enquanto agente e autor. Esses desastres podem produzir situações capazes de gerar grandes danos à natureza, aos *habitat* humanos e ao próprio homem, enquanto espécie. Normalmente, **os desastres humanos são consequências de: [...] ações desajustadas geradoras de desequilíbrios no relacionamento socioeconômico e político entre os homens.** (BRASIL, 2007) (grifo nosso)

Assim, o estado de calamidade pública no âmbito da saúde no Brasil, como desastre de origem antropogênica, quanto a sua causa primária, pode ser entendido como consequências indesejáveis oriundas de “elevadas concentrações demográficas urbanas, sem a correspondente preocupação com o desenvolvimento de uma infraestrutura de serviços básicos

compatível”, entendidos ainda como desastres humanos de natureza social gerados por ações ou omissões humanas (BRASIL, 2007).

Desse modo, propõe-se o reconhecimento de tal estado calamitoso no âmbito da saúde pública, para que sejam dispensados os mesmos tratamentos legais e constitucionais – inclusive de flexibilização fiscal – para a prevenção e o combate do “vírus” da discriminação (no mínimo) e da ineficiência do agente público neste campo, uma vez que as pessoas mais pobres e vulneráveis são as que mais têm sofrido.

Nessa perspectiva, como forma de submeter o espírito de autopreservação e de autoproteção dos interesses pessoais do agente público aos autênticos interesses públicos – principalmente da efetividade de direitos fundamentais e humanos – é que também se defende a proposta de ampliação da participação popular no controle social dos gastos públicos nestes tempos pandêmicos, ao acionar os Conselhos existentes no âmbito da saúde de forma mais participativa e deliberativa.

Pode-se perceber que a situação calamitosa no âmbito da saúde já se fazia presente no Brasil bem antes da decretação da pandemia, partindo-se da análise do orçamento e da meta fiscal propostos no último quadriênio fiscal.

Assim, para o ano de 2020, a Lei Orçamentária Anual (LOA) apresenta meta fiscal com resultado deficitário de R\$ 124,1 bilhões (BRASIL, 2019b). Nesse caso, vale lembrar que a partir do reconhecimento do estado de calamidade pública, e enquanto durar essa situação fática, o Presidente da República não sofrerá penalidades pelo não cumprimento da meta fiscal, podendo ampliá-la para combater a pandemia.

Todavia, observando-se os totais de despesas executadas na área da saúde, entre 2016 e 2019, constata-se uma grande diferença entre os valores orçados e os efetivamente gastos; assim, a diferença a menor do que foi gasto é de cerca de R\$ 12 bilhões, em 2016; R\$ 18 bilhões, em 2017; e de R\$ 13 bilhões, tanto em 2018 como 2019 (BRASIL, 2019f).

No que se refere ao ano de 2020, o orçamento da União prevê para a saúde um orçamento de R\$ 125,6 bilhões, mas se mantiver o nível de despesas inferior ao que fora orçado, como fez nos últimos 4 anos, de 2016 à 2020, tem-se uma perda pela falta de utilização do orçamento no valor de cerca de R\$ 70 bilhões.

E, sendo assim, sem levar em consideração a diminuição sofrida no orçamento da saúde a partir da aprovação da PEC 95/2016, que instituiu

o teto dos gastos públicos da União, “levando a uma política de desfinanciamento do SUS na ordem de R\$ 22,5 bilhões nos últimos 3 anos, devido à mudança nos cálculos do piso federal à área da saúde”, fragilizando inclusive, a prevenção e o combate à epidemia, e acarretando mais riscos à população brasileira, segundo informações apresentadas à Ministra Rosa Weber da parte de diversas associações da sociedade civil da área da saúde (IHU, 2020).

Se esse estado crítico não bastasse para revelar a situação calamitosa da saúde pública no Brasil, estima-se que, do orçamento de R\$ 226,8 bilhões anunciado em novas despesas pelo Governo Federal para o combate à pandemia, R\$ 56 bilhões já foram desembolsados; todavia, apenas R\$ 5,4 bilhões, menos de 10%, foram direcionados para o Ministério da Saúde até agora, segundo dados do painel de monitoramento de gastos que o Tesouro passou a divulgar na internet (A GAZETA, 2020).

Percebe-se que nem o processo de constitucionalização dos direitos fundamentais sociais, especialmente a partir do século XX, nem o suporte dos tratados internacionais de direitos humanos, muito menos a proteção legal e constitucional, têm sido suficientes para garantir uma vida digna a cada pessoa humana – nem o respeito a outros seres não humanos – uma vez que a democracia representativa tem afastado o cidadão do centro das ações políticas, mantendo quando muito, uma participação consultiva frente às decisões estatais, especialmente no que se refere às políticas públicas.

Todavia, entende-se que os direitos sociais, e no caso, a saúde, nunca foram gerados como frutos da benignidade de governos, mas sim da ação cidadã ativa dos indivíduos e suas comunidades, assim como de inúmeras lutas, muitas cruentas, travadas em nome de uma existência digna, com o amparo do Constitucionalismo social e do movimento de universalização e institucionalização dos direitos humanos, predominantemente, após a Segunda Guerra Mundial.

No âmbito do ordenamento jurídico brasileiro, com recorte no campo do direito à saúde, no que se refere aos espaços para a participação popular, como meio de garantir maior efetividade ao direito à saúde, a Constituição Federal dispõe em seu artigo 204, inciso II, que as ações governamentais na área da assistência social devem ser organizadas com a “participação da população, por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis”.

Desse modo, a participação da comunidade é questão de política do Estado, e não da discricionariedade do governante; além de se considerar que a mera presença em audiência pública e em debates promovidos por conferências, conselhos e fóruns, se não for atribuído poder de deliberação aos membros da sociedade, será apenas mais uma formalidade que expressa o *déficit* democrático do Estado brasileiro.

Por isso se acredita que, a partir de uma participação ativa e de competência deliberativa da sociedade civil no controle de políticas públicas, por exemplo, poderiam ser minimizados ou evitados graves desastres na vida de 48% da população sem coleta de esgoto ou de 35 milhões de brasileiros sem acesso à água tratada, nem mais de 300 mil internações por diarreia grave, nem acarretado um prejuízo de R\$ 11 bilhões ao Brasil, no ano de 2017, pela falta de saneamento básico e tratamento adequado de água para sua população mais vulnerável (BRASIL, 2019c).

Lembra-se que mesmo no estado pandêmico e de calamidade pública, os recursos financeiros e econômicos não são inesgotáveis, diferentemente dos casos que envolvem malversação de recursos públicos e os atos de corrupção da parte de agentes públicos e atores do campo privado, fazendo-se ainda mais relevante a participação conjunta do Estado e da sociedade, como expressa a Lei n. 8.142, 28 de dezembro de 1990, que dispõe sobre a participação da comunidade na gestão do Sistema Único de Saúde (SUS), além das transferências intergovernamentais de recursos financeiros na área da saúde (BRASIL, 1990).

Nesse contexto, ressalta-se a importância do Conselho de Saúde e seu caráter de permanência e de instância deliberativa, conforme previsão do §2º, do artigo 1º da Lei 8.142/90:

O Conselho de Saúde, **em caráter permanente e deliberativo**, órgão colegiado composto por representantes do governo, prestadores de serviço, profissionais de saúde e usuários, atua na formulação de estratégias e no controle da execução da política de saúde na instância correspondente, inclusive nos aspectos econômicos e financeiros, cujas decisões serão homologadas pelo chefe do poder legalmente constituído em cada esfera do governo (BRASIL, 1990). (grifo nosso)

Infelizmente, em que pesem as previsões constitucionais e legais, a atuação da comunidade em conselhos de saúde, ou equivalentes, tem se restringido, quando muito a uma oitiva protocolar, deixando que se esca-

pe a oportunidade de uma experiência democrática substancial com uma possibilidade maior de se promover a saúde em sua mais ampla acepção.

Vale ressaltar ainda que, a Lei n. 12.608, de 10 de abril de 2012, que institui a Política Nacional de Proteção e Defesa Civil – PNPDEC, e dispõe sobre o Sistema Nacional de Proteção e Defesa Civil – SINPDEC e o Conselho Nacional de Proteção e Defesa Civil – CONPDEC, além de autorizar a criação de sistema de informações e monitoramento de desastres, afirma que as “ações de prevenção, mitigação, preparação, resposta e recuperação voltadas à proteção e defesa civil” devem se integrar às políticas de saúde, entre outras (artigo 3º); além de prever em todas as instâncias, como diretora da Política Nacional, a **participação da sociedade civil**, conforme seu artigo 4º (BRASIL, 2012). (grifo nosso)

Aqui mais uma vez, ressalta-se a omissão dos poderes públicos diante de um dos principais fundamentos do Estado Democrático Brasileiro: a soberania popular, como disposto no parágrafo único, do artigo 1º, da CF.

Vale salientar que o aumento dos gastos públicos e a flexibilização fiscal advindas como consequência do Decreto, não significam melhoria de saúde para os mais vulneráveis, uma vez que a perpetuação do desastre causado pelo poder público na saúde desde muito tempo tende a agudizar sua condição de saúde neste momento, ao se levar em consideração a débil estrutura de saúde pública existente no país, como já se referiu anteriormente frente aos gastos nessa área nos últimos 4 anos, e a forma como o atual governo está aplicando o orçamento emergencial para conter o surto pandêmico no Brasil.

Lembra-se que o mesmo Decreto n. 7.257/2010, que apresenta a definição de estado de emergência e calamidade pública, dispõe sobre a forma de preveni-las e combatê-las, qual seja, por meio de ações que se imbricam na denominada “defesa civil”, enquanto “conjunto de ações preventivas, de socorro, assistenciais e recuperativas destinadas a evitar desastres e minimizar seus impactos para a população e restabelecer a normalidade social”.

Para efetivar tais ações, dispõe sobre a criação do Sistema Nacional de Defesa Civil – SINDEC (artigo 3º) que tem, entre seus objetivos, o planejamento e a promoção de “ações de prevenção de desastres naturais, antropogênicos e mistos, de maior prevalência no País”, e cuja composição pode contar com a participação de entidades da sociedade civil (artigo 5º), de suma importância para o controle da moralidade, da publicidade e

da eficiência dos atos da gestão pública.

O surto do Covid-19 chama a atenção para a estrutura deficitária do sistema de saúde pública, da ineficiência dos agentes do Estado para cumprir com o dever constitucional de assegurar o direito à saúde (art. 196, caput, CF), “garantido mediante políticas sociais e econômicas que visem à redução do risco de doença e de outros agravos”, além da garantia “ao acesso universal e igualitário às ações e serviços para sua promoção, proteção e recuperação”.

E mais, da forma como os recursos financeiros estão sendo gastos, nesse momento calamitoso, sem controle social e da parte dos outros poderes, conforme previsão constitucional, aponta-se para um risco maior de morte da população, tanto pela falta de combate adequado ao Covid-19, como pelas condições sanitárias já vivenciadas pela parte do povo mais vulnerável, que já vem experienciando as frágeis ações do estado neste campo.

Há o reconhecimento de que fetichismo legal tem se manifestado pela diversidade e quantidade de instrumentos normativos produzidos pelo nosso sistema legal, além de mais um grande número de normas convencionais e tratados internacionais de direitos humanos com a finalidade de reforçar a proteção e promoção dos direitos fundamentais no âmbito interno; todavia continua o problema da concretização, da oferta igualitária de oportunidades para que todos possam usufruir dos bens materiais e imateriais necessários para uma existência digna e isso tem revelado a falta de igual consideração pelas vidas humanas.

Assim, a pandemia revela mais uma vez aspectos da desigualdade social para com a população como um todo, especialmente, os mais vulneráveis, os pobres, miseráveis, todos excluídos de um sistema que se baseia em uma moldura larga de direitos humanos que não são efetivados, ou o são de forma mitigada para muitos, e que não exige o cumprimento dos deveres humanos, pelo menos, os previstos na Constituição para direcionar e limitar as ações dos poderes do Estado.

## Considerações Finais

O Covid-19 tem revelado que apesar da morte não fazer distinção de ricos e pobres, brancos e pretos, homens e mulheres, os processos que conduzem ao evento da cessação da vida neste mundo, podem sim, ser estabelecidos pelas desigualdades socioculturais existentes.

Assim, o desmonte do sistema de saúde do Brasil, que tem se perpetuado há algum tempo, é uma das causas de fomento da desigualdade social, gerando desastres de toda ordem – biológicos, mentais, psicológicos e sociais – uma vez que o desenvolvimento integral das potencialidades humanas está diretamente relacionado com as condições de saúde propiciadas à formação da pessoa desde o ventre materno, incluindo alimentação, atendimento médico, medicação, água tratada e saneamento básico.

Uma preocupação importante em tempos de crise e afrouxamento de regras fiscais, é que os direitos fundamentais, especialmente os da dimensão social, não venham a ser restringidos de tal forma que sejam caracterizadas violações; uma vez que o próprio Estado, que tem o dever constitucional de assegurar o exercício de tais direitos na cotidianidade de vida das pessoas, é o maior responsável por práticas prejudiciais à concretização dos mesmos.

Nesse contexto, a pandemia atual, mesmo com sua dimensão de fenômeno excepcional, revela mais uma vez que a morte de milhares poderia ter sido evitada se os objetivos constitucionais e suas diretrizes para alcançá-los – a efetividade dos direitos fundamentais – não fossem negligenciadas pelas políticas fiscais que reverberam na falta de investimentos na saúde, como anteriormente referido, especialmente para a rede pública, para onde recorrem os mais necessitados.

As restrições e violações aos direitos humanos e fundamentais têm se dado mais por questões ideológicas e teóricas do que propriamente pela limitação orçamentária, principalmente no campo dos direitos sociais, em que pesem as promessas de uma Constituição (de 1988) denominada de cidadã e fraterna, como proclamam políticos e togados em suas defesas retóricas e acadêmicas, mas negadas na prática legiferante e no campo da aplicação da justiça, respectivamente.

Por isso, entende-se a necessidade do reconhecimento do estado de calamidade pública no âmbito da saúde como forma de pressionar os gestores públicos a combater eficazmente o surto pandêmico, e também de

garantir a continuidade do serviço de saúde, além de ampliá-lo para que todos, indiscriminadamente, possam usufruir de seus benefícios à vida humana.

No meio da flexibilização fiscal e o descontrole dos gastos públicos, alimentados pelo atual estado de calamidade pública, reputa-se como imprescindível a participação democrática da sociedade como *controller* do planejamento e da execução de ações fundadas em diretrizes constitucionais e legais bem definidas, mas que são realizadas sem transparência, de forma ineficiente e sob o manto de uma aparente e duvidosa legalidade.

Assim, não é suficiente que sejam aportados recursos financeiros para o combate e a prevenção da pandemia, pois o histórico de atuação dos gestores públicos no Brasil, de modo geral, depõe contra a prática do princípio da moralidade; logo, faz-se necessário que sejam apropriadas as formas de participação social por meio da sociedade civil nos órgãos deliberativos, aqui, dentro do âmbito do trabalho, no campo da saúde, de modo que não apenas os recursos sejam adequadamente aplicados e geridos, mas de modo que as ações sejam planejadas e executadas de acordo com as reais necessidades da comunidade e de suas diversas manifestações culturais.

No final das contas, é míope a visão dos agentes públicos por procurarem matar o vírus por meio de decretos, mas sem utilizar adequadamente os recursos – entre eles o financeiro – que lhes são postos à disposição para defender seus concidadãos, nem buscar alternativas que não violem direitos humanos e fundamentais, tais como, maior tributação ao patrimônio, a redução da rentabilidade do mercado financeiro e revisão da dívida do Estado.

Dessa forma, verifica-se que a constitucionalização do direito à saúde e sua normatização extravagante não são suficientes para garantir sua concretização, assim como não o é a criação de estruturas para atendimento à saúde, pois sua realização depende de ações políticas e econômicas; daí porque, em um Estado Democrático de Direito, faz-se essencial também a participação ativa do indivíduo e da sociedade, pois não basta “ter direito a ter direitos”, é preciso também ter meios para concretizá-los.

## Referências Bibliográficas

A GAZETA. **No Brasil, saúde perde prioridade em gastos no governo.** Agência Estado, publicado em 27/04/2020. Disponível em: <<https://www.agazeta.com.br/brasil/no-brasil-saude-perde-prioridade-em-gastos-do-governo-0420>>. Acesso em: 30 abr. 2020.

ARAIS, J. K. **Calamidade Financeira e a Lei de Responsabilidade Fiscal:** necessidade pública ou liberdade administrativa? Revista Cadernos de Finanças Públicas, Brasília, v. 19, n. 2, p. 1-96, jun. 2019. Disponível em: <<https://publicacoes.tesouro.gov.br/index.php/cadernos/article/view/51>>. Acesso em 28 jul. 2020.

BRASIL. **Decreto n. 26.042, de 17 de dezembro de 1948.** Promulga a Constituição da Organização Mundial de Saúde. Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1940-1949/decreto-26042-17-dezembro-1948-455751-publicacaooriginal-1-pe.html>>. Acesso em: 30 abr. 2020.

BRASIL. **Lei 4.320, de 17 de março de 1964.** Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1960-1969/lei-4320-17-marco-1964-376590-norma-pl.html>>. Acesso em: 30 abr. 2020.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil 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: 30 abr. 2020.

BRASIL. **Decreto n. 591, de 6 de julho de 1992.** Promulga o Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/1990-1994/d0591.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/d0591.htm)>. Acesso em: 30 abr. 2020.

BRASIL. **Lei n. 8.666, de 21 de junho de 1993.** Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l8666cons.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8666cons.htm)>. Acesso em: 30 abr. 2020.

BRASIL. **Lei Complementar n. 101, de 4 de maio de 2000**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lcp/lcp101.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm)>. Acesso em: 30 abr. 2020.

BRASIL. Ministério da Integração Nacional. Secretaria Nacional de Defesa Civil. **Política Nacional de Defesa Civil**. Brasília, 2007. Disponível em:<<https://www.mdr.gov.br/images/stories/ArquivosDefesaCivil/ArquivosPDF/publicacoes/pndc.pdf>>. Acesso em: 30 abr. 2020.

BRASIL. **Decreto Legislativo n. 395, 13 de março de 2009a**. Aprova o texto revisado do Regulamento Sanitário Internacional de 2005. Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decleg/2009/decretolegislativo-395-9-julho-2009-589324-exposicaodemotivos-152950-pl.html>>. Acesso em: 30 abr. 2020.

BRASIL. **Decreto n. 7.030, de 14 de dezembro de 2009b**. Promulga a Convenção de Viena sobre Direito dos Tratados, de 23 de maio de 1969. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2009/decreto/d7030.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/decreto/d7030.htm)>. Acesso em: 30 abr. 2020.

BRASIL. **Decreto n. 7.257, de 4 de agosto de 2010**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2007-2010/2010/Decreto/D7257.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2010/Decreto/D7257.htm)>. Acesso em: 30 abr. 2020.

BRASIL. **Lei n. 12.608, de 10 de abril de 2012**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2011-2014/2012/Lei/L12608.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2012/Lei/L12608.htm)>. Acesso em: 30 abr. 2020.

BRASIL. Ministério da Saúde. Secretaria de Vigilância em Saúde. **Plano de Resposta às Emergências em Saúde Pública**. Brasília: Ministério da Saúde, 2014. Disponível em: <[http://bvsm.sau.gov.br/bvs/publicacoes/plano\\_resposta\\_emergencias\\_sauade\\_publica.pdf](http://bvsm.sau.gov.br/bvs/publicacoes/plano_resposta_emergencias_sauade_publica.pdf)>. Acesso em: 28 jul. 2020.

BRASIL. Ministério da Integração Nacional. **Módulo de formação**: noções básicas em proteção e defesa civil e em gestão de riscos: livro base. Secretaria Nacional de Proteção e Defesa Civil, Departamento de Mini-

mização de Desastres. Brasília: Ministério da Integração Nacional, 2017. Disponível em: <<https://defesacivil.es.gov.br/Media/defesacivil/Material%20Did%C3%A1tico/M%C3%B3dulos%20SEDEC/M%C3%B3dulo%20IV%20-%20RECONSTRU%C3%87%C3%83O%20-%20Livro%20Base.pdf>>. Acesso em: 29 jul. 2020.

BRASIL. **Lei n. 13.898, de 11 de novembro de 2019a**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2019/lei/L13898.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/lei/L13898.htm)>. Acesso em: 30 abr. 2020.

BRASIL. Senado Federal. Senado Notícias. **Congresso aprova Orçamento da União para 2020**. Da Redação, em 17/12/2019b. Disponível em: <<https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2019/12/17/congresso-aprova-orcamento-da-uniao-para-2020>>. Acesso em: 30 abr. 2020.

BRASIL. Senado Federal. Senado Notícias. Brasil tem 48% da população sem coleta de esgoto, diz Instituto Trata Brasil. Publicado em 25/09/2019c. Disponível em: <<https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2019/09/25/brasil-tem-48-da-populacao-sem-coleta-de-egoto-diz-instituto-trata-brasil>>. Acesso em: 30 abr. 2020.

BRASIL. **Decreto n. 10.212, de 30 de janeiro de 2020a**. Promulga o texto revisado do Regulamento Sanitário Internacional de 2005. Disponível em: <<http://www.in.gov.br/en/web/dou/-/decreto-n-10.212-de-30-de-janeiro-de-2020-240647604>>. Acesso em: 30 abr. 2020.

BRASIL. **Portaria n. 188, de 3 de fevereiro de 2020b**. Declara Emergência em Saúde Pública de Importância Nacional (ESPIN) em decorrência da infecção humana pelo novo coronavírus (2019-nCoV). Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/CCIVIL\\_03/Portaria/prt188-20-ms.htm](http://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/Portaria/prt188-20-ms.htm)>. Acesso em: 30 abr. 2020.

BRASIL. **Lei n. 13.979, de 6 de fevereiro de 2020c**. Dispõe sobre medidas para enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus. <[http://www.planalto.gov.br/CCIVIL\\_03/\\_Ato2019-2022/2020/Lei/L13979.htm](http://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/_Ato2019-2022/2020/Lei/L13979.htm)>. Acesso em: 30 abr. 2020.

BRASIL. **Decreto Legislativo n. 6, de 20 de março de 2020d**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/portaria/DLG6-2020.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/portaria/DLG6-2020.htm)>. Acesso em: 30 abr. 2020.

BRASIL. Controladoria-Geral da União. **Controle Social**. Portal da Transparência. 2020e. Disponível em: <<http://www.portaltransparencia.gov.br/pagina-interna/603399-control-social>>. Acesso em: 30 abr. 2020.

BRASIL. Controladoria-Geral da União. **Saúde**. Portal da Transparência. 2020f. Disponível em: <<http://www.portaltransparencia.gov.br/funcoes/10-saude?ano=2016>>. Acesso em: 30 abr. 2020.

BRASIL. **Medida Provisória n. 956, de 24 de abril de 2020**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/CCIVIL\\_03/\\_Ato2019-2022/2020/Mpv/mpv956.htm](http://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/_Ato2019-2022/2020/Mpv/mpv956.htm)>. Acesso em: 19 jul. 2020g.

BUTLER, J. **Mourning is a political act amid the pandemic and its disparities**. <<https://truthout.org/articles/judith-butler-mourning-is-a-political-act-amid-the-pandemic-and-its-disparities/>>. Acesso em: 30 abr. 2020.

INSTITUTO HUMANAS UNISINOS (IHU). **“Em apenas 3 anos, EC 95 retirou R\$ 22,5 bilhões do SUS”**. Movimento sanitário escreve carta à Ministra Rosa Weber. Revista IHU On-line, em 16/04/2020. Disponível em: <<http://www.ihu.unisinos.br/598091-em-apenas-3-anos-ec-95-retirou-r-22-5-bilhoes-do-sus-movimento-sanitario-escreve-carta-a-ministra-rosa-weber>>. Acesso em: 30 abr. 2020.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). **Organização Mundial da Saúde declara novo coronavírus uma pandemia**. ONU News. Disponível em: <<https://news.un.org/pt/story/2020/03/17068810>>. Acesso em: 30 abr. 2020.

ORGANIZAÇÃO PAN-AMERICANA DA SAÚDE (OPAS). **Banco de notícias** – Regulamento Sanitário Internacional. Disponível em: <[https://www.paho.org/bra/index.php?option=com\\_content&view=article&id=5847:regulamento-sanitario-internacional-rsi&Itemid=812](https://www.paho.org/bra/index.php?option=com_content&view=article&id=5847:regulamento-sanitario-internacional-rsi&Itemid=812)>. Acesso em: 30 abr. 2020.

MONTERISI, R. D. **Actuación y procedimiento ante la Comisión y Corte Interamericana de Derechos Humanos**. La Plata: Librería Editora Platense, 2009.

SILVA, J. A. da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 37 ed. rev. atual. São Paulo: Malheiros Editores, 2014.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL (STF). **Ação Direta de Inconstitucionalidade**: ADI 2649-DF. Publicação no DJe, em 17.10.2008. Disponível em: <<https://stf.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/2919542/acao-direta-de-inconstitucionalidade-adi-2649-df/inteiro-teor-101176302?ref=juris-tabs>>. Acesso em: 30 abr. 2020.

UOL. UOL Notícias. **E aonde a saúde não chega?** Disponível em: <<https://www.uol/noticias/especiais/e-aonde-a-saude-nao-chega-sus-desigualdade-interior-brasil.htm#sem-medico-e-sem-leito>>. Acesso em: 28 jul. 2020a.

UOL. UOL Notícias. **E aonde a saúde não chega?** Disponível em: <<https://www.uol/noticias/especiais/e-aonde-a-saude-nao-chega-sus-desigualdade-interior-brasil.htm#amapa-e-maranhao-onde-mais-morrem-bebes>>. Acesso em 28 jul. 2020b.

UOL. UOL Notícias. **E aonde a saúde não chega?** Disponível em: <<https://www.uol/noticias/especiais/e-aonde-a-saude-nao-chega-sus-desigualdade-interior-brasil.htm#moradores-de-sc-vivem-9-anos-mais>>. Acesso em: 28 jul. 2020c.

WORLD HEALTH ORGANIZATION (WHO). **International Health Regulation**. 3rd ed. WHO Press, Geneva, 2005. Disponível em: <<https://apps.who.int/iris/bitstream/handle/10665/246186/9789243580494-spa.pdf?sequence=1>>. Acesso em: 30 abr. 2020.

WORLD HEALTH ORGANIZATION (WHO). **Procedures concerning public health emergencies of international concern (PHEIC)**. Disponível em: <<https://www.who.int/ihr/procedures/pheic/en/>>. Acesso em: 30 abr. 2020.

# As Declarações de Direitos da OIT e Sua Repercussão na Fundamentação e na Prática da Missão de Justiça Social do Poder Judiciário Trabalhista

Mauricio Godinho Delgado<sup>1</sup>  
Gabriela Neves Delgado<sup>2</sup>

**N**a sociedade democrática constitucionalizada, compete ao Poder Judiciário dirimir conflitos por meio da aplicação da ordem jurídica, além de estabelecer clareza e efetividade quanto à interpretação das normas que compõem o ordenamento jurídico. À Justiça do Trabalho, segmento especializado do Poder Judiciário, cabe o exame e a resolução dos litígios decorrentes das relações de trabalho que lhe são próprias, além da composição de um amplo sistema jurídico em consonância com a sua missão de justiça social (DELGADO e DELGADO, 2017a, p.157).

---

<sup>1</sup> Professor Titular do Centro Universitário do Distrito Federal - UDF - e de seu Mestrado em Direito das Relações Sociais e Trabalhistas. Doutor em Filosofia de Direito pela UFMG e Mestre em Ciência Política pela UFMG. Membro do Grupo de Pesquisa “Constitucionalismo, Direito do Trabalho e Processo” do Mestrado em Direito do UDF. Ministro do Tribunal Superior do Trabalho desde 2007 e Magistrado do Trabalho desde novembro de 1989. Advogado inscrito na OAB-MG por mais de 10 anos, até novembro de 1989. Autor de livros e artigos em sua área de especialização.

<sup>2</sup> Professora Associada de Direito do Trabalho dos Programas de Graduação e Pós-Graduação da Faculdade de Direito da UnB. Pós-Doutora em Sociologia do Trabalho pela UNICAMP. Doutora em Filosofia do Direito pela UFMG. Mestre em Direito do Trabalho pela PUC Minas. Pesquisadora Coordenadora do Grupo de Pesquisa “Trabalho, Constituição e Cidadania” (UnB/CNPq). Advogada. Autora de livros e artigos em sua área de especialização.

A Constituição Federal de 1988 conferiu ao Poder Judiciário Trabalhista, para além da amplitude de sua estrutura jurídica a nível nacional, um repositório normativo denso e abrangente, que é suporte decisivo para a dinâmica de regulação judicial das relações de trabalho, quando do enfrentamento dos litígios trabalhistas levados a juízo.

O repositório normativo da Constituição direcionado às relações de trabalho é vasto, integrado por uma rede de institutos, princípios e regras jurídicas de proteção social, com destaque para as diretrizes conceituais e principiológicas constitucionais estruturantes do trabalho; as diretrizes constitucionais individuais e coletivas trabalhistas; as diretrizes constitucionais para as relações trabalhistas em entidades estatais; as diretrizes internacionais constitucionalizadas para o Direito do Trabalho e as diretrizes constitucionalizadas para o Direito Processual do Trabalho<sup>3</sup>.

Neste artigo, com base em amostra jurisprudencial metodologicamente selecionada, pretende-se averiguar como as *diretrizes internacionais constitucionalizadas para o Direito do Trabalho* são manejadas pelo Poder Judiciário Trabalhista brasileiro. Mais precisamente, esta pesquisa se concentrará na identificação da existência (ou não) de um padrão jurisprudencial representativo do Tribunal Superior do Trabalho - TST, instância máxima da Justiça do Trabalho, quanto à incorporação, em seus julgados, das *Declarações de Direitos da OIT*.

Nessa trajetória, objetiva-se verificar como as diretrizes internacionais de proteção ao trabalho da OIT, transmitidas por meio de suas Declarações de Direitos, são eventualmente articuladas pelo TST e em que medida.

Para atingir os resultados aspirados, este artigo se estrutura em três tópicos inter-relacionados. O primeiro deles trata da importância do papel da Justiça do Trabalho no sistema jurídico constitucional contemporâneo; o segundo apresenta os pressupostos metodológicos da pesquisa; e o terceiro sistematiza o resultado da análise qualitativa da amostra jurisprudencial alcançada.

---

<sup>3</sup> Os temas referentes ao repositório normativo da Constituição foram sistematizados com base em DELGADO e DELGADO, 2013 (Nota dos Coordenadores e Autores da Obra).

## O Papel da Justiça do Trabalho na Constituição Federal de 1988

A Constituição da República de 1988 buscou arquitetar, no Brasil, um *Estado Democrático de Direito*, fundado, segundo Mauricio Godinho Delgado, em um tripé conceitual, à base da pessoa humana e sua dignidade, da sociedade política, com estrutura e dinâmica democráticas e inclusivas, além da sociedade civil, também com composição, estrutura e dinâmica democráticas e inclusivas.<sup>4</sup> Nesse tripé conceitual, de manifesto caráter social e humanista, são relevantes todos os veículos de afirmação da pessoa humana e de sua dignidade, de democratização da sociedade política e da sociedade civil e de inclusão social, econômica e cultural, como é o caso do Direito do Trabalho (DELGADO M.G., 2017a, p.46-47). De fato, o Direito do Trabalho e seus instrumentos de afirmação ganharam força e *status* diferenciados na arquitetura humanista e social da Constituição. Foi com o Texto Constitucional de 1988, inclusive, que se consolidou a referência ao *Direito do Trabalho constitucionalizado*, com assento em um coeso estuário normativo de proteção ao trabalho humano, edificado por uma estrutura principiológica diversificada, também de matiz humanista e social.

Em coerência com essa arquitetura e com essa lógica e sentido constitucionais, a *Justiça do Trabalho* foi destacada, enfatizada e potenciada pela Constituição de 1988, passando a ocupar posição singular no sistema jurídico constitucional contemporâneo. Nessa evidente linha direcional, a Constituição de 1988 proporcionou capilaridade à Justiça do Trabalho, determinando que fosse criado, pelo menos, um Tribunal Regional do Trabalho - TRT em cada Estado da Federação e no Distrito Federal (art. 112 da CF/1988, em sua redação original). Progressivamente, a estrutura de primeiro grau da Justiça do Trabalho também foi ampliada, alcançando todo o território nacional, inclusive em áreas interioranas e rurais do País<sup>5</sup>.

A Constituição de 1988 se revelou, portanto, um terreno fértil a

<sup>4</sup> Tópico desenvolvido a partir dos originais de DELGADO e DELGADO, 2013c, p.497-499. Sobre o conceito de Estado Democrático de Direito formulado por Mauricio Godinho Delgado, consultar DELGADO M.G., 2017a, p. 46-47.

<sup>5</sup> Para análise da evolução histórica da criação de todos os 24 Tribunais Regionais do Trabalho do Brasil, consultar: DELGADO e DELGADO, 2017b, p.145-156.

propiciar a expansão da estrutura da Justiça do Trabalho, tanto em relação às Varas do Trabalho, como no tocante aos Tribunais Regionais do Trabalho.

Ainda nesse mesmo contexto, a Emenda Constitucional 24, de 1999, criou condições para aprofundar a organização técnica da Justiça do Trabalho ao extirpar a representação classista de sua estrutura original. Assim, assegurou à Justiça do Trabalho a composição técnica necessária para o melhor cumprimento das funções de justiça social, aperfeiçoando sua conformação institucional e dinâmica operativa.

Também a Emenda Constitucional 45, de 2004, aprimorou e fortaleceu a Justiça do Trabalho, ampliando significativamente sua competência judicial (novo texto do art. 114 da CF/1988, com seus nove incisos).

No que diz respeito ao TST, a EC 45/2004 restaurou 10 cargos de Ministros da Corte, retomando a composição original de 27 Ministros, prevalecente até a data de extinção da representação classista na Justiça do Trabalho, promovida pela EC 24/1999. A ampliação do quadro ministerial do TST se efetivou entre os anos 2006 e 2007, em uma conjuntura institucional de considerável reforço aos direitos humanos e fundamentais trabalhistas. Tudo isso contribuiu para uma significativa evolução e aperfeiçoamento na dinâmica jurisprudencial do TST, em conformidade com as diretrizes da Constituição Federal de 1988<sup>6</sup>.

Uma vez estruturada, a Justiça do Trabalho cumpre, naturalmente, as *funções clássicas* aos segmentos do Poder Judiciário, quais sejam, solucionar controvérsias no âmbito de sua competência jurisdicional, além de, cumulativamente, interpretar a ordem jurídica<sup>7</sup>. À Justiça do Trabalho, cumpre também efetivar sua *missão particularizada de justiça social*, mediante a integração a um sistema institucional amplo, de base constitucional, lastreado na proteção aos direitos humanos e fundamentais trabalhistas, com objetivo de desmercantilizar o trabalho humano nas dinâmicas social e econômica prevalecentes. Sua atuação é, portanto, decisiva para que se assegure efetividade ao projeto de Direito do Trabalho constitucionalizado em 1988 (*idem, ibidem*).

O *Direito do Trabalho constitucionalizado em 1988* apresenta amplo pa-

---

<sup>6</sup> A respeito, consultar DELGADO e DELGADO, 2013a, 2013b, 2013c.

<sup>7</sup> Sobre a estruturação e desenvolvimento da Justiça do Trabalho no Brasil, consultar DELGADO e DELGADO, 2017a. p.157-169. Sobre a Justiça do Trabalho e o Sistema Trabalhista, consultar ainda DELGADO M.G., 2017b, p.170-179.

norama regulatório, com destaque para as diretrizes conceituais e princípios constitucionais estruturantes do trabalho; as diretrizes constitucionais individuais e coletivas trabalhistas; as diretrizes constitucionais para as relações trabalhistas em entidades estatais; as diretrizes internacionais constitucionalizadas para o Direito do Trabalho e as diretrizes constitucionalizadas para o Direito Processual do Trabalho<sup>8</sup>.

Assim, a Justiça do Trabalho assume competência jurisdicional ampla e diversificada para efetivar o *Direito do Trabalho constitucionalizado*, em consonância à abrangente dimensão jurídica de proteção ao trabalho humano edificada pela Constituição de 1988<sup>9</sup>.

## **As Declarações de Direitos da OIT: Por uma Compreensão Sistêmica da Missão de Justiça Social da OIT**

As *Declarações de Direitos* ou *Declarações Internacionais da OIT* consistem em uma importante referência normativa da Organização Internacional do Trabalho no sentido da fundação e preservação de um sistema civilizatório amplo de proteção social, mediado por formas de inserção protegida do trabalhador na estrutura socioeconômica. Ou seja, elas são fundamentais para a compreensão sistêmica da missão de justiça social da OIT<sup>10</sup>, em sua luta contínua contra a desigualdade no sistema econômico e social contemporâneo.

Em sua trajetória centenária (considerados os anos de 1919 a 2019), a OIT proclamou cinco Declarações de Direitos de largo alcance, com repercussões do século XX ao XXI. Todas elas são um reforço à sua missão de justiça social.<sup>11</sup>

A primeira Declaração de Direitos da OIT foi a *Declaração de Filadé-*

---

<sup>8</sup> Os autores estruturaram e analisaram as diretrizes constitucionais de proteção ao trabalho, na perspectiva da jurisprudência trabalhista do País, originalmente em DELGADO e DELGADO, 2013a, 2013b, 2013c.

<sup>9</sup> A crise e a desinstitucionalização do campo social do Direito, vivenciadas pelo País nos últimos anos, não são objetos da presente pesquisa e deste artigo, não sendo, em consequência, aqui examinadas.

<sup>10</sup> Sobre a missão de justiça social da OIT, consultar DELGADO e DELGADO, 2019a.

<sup>11</sup> O marco temporal final deste artigo é, como visto, 2019, ano de comemoração do centenário da OIT. Não há, pois, referência a eventuais documentos declaratórios expedidos depois de 2019.

lfia, de 1944, integrada, em 1946, à Constituição da OIT como seu anexo. Este específico documento declaratório iria se tornar, de imediato, uma fonte civilizatória inspiradora de grande influência e durabilidade, tendo contribuído, inclusive, para o conteúdo fortemente social da subsequente Declaração Universal dos Direitos Humanos, aprovada pela ONU em 1948.

Ao longo das décadas que sucederam a enunciação da sua primeira Declaração de Direitos (1944), a OIT buscou salvaguardar direitos sociais e trabalhistas e renovar seu compromisso de justiça social pela adoção prioritária de convenções e recomendações internacionais do trabalho. Apenas ao final do século XX, com o incremento da globalização financeira e de seus profundos impactos sobre a regulação do mundo do trabalho, é que a OIT diversificou sua atuação institucional, política e normativa de modo a adequar e manter firme e influente a sua missão de justiça social, traçando novos caminhos para implementá-la. Foi nesse contexto que a Organização deflagrou uma ênfase nas Declarações de Direitos (ou Declarações Internacionais da OIT), ampliando o seu espectro normativo para além da produção convencional (BELTRAMELLI NETO, 2018, p.347).

O segundo documento declaratório aprovado no século XX, já na segunda metade da década de 1970, foi a *Declaração Tripartite de Princípios sobre Empresas Multinacionais e Política Social*, de 1977. Este documento, curiosamente, pode compor o rol daqueles inerentes também ao século XXI, uma vez que foi revisado tanto em 2000, como em 2006.

Ainda no final do século XX, desponta a *Declaração da OIT sobre os Princípios e Direitos Fundamentais no Trabalho*, de 1998, seguida da *Agenda do Trabalho Decente*, de 1999. Estes dois documentos evidenciaram o efetivo surgimento de uma nova moldura de política normativa por parte da OIT, com ênfase em documentos declaratórios internacionais, embora sem perda de relevância no processo de aprovação de novas convenções internacionais pela Organização Internacional do Trabalho<sup>12</sup>.

---

<sup>12</sup> A Agenda do Trabalho Decente, de 1999, não tem sido considerada, do ponto de vista formal, uma efetiva Declaração de Direitos da OIT, uma vez que não foi enunciada pela Conferência Internacional do Trabalho ocorrida em 1998 (que aprovou, conforme se sabe, a Declaração da OIT sobre os Princípios e Direitos Fundamentais no Trabalho). Entretanto, do ponto de vista material, substantivo, ela ostenta, sim, essa natureza, em decorrência de ser seu conteúdo inteiramente harmônico às declarações precedentes e às posteriores da Organização Internacional do Trabalho.

No século XXI, a OIT continuou apostando nas declarações internacionais, todas elas referenciadas na perspectiva da justiça social. Assim, na primeira década do novo século, foi revisada a *Declaração Tripartite de Princípios sobre Empresas Multinacionais e Política Social*, cuja versão original é de 1977, mas, como dito, com revisão aplicada nos anos 2000 e 2006. Em 2008, por sua vez, surgiu a impactante *Declaração da OIT Sobre a Justiça Social para uma Globalização Justa*. Alguns anos depois, na segunda década do século XXI, por ocasião do centenário da OIT, em 2019, foi adotada a *Declaração do Centenário da OIT para o Futuro do Trabalho*, documento que se projeta como referência prevalecente da OIT para o segundo século de sua existência.

Juridicamente, as *Declarações de Direitos da OIT* assumem o caráter de *fonte material do Direito*, “uma vez que cumprem o relevante papel político e cultural de induzir os Estados a aperfeiçoarem a sua legislação interna”, conforme direcionamento por elas lançado (DELGADO M.G., 2019, p.180-185). Esse é, aliás, o enquadramento que se mostrou dominante na doutrina constitucional e na jurisprudência por várias décadas no Brasil (embora fustigado por autores do Direito Internacional e, especialmente, de Direitos Humanos)<sup>13</sup> – fato que, certamente, teve influência em sua menor presença nas decisões judiciais prolatadas pelo Poder Judiciário no País.

Apesar das divergências existentes (que já foram maiores no passado, registre-se), considera-se, atualmente, que as Declarações de Direitos da OIT também ostentam a natureza de *fonte formal do Direito*, por se revestirem de dispositivos de regência de direitos humanos, apresentando-se como destacados marcos civilizatórios da humanidade. Na qualidade de *repositórios de direitos humanos trabalhistas*, devem ser adotadas pelos Estados-membros signatários da OIT não apenas como referência meramente programática do sistema jurídico, mas sim como referência normativa de caráter vinculante, independentemente de qualquer formalidade de incorporação ou ratificação.

Esse argumento se robustece pela indicação de que os Direitos Hu-

---

<sup>13</sup> Ilustrativamente, uma destacada autora brasileira de Direito Internacional e de Direitos Humanos que tem, tradicionalmente, enfatizado a natureza normativa das Declarações Internacionais sobre Direitos Humanos é Flávia Piovesan. Consulte-se, por exemplo, sua obra *Direitos Humanos e o Direito Constitucional Internacional* (2016). Nesta mesma linha, também Rúbia Zanotelli de Alvarenga, com vários estudos sobre o assunto, sobressaindo-se, por exemplo, entre outros, o livro *Direitos Humanos* (2016).

manos são reconhecidos por três vias principais: os costumes, as regras imperativas do Direito Internacional (*jus cogens*) e os princípios gerais<sup>14</sup>. Essas vias asseguram legitimidade aos instrumentos ditos vinculantes e não vinculantes do Direito Internacional dos Direitos Humanos. A partir dessa premissa, infere-se que as Declarações de Direitos da OIT são vinculantes porque contribuem para a estruturação do arcabouço principiológico dos Direitos Humanos na dimensão sociotrabalhista, robustecendo o costume internacional nessa matéria. E o costume é fonte primária do Direito Internacional, diga-se de passagem.

Apesar da diferenciada importância das Declarações de Direitos da OIT como fonte material e fonte formal da ordem jurídica, observa-se que, no campo da atuação judicial trabalhista brasileira, seu reconhecimento e aplicação, nas decisões do TST, ainda transparece como um desafio. De todo modo, a esse respeito, não se pode desconhecer que a dissensão doutrinária acerca da natureza jurídica de fontes formais do Direito atribuída às Declarações Internacionais de Direitos Humanos, inclusive as Declarações Internacionais da OIT (ao invés de simples e estritas fontes materiais) certamente constituiu fator que desestimulou a inserção desses documentos declaratórios nos julgados da Corte Superior Trabalhista<sup>15</sup>.

Adiciona-se a isso a circunstância de a Constituição de 1988, por ser uma das mais recentes construídas na linha do Constitucionalismo Humanista e Social europeu do pós Segunda Grande Guerra (depois, portanto, das Constituições da França, Itália, Alemanha, Portugal e Espanha), ter tido o condão de incorporar amplamente a matriz de princípios inerente aos documentos convencionais e declaratórios da Organização Internacional do Trabalho, diminuindo o distanciamento entre a nova ordem jurídica interna ao Brasil – deflagrada em 1988 – e a avançada ordem jurídica internacional de direitos humanos econômicos, sociais e culturais

---

<sup>14</sup> É o que sustentam SIMMA e ALSTON, 1992.

<sup>15</sup> Por transparência e lealdade científica, é preciso destacar que o próprio autor Mauricio Godinho Delgado - atuante neste artigo e na jurisprudência - somente expressou, doutrinariamente, o entendimento de que as Declarações Internacionais da OIT ostentam, sim, natureza não só de fonte material mas também de fonte formal da ordem jurídica brasileira, com eficácia jurídica imediata, a partir da 16ª edição de seu *Curso de Direito do Trabalho*, divulgada em fevereiro de 2017 (São Paulo: LTr, 2017, p. 166-167). Anteriormente, expressando a corrente interna dominante no Direito brasileiro, a referência era no sentido de se tratar de fonte material ou de, no máximo, documento normativo programático, utilizado, em essência, como reforço de argumentação.

sufragada pela OIT<sup>16</sup>.

Agregua-se, se não bastasse, que a pesquisa ora efetivada evidenciou significativa reverência da jurisprudência do Tribunal Superior do Trabalho aos textos normativos das Convenções Internacionais do Trabalho da OIT ratificadas pelo Brasil – as quais, conforme se sabe, ostentam, sem dúvida, a natureza jurídica de fonte formal da ordem jurídica, dotadas de eficácia normativa imediata, em conformidade com as suas regras de ingresso na ordem jurídica de cada país. Embora este sequer fosse o objeto da pesquisa jurisprudencial realizada (que se direcionou apenas sobre a inserção dos documentos declaratórios da OIT, ao invés de suas convenções internacionais ratificadas), o fato é que tal percepção investigativa confirmaria a hipótese de que a dúvida sobre a natureza normativa (ou não) das Declarações Internacionais pode ter sido, sim, fator relevante a provocar sua parca presença nos julgados da Corte Superior Trabalhista do Brasil<sup>17</sup>.

Retomando-se os estritos objetivos da presente pesquisa, esclareça-se que, com suporte na metodologia a seguir indicada, serão analisados “acórdãos paradigmas”, com objetivo de verificar se as decisões judiciais proferidas articulam (ou não) as diretrizes internacionais de proteção ao trabalho previstas nas Declarações de Direitos da OIT quando do enfrentamento dos litígios trabalhistas levados a juízo e em que medida.

## Pressupostos Metodológicos

Para efeitos de recorte de pesquisa, este artigo investigará, especificamente, o *padrão regulatório adotado pelo Poder Judiciário Trabalhista, mais precisamente pelo TST, em relação às diretrizes internacionais da OIT anunciadas em suas Declarações de Direitos*.

Espera-se, assim, apresentar uma ilustração metódica dos parâmetros jurisprudenciais trabalhistas que dialogam de forma consistente com

---

<sup>16</sup> Naturalmente que se está referindo à ordem jurídica interna brasileira inaugurada pela Constituição de 1988, sem menção ou análise, contudo, aos percalços e regressões por ela sofridos tempos depois.

<sup>17</sup> De fato, a presente pesquisa demonstrou que, embora fosse exíguo o número de ementas de acórdãos lavrados no TST referindo-se às Declarações de Direitos da OIT, evidenciaram-se, ao invés, bastante numerosas e diversificadas as ementas de acórdãos que traziam explícita referência às Convenções Internacionais da OIT ratificadas pelo Brasil.

a matriz constitucional de 1988 e com os Direitos Humanos e o Direito Internacional do Trabalho, precisando em que medida as Declarações de Direitos da OIT repercutem na fundamentação e na prática judicial do Direito do Trabalho brasileiro<sup>18</sup>.

Nesta pesquisa, o acervo jurisprudencial compilado<sup>19</sup> limitou-se ao TST, em razão de sua representatividade perante o Poder Judiciário Trabalhista brasileiro e por ser o responsável pela uniformização da jurisprudência trabalhista do País.

A seleção, a organização e a ordenação dos acórdãos colacionados foram realizadas de forma estritamente científica, com base exclusivamente no critério de correspondência entre teoria e prática, e sempre com substrato nas diretrizes internacionais constitucionalizadas para o Direito do Trabalho, que são o tema de fundo desta pesquisa.

O levantamento jurisprudencial foi realizado a partir do site oficial do TST<sup>20</sup>. Os *argumentos de pesquisa* foram lançados especificamente no campo “Palavras na ementa”, para traduzir, apenas e tão somente, os acórdãos prolatados pelo TST que registraram os termos pesquisados em sua fundamentação e, por conseguinte, excluir os acórdãos prolatados pelos TRTs que, regra geral, são transcritos no corpo dos votos do TST. A pesquisa no ementário da jurisprudência se justifica por ser neste dispositivo que o julgador deve indicar as principais referências normativas da decisão, as palavras-chave ou categorias centrais de análise. Tais argumentos de pesquisa serão identificados a seguir, ao se relatar o percurso da pesquisa jurisprudencial.

Quanto ao *recorte temporal*, e tendo em vista os limites da pesquisa ora desenvolvida, optou-se por analisar os acórdãos proferidos pelos órgãos do TST,<sup>21</sup> publicados no período de 31/12/2004 a 31/12/2019,

---

<sup>18</sup> Importante ressaltar que os pressupostos metodológicos adotados para a compilação jurisprudencial aqui apresentada foram também referência para a pesquisa jurisprudencial da coletânea “Tratado Jurisprudencial de Direito Constitucional do Trabalho”. A respeito, consultar: DELGADO e DELGADO, 2013, p. 7-10 (Nota dos Coordenadores e Autores da obra).

<sup>19</sup> Registramos aqui nossos sinceros agradecimentos à pesquisadora Valéria de Oliveira Dias, Mestre em Direito pela UnB, pelo suporte decisivo em relação à compilação jurisprudencial referenciada nesta pesquisa.

<sup>20</sup> Disponível em: <http://jurisprudencia.tst.jus.br/>

<sup>21</sup> Foram pesquisados processos das seguintes classes processuais: Recursos de Revista, Agravos de Instrumento em Recurso de Revista, Embargos em Recurso de Revista e Recursos Ordinários.

data de encerramento da coleta jurisprudencial. Ou seja, foi considerado um período de 15 anos, desde 31/12/2004.

O estabelecimento do *termo inicial da pesquisa* em 31/12/2004 se justifica, porque essa foi a data de promulgação da EC 45/2004, diploma normativo responsável, conforme já ressaltado, pelo aperfeiçoamento expressivo do Poder Judiciário brasileiro em vários aspectos. Particularmente em relação à Justiça do Trabalho, a EC 45/2004 alargou sua competência jurisdicional e temática, além de proporcionar uma ampliação da composição do quadro de Ministros do TST. Para Mauricio Godinho Delgado e Gabriela Neves Delgado, a promulgação da EC 45/2004 foi fator decisivo para a deflagração de um processo paulatino de aperfeiçoamento e oxigenação da jurisprudência do Tribunal, que ampliou e robusteceu a missão de justiça social e o manejo dos fundamentos constitucionais de proteção ao trabalho em seu espectro decisório<sup>22</sup>.

Especificamente em relação às diretrizes internacionais constitucionalizadas para o Direito do Trabalho, constatou-se um reforço conferido pela EC 45/2004, seguido da jurisprudência alterada pelo Supremo Tribunal Federal - STF, em 2008, no tocante ao *status* jurídico, no Brasil, dos preceitos internacionais regentes de direitos humanos.

É que a EC 45/2004 promoveu novo parâmetro jurídico para a compreensão da efetividade dos direitos humanos no País, contribuindo decisivamente para a retomada do debate sobre a inserção de tratados e convenções internacionais no ordenamento jurídico brasileiro. A inserção do novel §3º ao art. 5º da Constituição, provocou uma revisitação das regras de hierarquia normativa dos tratados e convenções internacionais no ordenamento jurídico brasileiro ao determinar que “os tratados e convenções internacionais sobre direitos humanos que forem aprovados, em cada Casa do Congresso Nacional, em dois turnos, por três quintos dos votos dos respectivos membros, serão equivalentes às emendas constitucionais”.

Na trilha aberta pela EC 45, de 2004, o STF, poucos anos após, em dezembro de 2008, modificou em parte sua jurisprudência, ao firmar a *tese da supralegalidade* dos tratados e convenções internacionais sobre direitos humanos<sup>23</sup>. Contudo, se a ratificação dos tratados e convenções internacio-

---

<sup>22</sup> Essa conclusão foi apresentada originalmente em DELGADO e DELGADO, 2013 (Nota dos Coordenadores e Autores da obra)

<sup>23</sup> O art. 896 da CLT apresenta os canais de conhecimento do Recurso de Revista - RR, mas não se refere ao conhecimento de RR por violação às Convenções Internacionais da

nais sobre direitos humanos for aprovada com rito e *quorum* similares ao das emendas constitucionais – e apenas nessa hipótese –, alcançam *status* de emenda constitucional (art. 5º, §3º, c/c art. 60, §2º, CF/88). O *status* de norma infraconstitucional (*status* de lei, portanto) fica, portanto, preservado para a generalidade dos documentos internacionais ratificados que não versarem sobre a temática dos direitos humanos (DELGADO M.G., 2019, p.68).

É evidente que a perspectiva jurisprudencial consolidada pelo STF nos idos de 2008 também condicionou o padrão decisório do TST nas temáticas vinculadas ao Direito Internacional do Trabalho. Nesse sentido, compreende-se que a reorientação jurisprudencial promovida pelo STF no período, além de acentuar a importância, no Brasil, das Declarações, dos Tratados e das Convenções Internacionais sobre Direitos Humanos, também abre uma perspectiva para que se reconheça e se explicita a tese de que Tratados e Convenções Internacionais da OIT são *repositórios de regras de direitos humanos* e que, por essa razão, devem ter sua imperatividade incrementada no sistema jurídico brasileiro (*idem, ibidem*).

Nessa mesma linha de raciocínio, compreende-se que as Declarações de Direitos da OIT também são repertórios de regras de direitos humanos e, por essa razão, devem ser necessariamente observadas e indicadas no padrão decisório da jurisprudência trabalhista. Tal raciocínio também se aplica em relação a outras Declarações de Direitos Humanos, como é o caso da Declaração Universal dos Direitos Humanos, de 1948, da ONU, *standard* obrigatório para a temática dos direitos humanos no mundo, cuja importância incontestemente se verifica, por exemplo, pelo fato de alguns Estados a mencionarem no preâmbulo de suas constituições<sup>24</sup>.

Além disso, na perspectiva da OIT, em especial quanto à sua metodologia de atuação tripartite, as Declarações de Direito se apresentam como uma medida de reforço ao compromisso das partes de solidificação de um consenso global sobre os patamares mínimos de proteção ao tra-

---

OIT. É preciso considerar que as convenções internacionais da OIT ratificadas pelo Brasil são incorporadas ao ordenamento jurídico pátrio como norma de *status* supralegal, ou seja, norma de *status* superior à lei federal. Nesse sentido, é possível, doutrinariamente, defender a tese de que deveria haver conhecimento de RR por *violação a dispositivos das Convenções Internacionais da OIT*. Não tem sido essa, porém, a compreensão da jurisprudência, esclareça-se.

<sup>24</sup> Sobre a Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948, consultar SZABO, 1984, p.52-56.

balho. Logo, as Declarações de Direitos da OIT, assim como a Agenda do Trabalho Decente, datada de 1999, contribuem com a governança internacional, assegurando suporte e coerência interna às Convenções Internacionais, e coerência externa, amparando a cooperação entre a OIT e outras organizações internacionais, sobretudo quanto à atuação em questões de justiça social e do mundo do trabalho<sup>25</sup>. Por essa razão, inclusive, é que devem ser indicadas pela jurisprudência trabalhista na qualidade de referência normativa de suporte do Direito Internacional do Trabalho.

Retomando a descrição do percurso da pesquisa, após a filtragem jurisprudencial, foram selecionados “acórdãos paradigmas” para viabilizar a análise qualitativa das decisões. Nesse percurso, buscou-se analisar como se opera a dinâmica de reconhecimento e aplicação das Declarações de Direitos da OIT nas decisões judiciais do TST.

No padrão jurisprudencial identificado, procurou-se avaliar a utilização argumentativa e efetiva das diretrizes internacionais para o Direito do Trabalho pelo TST, ainda que brandidas a título de *reforço argumentativo*. Além disso, se o padrão decisório articulou (ou não), explicitamente, as Declarações de Direitos da OIT nas decisões judiciais, na condição de diretrizes internacionais de proteção ao trabalho humano e à justiça social.

A indicação dos denominados “acórdãos paradigmas” não desconsidera, evidentemente, a presença de outros acórdãos de excelente qualidade, de distintos ministros relatores, que também poderiam compor a presente avaliação, por também refletirem, em seu interior, compreensão interpretativa afinada com os parâmetros constitucionais e internacionais de proteção ao trabalho humano, embora não citando, explicitamente, em sua ementa, qualquer dos cinco documentos internacionais da OIT já referenciados; é que, sem essa citação explícita, a ementa do acórdão não pode integrar o objeto da presente pesquisa.

Além disso, é importante esclarecer que todas as contribuições jurisprudenciais selecionadas e compiladas nesta pesquisa foram transcritas em conformidade com os originais, em respeito tanto à forma como ao conteúdo.

---

<sup>25</sup> Sobre a compreensão das Declarações de Direitos Humanos - não somente as da OIT - como instrumentos relevantes para a interpretação e aplicação do Direito Internacional, consultar: WELLMAN, 2010. Os autores deste artigo compreendem que embora formalmente a Agenda do Trabalho Decente, de 2009, não seja considerada uma Declaração de Direitos da OIT, ela ostenta essa natureza do ponto de vista material, substantivo, em face de ser seu conteúdo plenamente harmônico às declarações precedentes e às posteriores.

Apresentados os critérios metodológicos que nortearam a pesquisa, passa-se à análise dos resultados alcançados.

## **A Projeção das Declarações de Direitos da OIT na Jurisprudência Consolidada do TST: Análise Jurisprudencial**

Conforme exposto, são cinco os documentos declaratórios aprovados pela OIT em seus cem anos de existência, completados em 2019. A análise jurisprudencial far-se-á, portanto, a partir de cada um desses documentos internacionais.

### **A Declaração de Filadélfia**

A *Declaração de Filadélfia* ou *Declaração Referente aos Fins e Objetivos da OIT*, firmada na Filadélfia, EUA, em 10 de maio de 1944, é um dos principais expoentes da Organização Internacional do Trabalho. Seu texto, inserido, em 1946, como anexo da Constituição da OIT, constitui fonte jurídica obrigatória para os Estados-membros signatários da Organização. Trata-se de um documento-guia que retoma os princípios nucleares da OIT, reconhecidos como *princípios fundamentais do Direito Internacional do Trabalho*, sendo referência edificante para a regulação do trabalho humano no período que sucedeu a Segunda Guerra Mundial (EBERT, 2018, p.302).

O primeiro princípio afirma que “o trabalho não é uma mercadoria”. Esse simples e abrangente enunciado traduz as lições de justiça social reconhecidas pela OIT desde a sua institucionalização em 1919. Com esse enunciado, a OIT reforça sua preocupação em imprimir conteúdo civilizatório às relações de trabalho, enfatizando a necessidade de se combater a desigualdade socioeconômica no segmento trabalhista.

O segundo princípio da Declaração de Filadélfia anuncia a “liberdade de expressão e de associação como condições indispensáveis a um progresso ininterrupto”. Essa diretriz assegura a franca manifestação do

pensamento e a larga possibilidade associativa como quesitos indispensáveis para a estruturação do Estado e da sociedade (DELGADO G. N., 2017, p.193).

O terceiro princípio dispõe que “a penúria, seja onde for, constitui um perigo para a prosperidade em geral”. O combate à pobreza passa, entre outras vias, pela regulamentação das relações de trabalho e do próprio Direito do Trabalho, sendo este instrumento indispensável para se assegurar cidadania aos trabalhadores, no plano socioeconômico, e dignidade, no plano individual (DELGADO G. N., 2017, p.193).

O quarto princípio reforça a estratégia do *diálogo social*, pela via do *tripartismo*, ao prever que

a luta contra a carência, em qualquer nação, deve ser conduzida com infatigável energia, e por um esforço internacional contínuo e conjugado, no qual os representantes dos empregadores e dos empregados discutam, em igualdade com os do Governo, e tomem com eles decisões de caráter democrático, visando o bem comum.

O diálogo social, radicado na natureza tripartite da OIT, compreende todo tipo de negociações e consultas referentes a temas de interesses comuns dos constituintes tripartites (representantes dos governos, dos empregadores e dos trabalhadores), seja no âmbito das políticas econômicas, sociais ou trabalhistas (ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO, b). Trata-se de uma práxis democrática, segundo idealiza a OIT.

Além de explicitar os princípios fundamentais do Direito Internacional do Trabalho, a Declaração de Filadélfia afirma que a paz, para ser duradoura, deve se assentar sobre a justiça social. Inclusive, para Alain Supiot, essa foi a primeira declaração internacional de direitos “que se esmerava em fazer da justiça social uma das pedras angulares da ordem jurídica internacional” (SUPIOT, 2014, p.9). Nessa perspectiva, a Declaração de Filadélfia prescreve que “todos os seres humanos de qualquer raça, credo ou sexo, têm o direito de assegurar o bem-estar material e o desenvolvimento espiritual dentro da liberdade e da dignidade, da tranquilidade econômica e com as mesmas possibilidades” (Título II, alínea “a”).

No trajeto da pesquisa jurisprudencial, foram selecionados acórdãos do TST que fazem referência, em suas ementas, à Declaração de Filadélfia de 1944. Para viabilizar a pesquisa e filtrar os acórdãos, utilizaram-se as

expressões “declaração de Filadélfia”; “declaração da OIT de 1944”; “declaração da OIT de Filadélfia de 1944”; “declaração de 1944”, como argumentos de pesquisa, no campo “Palavras na ementa (e)” do sistema de pesquisa jurisprudencial do TST.<sup>26</sup> Como dito, foi considerado o recorte temporal de 31/12/2004 a 31/12/2019.

Com os parâmetros de pesquisa demarcados, chegou-se a uma amostra reduzida, de apenas cinco acórdãos, oriundos de dois relatores distintos<sup>27</sup>.

Nos três acórdãos selecionados – cujas ementas são a seguir transcritas, observada a ordem cronológica de sua publicação (em geral, logo após a data de seu julgamento) –, a Declaração de Filadélfia é indicada no conjunto das diretrizes normativas internacionais apresentadas. Eis as respectivas ementas:

RECURSO DE REVISTA. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. COMPETÊNCIA DA JUSTIÇA DO TRABALHO. EFETIVAÇÃO DE PRINCÍPIOS E REGRAS CONSTITUCIONAIS E INTERNACIONAIS RATIFICADOS, RELATIVOS À PESSOA HUMANA E ÀS RELAÇÕES DE TRABALHO. TRABALHO DECENTE E COMBATE IMEDIATO E PRIORITÁRIO AO TRABALHO INFANTIL E ÀS PIORES FORMAS DE TRABALHO DO ADOLESCENTE. OIT: CONSTITUIÇÃO DE 1919; **DECLARAÇÃO DA FILADÉLFIA DE 1944**; DECLARAÇÃO DE PRINCÍPIOS E DIREITOS FUNDAMENTAIS NO TRABALHO DE 1998; CONVENÇÃO 182 DA OIT. EFETIVIDADE JURÍDICA NO PLANO DAS RELAÇÕES DE TRABALHO. A Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 e a Organização Internacional do Trabalho, por meio de vários de seus documentos normativos cardeais (Constituição de 1919; Declaração da Filadélfia de 1944; Declaração de Princípios e Direitos Fundamentais no Trabalho de 1998; Convenção 182) asseguram, de maneira inarredável, a dignidade da pessoa humana, a valorização do trabalho e do emprego, a implementação de trabalho efetivamente decente para os seres humanos, a proibição do trabalho da criança e o combate imediato e prioritário às piores formas de trabalho do adolescente. O Estado Democrático de Direito - estruturado pela Constituição da República e

<sup>26</sup> Disponível em: <https://jurisprudencia.tst.jus.br>

<sup>27</sup> Nesta pesquisa, adota-se o critério de transcrever a ementa de apenas dois acórdãos por relator específico, caso haja maior número de acórdãos aferidos. No caso vertente, quatro acórdãos levantados são de autoria do Ministro Mauricio Godinho Delgado e um acórdão, de autoria do Ministro José Roberto Freire Pimenta.

que constitui também o mais eficiente veículo para implementar esses comandos do Texto Máximo da República e dos documentos normativos da OIT - impõe ao Poder Público a adoção de medidas normativas e administrativas para o cumprimento prioritário dessas normas constitucionais e internacionais ratificadas e absolutamente imperativas. A lesão ao direito difuso de crianças e adolescentes, manifestamente desrespeitado no Município, submetidos a relações de trabalho flagrantemente proibidas ou gravemente irregulares, pode ser levada ao Poder Judiciário, mediante Ação Civil Pública, pelo Ministério Público do Trabalho (art. 5º, XXXV, CF; art. 129, I, II e III, CF), sendo competente a Justiça do Trabalho para conhecer e julgar a ACP (art. 114, I e IX, CF). O fulcro da lide são as relações de trabalho irregulares, ao passo que o Município é potencial devedor de medidas públicas eficazes para sanar ou reduzir a lesão - circunstâncias que enquadram, inapelavelmente, o litígio nos marcos da competência da Justiça do Trabalho. Recurso de revista conhecido e provido. RECURSO DE REVISTA. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. COMPETÊNCIA DA JUSTIÇA DO TRABALHO. IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS QUE VISAM À ERRADICAÇÃO DO TRABALHO INFANTIL. EFETIVIDADE DE DIREITOS SOCIAIS. O Direito do Trabalho é campo decisivo no processo de inserção justrabalhista no universo geral do Direito, tendo a Constituição da República firmado o conceito e a estrutura normativos do Estado Democrático de Direito, em que ocupam posições cardeais a pessoa humana e sua dignidade, juntamente com a valorização do trabalho. Cabe à Justiça do Trabalho cumprir o estratégico objetivo de cimentar as balizas de atuação dos distintos atores sociais e estatais, assegurando a efetividade da ordem jurídica de Direito Material. Resta claro, portanto, que a erradicação do trabalho infantil é medida de manifesto interesse ao Direito do Trabalho e, com igual razão, ao campo de atuação do Ministério Público do Trabalho. No presente caso, discute-se pedido decorrente de relação de trabalho que visa à implantação de políticas públicas, pelo Município de Codó, no tocante ao combate ao trabalho infantil e a outras formas degradantes de trabalho. A atuação do Poder Judiciário, em caso de omissão do administrador público para a implementação de tais políticas públicas previstas na CF, insere-se na competência material da Justiça do Trabalho, definida em razão da matéria, nas hipóteses disciplinadas no art. 114, I a IX, da CF. Precedentes do STF. Recurso de revista conhecido e provido. (BRASIL, 2013, grifos acrescidos)

AGRAVO DE INSTRUMENTO. RECURSO DE REVISTA. JOR-

NADA MÓVEL. JORNADA DE TRABALHO FLEXÍVEL. INVALIDADE. AFRONTA AOS ARTIGOS 7º, XIII, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL, E 58, CAPUT, DA CLT. AFRONTA AO PRIMEIRO DOS PRINCÍPIOS FUNDAMENTAIS DA OIT (“O TRABALHO NÃO É UMA MERCADORIA”), ENUNCIADO PELA DECLARAÇÃO RELATIVA AOS FINS E OBJETIVOS DA OIT, DE 1944 (**DECLARAÇÃO DE FILADÉLFIA** - ANEXO). AFRONTA A QUATRO PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS CARDEAIS DE 1988: DIGNIDADE DA PESSOA HUMANA; VALORIZAÇÃO DO TRABALHO E DO EMPREGO; JUSTIÇA SOCIAL; SUBORDINAÇÃO DA PROPRIEDADE À SUA FUNÇÃO SOCIAL. DIFERENÇAS SALARIAIS PERTINENTES À JORNADA PADRÃO DE 08 HORAS AO DIA E DURAÇÃO DE 44 HORAS NA SEMANA. Demonstrado no agravo de instrumento que o recurso de revista preenchia os requisitos do art. 896 da CLT, quanto ao tema em destaque, dá-se provimento ao agravo de instrumento para melhor análise de violação ao art. 7º, VI, da CF. Agravo de instrumento provido. RECURSO DE REVISTA. 1. INTERVALO INTRAJORNADA. 2. “TICKET ALIMENTAÇÃO”. NÃO FORNECIMENTO. MULTA CONVENCIONAL. 3. MULTAS DOS ARTS. 467 E 477 DA CLT. MATÉRIAS FÁTICAS. SÚMULA 126/TST. 4. EXPEDIÇÃO DE OFÍCIOS. INDEFERIMENTO. ARBÍTRIO EXCLUSIVO DO JUIZ. 5. CONTRIBUIÇÃO PREVIDENCIÁRIA. COMPETÊNCIA DA JUSTIÇA DO TRABALHO. SÚMULA 368, I/TST. Se o objeto da irresignação recursal está assente no conjunto probatório dos autos e a análise deste se esgota nas instâncias ordinárias, adotar entendimento em sentido oposto àquele formulado pelo Tribunal «a quo» implicaria necessariamente revolvimento de fatos e provas, inadmissível em sede extraordinária, diante do óbice da Súmula 126/TST. Desse modo, não há como se alterar o acórdão regional, porquanto não observado o preenchimento de nenhuma das hipóteses do art. 896 da CLT. Recurso de revista não conhecido nos temas. 6. JORNADA MÓVEL. JORNADA DE TRABALHO FLEXÍVEL. INVALIDADE. AFRONTA AOS ARTIGOS 7º, XIII, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL, E 58, CAPUT, DA CLT. AFRONTA AO PRIMEIRO DOS PRINCÍPIOS FUNDAMENTAIS DA OIT (“O TRABALHO NÃO É UMA MERCADORIA”), ENUNCIADO PELA DECLARAÇÃO RELATIVA AOS FINS E OBJETIVOS DA OIT, DE 1944 (**DECLARAÇÃO DE FILADÉLFIA** - ANEXO). AFRONTA A QUATRO PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS CARDEAIS DE 1988: DIGNIDADE DA PESSOA HUMANA; VALORIZAÇÃO DO TRABALHO E DO EMPREGO; JUSTIÇA SO-

CIAL; SUBORDINAÇÃO DA PROPRIEDADE À SUA FUNÇÃO SOCIAL. DIFERENÇAS SALARIAIS PERTINENTES À JORNADA PADRÃO DE 08 HORAS AO DIA E DURAÇÃO DE 44 HORAS NA SEMANA. As normas jurídicas heterônomas estatais estabelecem um modelo normativo geral, que se aplica ao conjunto do mercado de trabalho, de 08 horas de trabalho diárias e 44 semanais (art.7º, XIII, da CF), que não pode ser flexibilizado em prejuízo do empregado. No mesmo sentido, o art. 58, caput, da CLT: “ A duração normal do trabalho, para os empregados em qualquer atividade privada, não excederá de oito horas diárias, desde que não seja fixado expressamente outro limite”. Em face desses parâmetros, compreende-se que a adoção de um regime de duração do trabalho amplamente flexível (de 08 a 44 horas semanais), com evidente prejuízo ao trabalhador - principalmente porque afeta o direito à manutenção de um nível salarial mensal -, implica ofensa a princípios inscritos na Constituição Federal de 1988 - dignidade da pessoa humana (arts. 1º, III, e 170, caput), valorização do trabalho e emprego (arts. 1º, IV, e 170, caput e VIII), justiça social (art. 3º, I, II, III e IV, e 170, caput) e subordinação da propriedade à sua função social (art. 170, III). Relevante também enfatizar que a Conferência Geral da Organização Internacional do Trabalho, reunida em Filadélfia em 1944, ao declarar os fins e objetivos da OIT, bem como dos princípios que deveriam inspirar a política de seus Membros, inscreveu, como princípio fundamental, que “o trabalho não é uma mercadoria”. Sob o ponto de vista jurídico, a desmercantilização do trabalho humano efetiva-se pela afirmação do trabalho digno. Entende-se que a dignidade no trabalho somente é concretizada pela proteção normativa e mais precisamente por meio da afirmação de direitos fundamentais trabalhistas. Nesse contexto, o Direito do Trabalho assume papel de destaque, pois a essência de sua direção normativa, desde a sua origem até a atualidade, é explicitada no sentido de “desmercantilizar, ao máximo, o trabalho nos marcos da sociedade capitalista”. Em face desses princípios previstos no cenário normativo internacional, além dos princípios e regras constitucionais explícitas em nosso ordenamento jurídico interno, bem como de normas legais, é inválida a cláusula contratual que estabelece a chamada “jornada móvel”. Isso porque ela retira, do empregado, a inserção na jornada clássica constitucional, impondo-lhe regime de trabalho deletério e incerto, subtraindo ademais o direito ao padrão remuneratório mensal mínimo. Nesse sentido, compreende-se que a decisão recorrida não está em consonância com o arcabouço jurídico que rege a matéria. Recurso de revista conhecido e provido no aspecto. (BRASIL, 2015,

grifos acrescidos)

EMBARGOS REGIDOS PELA LEI Nº 11.496/2007. INDENIZAÇÃO POR DANO MORAL. CONDIÇÕES PRECÁRIAS DE TRABALHO. AUSÊNCIA DE INSTALAÇÕES SANITÁRIAS ADEQUADAS, LOCAIS APROPRIADOS PARA ALIMENTAÇÃO E FORNECIMENTO DE ÁGUA POTÁVEL. CONFIGURAÇÃO. Trata-se de pedido de indenização por danos morais decorrentes de condições degradantes a que foi submetido trabalhador ativo na coleta de lixo sem condições adequadas para fazer refeições e satisfazer as necessidades fisiológicas (ausência de refeitórios e sanitários) e sem fornecimento de água potável durante o labor. A pessoa humana é objeto de proteção do ordenamento jurídico, sendo detentora de direitos que lhe permitam uma existência digna, própria de um ser humano, devendo ser tratado como um fim em si mesmo, sem atuar como instrumento (meio) para alcançar qualquer outro objetivo, a fim de conferir máxima efetividade ao princípio da dignidade da pessoa humana previsto na **Declaração de Filadélfia** (Anexo, item II, letra “a”), na Declaração Universal dos Direitos Humanos (artigos I, V e VI) - ambas ratificadas pelo Brasil - bem como na Constituição Federal da República Federativa do Brasil (artigo 3º, inciso III). Importante salientar que a Constituição Federal de 1988, no rol dos direitos individuais do cidadão, assegura que ninguém será submetido a tratamento desumano ou degradante e, no seu artigo 170, caput, erige o trabalho humano como fundamento da ordem econômica, que tem por fim assegurar a todos existência digna. Hodiernamente, não se discute mais que os direitos fundamentais são dotados de eficácia horizontal, devendo ser observados, também, nas relações privadas, no que se inclui as relações trabalhistas. Portanto, competia à reclamada empreender todos os esforços necessários para garantir a segurança e higiene dos trabalhadores no desempenho da atividade laboral, nos termos em que determina o artigo 7º, inciso XXII, da Constituição Federal, uma vez que a responsabilidade pela adequação dos procedimentos e pela segurança e higiene do ambiente de trabalho é da empresa, e não dos prestadores de serviços que nela atuam, conforme disposto no artigo 2º, caput, da CLT. Além disso, nos termos do artigo 7º, alínea “b”, do Pacto dos Direitos Sociais e Econômicos e Culturais - ratificado pelo Brasil -, os Estados Partes reconhecem o direito de toda pessoa de gozar de condições de trabalho justas e favoráveis, que assegurem a higiene no trabalho. Ainda, conforme o artigo 157 da CLT, compete ao empregador assegurar ambiente de trabalho adequado aos trabalhadores, tomando as devidas

medidas preventivas contra acidentes de trabalho, de modo que zele pela segurança e higiene no local de trabalho. Ademais, o artigo 200, inciso IV, da CLT dispõe que cabe ao Ministério do Trabalho estabelecer disposições complementares às normas de saúde e medicina do trabalho, tendo em vista as peculiaridades de cada atividade ou setor de trabalho, especialmente sobre higiene nos locais de trabalho, refeitórios e fornecimento de água potável. A Norma Regulamentadora nº 24, que fixa normas visando à garantia de condições sanitárias e de alimentação minimamente razoáveis, prescreve a obrigação das empresas de proporcionar banheiros, sanitários e água potável a seus empregados. A jurisprudência desta Corte superior tem adotado entendimento de que a NR nº 24 do antigo Ministério do Trabalho e Emprego é aplicável aos trabalhadores que realizam atividade externa de limpeza urbana, pois não exclui da sua abrangência aqueles que realizam atividade externa e itinerante. Ressalta-se que é do empregador o risco do empreendimento, conforme se observa do artigo 2º, caput, da CLT, razão pela qual cabe a ele arcar com os custos inerentes à sua atividade empresarial, no que se incluem, indubitavelmente, aqueles relativos ao dever de manter um meio ambiente de trabalho saudável e higiênico, preservando a dignidade dos seus empregados. Nota-se que, no caso, a reclamada não cuidou de providenciar o acesso do empregado a banheiros públicos e a instalações sanitárias adequadas, evidenciando o descaso e o desrespeito aos direitos fundamentais dos trabalhadores, notadamente o direito à higidez do ambiente de trabalho. Desse modo, é possível identificar a responsabilidade subjetiva da reclamada pela situação degradante a que eram submetidos os trabalhadores que lhe prestavam serviços, na modalidade culposa, nos termos dos artigos 7º, inciso XXVIII, da Constituição Federal e 186 e 927 do Código Civil. No caso, não havia locais apropriados para refeição nem sanitários além de não ter sido fornecida água potável ao reclamante durante o seu labor, o que demonstra a ofensa à sua dignidade, razão pela qual deve ser mantida a decisão da Turma. Embargos conhecidos e desprovidos. INDENIZAÇÃO POR DANO MORAL. CONDIÇÕES PRECÁRIAS DE TRABALHO. AUSÊNCIA DE INSTALAÇÕES SANITÁRIAS ADEQUADAS, LOCAIS APROPRIADOS PARA ALIMENTAÇÃO E FORNECIMENTO DE ÁGUA POTÁVEL. QUANTUM INDENIZATÓRIO (R\$ 10.000,00). PEDIDO DE REDUÇÃO. A Turma entendeu que o montante de R\$ 10.000,00 deferido a título de indenização por danos morais era adequado e razoável. Nesta Subseção, prevalece o entendimento de que não é possível, em tese, conhecer de recurso de embargos por divergência jurisprudencial quanto a pe-

dido de redimensionamento de indenização por danos morais, diante da dificuldade de haver dois fatos objetivamente iguais, envolvendo pessoas distintas, cada uma com suas particularidades. Essa tese foi reafirmada, por maioria de votos, no julgamento do Processo nº E-RR - 1564-41.2012.5.09.0673, nesta Subseção, em 16/11/2017, acórdão publicado no DEJT de 2/2/2018, de lavra deste Relator, ocasião em que ficou vencido quanto à possibilidade de conhecimento do recurso de embargos para analisar pedido de redimensionamento de indenização por danos morais e refluíu na sua proposta original para adotar o entendimento da maioria dos membros desta Subseção para não conhecer dos embargos, em face da inespecificidade dos arestos paradigmáticos. Desse modo, neste caso, é despidianda a análise dos julgados paradigmáticos, diante da impossibilidade de ser demonstrada a necessária identidade fática entre eles e a hipótese dos autos, nos termos em que exige a Súmula nº 296, item I, desta Corte. Embargos não conhecidos. (BRASIL, 2019a)

Os acórdãos, em suas ementas, reconhecem e indicam a Declaração de Filadélfia como documento integrado ao sistema internacional de proteção aos direitos humanos trabalhistas, o que de fato é muito relevante. Além disso, há menção ao trabalho decente, em consonância com a atual pauta de prioridades da OIT, pormenorizada em 1999.

Não obstante, não se pode deixar de reconhecer que se mostra exíguo o número de apenas cinco ementas de acórdãos encontradas com expressas menções à Declaração de Filadélfia, considerado o amplo prazo da pesquisa (15 anos). Contudo, cabe reiterar as ponderações já feitas no final do item III deste artigo, a justificarem, em seu conjunto, em certa medida, este parco número de menções.

## **A Declaração Tripartite de Princípios Sobre Empresas Multinacionais e Política Social**

*A Declaração Tripartite de Princípios sobre Empresas Multinacionais e Política Social* foi o segundo documento declaratório adotado pela OIT, conforme explicitado, sendo aprovada em 1977. Nos anos de 2000 e 2006, respectivamente, a referida Declaração Internacional da OIT foi atualizada.

Este documento declaratório apresenta direcionamentos para as

atividades das empresas multinacionais, com vista à regulamentação de sua conduta e à definição das condições para regência de suas relações com os países em que se instalam, sobretudo nas questões relativas ao trabalho e à política social. A Declaração também reforça o pilar do tripartismo, oferecendo aos interlocutores sociais (governos, empregadores e trabalhadores) orientações em matéria de emprego, formação, condições de trabalho e de vida e de relações de trabalho (ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO, c).

No trajeto da pesquisa jurisprudencial, objetivou-se filtrar acórdãos do TST que fazem referência à Declaração Tripartite de Princípios sobre Empresas Multinacionais e Política Social. Para viabilizar a pesquisa e filtrar os acórdãos, utilizaram-se as expressões “declaração tripartite de princípios sobre empresas multinacionais e política social”, “declaração de princípios sobre empresas multinacionais e política social”; “declaração de 1977 da OIT”; “declaração de 2000 da OIT”; “declaração de 2006 da OIT”; “declaração da OIT sobre empresas multinacionais”, como argumentos de pesquisa, no campo “Palavras na ementa (e)”, do sistema de pesquisa jurisprudencial do TST.<sup>28</sup> Também foi considerado o recorte temporal de 31/12/2004 a 31/12/2019.

Com os parâmetros de pesquisa demarcados, não foi encontrada nenhuma ementa de acórdão com a indicação relativa à Declaração Tripartite de Princípios sobre Empresas Multinacionais e Política Social da OIT. É possível, todavia, que referida Declaração de Direitos tenha sido eventualmente citada no corpo dos vários acórdãos consultados – porém essa possibilidade não atende aos objetivos e à metodologia da presente pesquisa.

O resultado negativo da pesquisa efetuada (nenhuma ementa aferida) tem de ser compreendido, naturalmente, dentro do conjunto de fatores e ressalvas já explicitados e debatidos na parte final do item III do presente artigo – para onde remetemos o leitor.

---

<sup>28</sup> Disponível em: <https://jurisprudencia.tst.jus.br>

## A Declaração da OIT Sobre os Princípios e Direitos Fundamentais no Trabalho

Ainda no século XX, a OIT cunhou novos marcos civilizatórios com assento na justiça social, com destaque para a Declaração da OIT sobre os Princípios e Direitos Fundamentais no Trabalho de 1998, seguida da Agenda do Trabalho Decente, de 1999.

A Declaração da OIT de 1998 é um *marco civilizatório* (DELGADO e DELGADO, 2019b, p.151-172), em razão da importância do conteúdo humanista que revela, uma vez que os princípios e direitos fundamentais no trabalho por ela enunciados são reconhecidos como *fonte de direitos humanos dos trabalhadores*. É também um *marco regulatório*, por ser documento precursor de um “giro estratégico”<sup>29</sup> na atividade normativa da OIT, caracterizado pelo investimento na proclamação de Declarações (DELGADO e DELGADO, 2019a).

A Declaração de 1998 explicita os *direitos humanos trabalhistas* em quatro grandes eixos de princípios e direitos fundamentais no trabalho: a liberdade de associação e de negociação coletiva; a eliminação de todas as formas de trabalho forçado ou compulsório; a abolição do trabalho infantil e a eliminação da discriminação no que diz respeito ao emprego e à ocupação.

Esses direitos humanos dos trabalhadores estão formalmente previstos em convenções internacionais da OIT identificadas como *convenções fundamentais*. São elas: Convenção n. 29 sobre Trabalho Forçado ou Obrigatório (adotada pela OIT em 1930); Convenção n. 87 sobre Liberdade Sindical e Proteção ao Direito de Sindicalização (adotada pela OIT em 1948); Convenção n. 98 sobre Direito de Sindicalização e de Negociação Coletiva (adotada pela OIT em 1949); Convenção n. 100 sobre Igualdade de Remuneração de Homens e Mulheres Trabalhadores por Trabalho de Igual Valor (adotada pela OIT em 1951); Convenção n. 105 sobre Abolição do Trabalho Forçado (adotada pela OIT em 1957); Convenção n. 111 sobre Discriminação em Matéria de Emprego e Ocupação (adotada pela OIT em 1958); Convenção n. 138 sobre Idade Mínima para Admissão (adotada pela OIT em 1973); Convenção n. 182 sobre Proibição das

---

<sup>29</sup> A expressão “giro estratégico” consta do texto de FREITAS JÚNIOR, 2014, p.13

Piores Formas de Trabalho Infantil e Ação Imediata para sua Eliminação (adotada pela OIT em 1999).

À exceção da Convenção n. 87, o Brasil ratificou todas as demais convenções fundamentais no trabalho, repercutindo, no plano constitucional, em grande medida, os fundamentos constitutivos dos princípios e direitos fundamentais do trabalho enunciados pela Declaração de 1998.

Na linha da explicação dada por Jean-Claude Javillier, compreende-se que tais princípios e direitos fundamentais no trabalho são reconhecidos como *direitos humanos trabalhistas*, pois traduzem um “piso social” para o mundo do trabalho, numa tentativa de fixação de um padrão universal de proteção trabalhista para a comunidade internacional (JAVILLIER, 2003, p. 23).

Nessa perspectiva, Mauricio Godinho Delgado e Gabriela Neves Delgado (2019a) também reforçam a tese de que todos os Estados signatários da OIT devem se comprometer a respeitar, promover e realizar os princípios e direitos fundamentais no trabalho dados pela Declaração de 1998. Para Rúbia Zanotelli de Alvarenga (2018), esse compromisso abrange inclusive os Estados que não ratificaram as convenções fundamentais correspondentes, isso porque as linhas diretivas dos princípios e direitos previstos na Declaração de 1988 também estão, na origem, enunciadas na Constituição da OIT, de 1946, e na Declaração de Filadélfia, de 1944 – documentos a que aderiram voluntariamente os Estados-membros da OIT.<sup>30</sup>

Sob a perspectiva da prática justrabalhista, resta saber se a jurisprudência incorporou tais referências de costume internacional e de *jus cogens* (BELTRAMELLI NETO, 2018, p.347) em seu padrão decisório, circunstância que justificaria a aplicação das convenções fundamentais da OIT, enunciadas pela Declaração de 1998, independentemente da formalidade de ratificação. Lembrando aqui que, no caso brasileiro, a Convenção n. 87 sobre Liberdade Sindical e Proteção ao Direito de Sindicalização é a única convenção fundamental da OIT que ainda não foi ratificada pelo Brasil (DELGADO e DELGADO, 2019b, p.151-172).

No trajeto da pesquisa jurisprudencial, cujos resultados são apre-

---

<sup>30</sup> A Constituição da OIT, de 1919, lavrada no interior do Tratado de Versalhes, sofreu diversas emendas, inclusive em 1946; esta emenda, a propósito, é que tornou a Declaração de Filadélfia um documento anexo à própria Constituição da Organização Internacional do Trabalho.

sentados neste artigo, foram selecionados os acórdãos do TST que fazem referência à Declaração da OIT sobre os Princípios e Direitos Fundamentais no Trabalho de 1998. Para viabilizar a pesquisa e filtrar os acórdãos, utilizaram-se as expressões “declaração da OIT sobre os princípios e direitos fundamentais no trabalho”, “declaração da OIT de 1998”, “declaração de 1998 da OIT”, “declaração da OIT sobre os princípios fundamentais no trabalho”, “declaração da OIT sobre os direitos fundamentais no trabalho”, todas como argumentos de pesquisa, no campo “Palavras na ementa (e)” do sistema de pesquisa jurisprudencial do TST<sup>31</sup>. Também foi considerado o recorte temporal de 31/12/2004 a 31/12/2019.

Ressalte-se que, nessa pesquisa, as convenções fundamentais da OIT não foram indicadas nominalmente. O objetivo foi o de verificar o manejo, exclusivo, da Declaração da OIT de 1998.

Com os parâmetros de pesquisa demarcados, chegou-se a uma amostra de sete ementas de acórdãos; entre as quais quatro serão aqui apresentadas.<sup>32</sup>

A primeira ementa de acórdão selecionada, publicada em 2005, indica a Declaração de 1998 como argumento importante da decisão prolatada (embora não o único, evidentemente), reforçando, dessa forma, a relevância da referida Declaração de Direitos da OIT.

DANO MORAL. INDENIZAÇÃO. RACISMO. DISCRIMINAÇÃO. OFENSAS VERBAIS. 1. O ordenamento jurídico brasileiro e normas internacionais proíbem ao empregador e a qualquer pessoa a adoção de qualquer prática que implique preconceito ou discriminação em virtude de raça. Constituição Federal, 3º, inciso IV e art. 5º caput. Convenção nº 111 da Organização Internacional do Trabalho (OIT), de 1958, ratificada pelo Brasil e promulgada pelo Decreto nº 62150, de 19.01.1968, em que se preconiza a eliminação de toda discriminação em matéria de emprego, inclusive por motivos de raça. Assim também a **Declaração da OIT sobre os Princípios e Direitos Fun-**

---

<sup>31</sup> Disponível em: <https://jurisprudencia.tst.jus.br>

<sup>32</sup> Conforme exposto, adota-se o critério de transcrever a ementa de apenas dois acórdãos por relator específico, caso haja maior número de acórdãos encontrados. No caso da Declaração Internacional de 1998, cinco acórdãos são de autoria do Ministro Alberto Bresciani de Fontan Pereira (que terá, assim, duas ementas aqui divulgadas), aos quais se somam um acórdão de relatoria da Ministra Rosa Maria Weber e outro da lavra do Ministro João Oreste Dalazen. Será observada, conforme explicitado, a ordem cronológica de publicação do respectivo acórdão, do mais antigo para o mais recente.

**damentais no Trabalho** e seu Seguimento, na qual se reafirmou o compromisso dos Estados-membros, dentre os quais figura o Brasil, de aplicar o princípio da não-discriminação em matéria de emprego e ocupação. Nesse sentido também a Lei nº 9.029, de 13.04.95. 2. A emissão de vocativos de cunho explicitamente racista e de conteúdo depreciativo, dirigidos por chefe imediato a empregado negro, constitui ato injurioso, ofensivo da dignidade da pessoa humana. Patente que constringe e humilha o ser humano, provocando-lhe profunda dor na alma. Comportamento discriminatório e preconceituoso desse jaez não apenas merece o mais candente repúdio da cidadania, como também gera direito a uma compensação pelo dano moral daí advindo. 3. Incumbe ao empregador velar pela respeitabilidade, civilidade e decoro no ambiente de trabalho, como obrigações conexas do contrato de emprego, cabendo-lhe responsabilidade civil por quaisquer danos causados a outrem por seus prepostos (Código Civil de 2002, arts. 932, 111 e 933). 4. Recurso de revista de que não se conhece, no particular. (BRASIL, 2005, grifos acrescidos)

A segunda ementa de acórdão selecionada, publicada em 2011, apresenta sólidas referências do Direito Constitucional do Trabalho e do Direito Internacional do Trabalho. A decisão indica a Declaração de 1998 no conjunto das referências normativas apresentadas.

“RECURSO DE EMBARGOS EM RECURSO DE REVISTA. ACÓRDÃO EMBARGADO PUBLICADO SOB A ÉGIDE DA LEI 11.496/2007. GARANTIA DE EMPREGO. ACIDENTE DE TRABALHO. CONTRATO DE TRABALHO A TERMO. COMPATIBILIDADE. EMPREGADO CONTRATADO POR EXPERIÊNCIA. 1. As regras vigem, os princípios valem; o valor que neles se insere se exprime em graus distintos. Os princípios, enquanto valores fundamentais, governam a Constituição, o régimen, a ordem jurídica. Não são apenas a lei, mas o Direito em toda a sua extensão, substancialidade, plenitude e abrangência. A esta altura, os princípios se medem normativamente, ou seja, têm alcance de norma e se traduzem por uma dimensão valorativa, maior ou menor, que a doutrina reconhece e a experiência consagra. Consagração observada de perto na positividade dos textos constitucionais, donde passam à esfera decisória dos arestos, até constituírem com estes aquela jurisprudência principal, a que se reporta, com toda a argúcia, García de Enterría. Essa jurisprudência tem feito a força dos princípios e o prestígio de sua normatividade – traço coetâneo de um novo Estado de Direito cuja base assenta já na materialidade

e preeminências dos princípios. A importância vital que os princípios assumem para os ordenamentos jurídicos se torna cada vez mais evidente, sobretudo se lhes examinarmos a função e presença no corpo das Constituições contemporâneas, onde aparecem como os pontos axiológicos de mais alto destaque e prestígio com que fundamentar na Hermenêutica dos tribunais e legitimidade dos preceitos da ordem constitucional. Como vão longe os tempos em que os princípios, alojados nos Códigos, exercitavam unicamente a função supletiva ou subsidiária, vinculados à questão da capacidade ou suficiência normativa do ordenamento jurídico, conforme a doutrina positivista da compreensão do Direito como mero sistema de leis, com total exclusão de valores, ou seja, com ignorância completa da dimensão axiológica dos princípios!(...) O ponto central da grande transformação por que passam os princípios reside, em rigor, no caráter e no lugar de sua normatividade, depois que esta, inconcussamente proclamada e reconhecida pela doutrina mais moderna, salta dos Códigos, onde os princípios eram fontes de mero teor supletório, para as Constituições, onde em nossos dias se convertem em fundamento de toda a ordem jurídica, na qualidade de princípios constitucionais. Postos no ponto mais alto da escala normativa, eles mesmos, sendo normas, se tornam, doravante, as normas supremas do ordenamento. Servindo de pautas ou critérios por excelência para a avaliação de todos os conteúdos normativos, os princípios, desde sua constitucionalização, que é ao mesmo passo positivamente no mais alto grau, recebem como instância valorativa máxima categoria constitucional, rodeada do prestígio e da hegemonia que se confere às normas inseridas na Lei das Leis. Com esta relevância adicional, os princípios se convertem igualmente em norma normarum, ou seja, norma das normas (PAULO BONAVIDES, Curso de Direito Constitucional - 18ª ed. - São Paulo: Malheiros, 2006, pp. 288-90). 2. Onde não houver respeito pela vida e pela integridade física do ser humano, onde as condições mínimas para uma existência digna não forem asseguradas, onde a intimidade e identidade do indivíduo forem objeto de ingerências indevidas, onde sua igualdade relativamente aos demais não for garantida, bem como onde não houver limitação do poder, não haverá espaço para a dignidade da pessoa humana, e esta não passará de mero objeto de arbítrio e injustiças. A concepção do homem-objeto, como visto, constitui justamente a antítese da noção da dignidade da pessoa humana (...). No que concerne à vinculação aos direitos fundamentais, há que ressaltar a particular relevância da função exercida pelos órgãos do Poder Judiciário, na medida em que não apenas se encontram, eles próprios, também vinculados à Consti-

tuição e aos direitos fundamentais, mas que exercem, para além disso (e em função disso), o controle da constitucionalidade dos demais atos estatais, de tal sorte que os tribunais dispõem – consoante já se assinalou em outro contexto – simultaneamente do poder e do dever de não aplicar os atos contrários à Constituição, de modo especial os ofensivos aos direitos fundamentais, inclusive declarando-lhes a inconstitucionalidade. É neste contexto que se têm sustentado que são os próprios tribunais, de modo especial a Jurisdição Constitucional por intermédio de seu órgão máximo, que definem, para si mesmos e para os demais órgãos estatais, o conteúdo e sentido correto dos demais direitos fundamentais. Paralelamente a esta dimensão negativa da vinculação do Poder Judiciário aos direitos fundamentais, J. Miranda, ilustre mestre de Lisboa, aponta a existência de uma faceta positiva, no sentido de que os juízes e tribunais estão obrigados, por meio da aplicação, interpretação e integração, a outorgar às normas de direitos fundamentais a maior eficácia possível no âmbito do sistema jurídico. Ainda no âmbito destas funções positiva e negativa da eficácia vinculante dos direitos fundamentais, é de destacar-se o dever de os tribunais interpretar e aplicarem as leis em conformidade com os direitos fundamentais, assim como o dever de colmatação de eventuais lacunas à luz das normas de direitos fundamentais, o que alcança inclusive, a Jurisdição cível, esfera na qual – ainda que numa dimensão diferenciada – também se impõe uma análise da influência exercida pelos direitos fundamentais sobre as normas de direito privado. Neste contexto, constata-se que os direitos fundamentais constituem, ao mesmo tempo, parâmetros materiais e limites para o desenvolvimento judicial do Direito. Por outro lado, a condição peculiar do Poder Judiciário, na medida em que, sendo simultaneamente vinculado à Constituição (e aos direitos fundamentais) e às leis, possui o poder-dever de não aplicar as normas inconstitucionais, revela que eventual conflito entre os princípios da legalidade e da constitucionalidade (isto é, entre lei e Constituição) acaba por resolver-se em favor do último (INGO WOLFGANG SARLET, *Eficácia dos Direitos Fundamentais*. São Paulo: Editora Livraria do Advogado, 2001, pp. 110-1 e 335-6). 3. Incumbe ao empregador, independentemente da modalidade de vínculo, o dever de proporcionar ao empregado as condições de higiene, saúde e segurança no ambiente laboral, sob pena de afronta ao princípio da prevenção do dano ao meio ambiente, exteriorizado, no âmbito do Direito do Trabalho, na literalidade do artigo 7º, XXII, da Carta Magna, segundo o qual é direito dos trabalhadores, urbanos e rurais, dentre outros, a redução dos riscos inerentes ao trabalho, por meio de normas

de saúde, higiene segurança. 4. A exegese perfilhada permite que se atribua ao mencionado princípio máxima efetividade, outorgando-lhe o sentido que mais eficácia lhe dê (...) e conferindo a essa norma fundamental, ligada a todas as outras normas, o máximo de capacidade de regulamentação e de realização (JORGE MIRANDA, Manual de Direito Constitucional. Tomo II – Constituição. 5ª. ed., revista e atualizada. Lisboa: Coimbra Editora, 2003, pág. 291), de modo a permitir a concretização não apenas do direito fundamental a um meio ambiente equilibrado (CR, arts. 200, caput e VIII, e 225), mas também do direito fundamental à saúde do trabalhador (CR, art. 6º), uma das dimensões do direito à vida, o qual constitui suporte para existência e gozo dos demais direitos (...), sendo necessário, para sua proteção, assegurar-se os seus pilares básicos: trabalho digno e saúde (RAIMUNDO SIMÃO DE MELO, Proteção legal e tutela coletiva do meio ambiente do trabalho. In: Meio Ambiente do Trabalho – coordenação Associação Nacional dos Procuradores do Trabalho. São Paulo: LTr, 2002, pp. 13-4). 5. Quando o constituinte estabeleceu que a ordem econômica deve se atentar para o princípio da função social da propriedade (art. 170, III), atingiu a empresa que é uma das unidades econômicas mais importantes no hodierno sistema capitalista. Nessa direção Enzo Roppo observa, com acerto, que o atual processo econômico é determinado e impulsionado pela empresa, e já não pela propriedade em sua acepção clássica. Ao esquadrihar a dicção do mencionado dispositivo constitucional, Eros Grau sublinha: ‘O que mais releva enfatizar, entretanto, é o fato de que o princípio da função social da propriedade impõe ao proprietário – ou a quem detém o poder de controle, na empresa – o dever de exercê-lo em benefício de outrem e não, apenas, de não o exercer em prejuízo de outrem. Isso significa que a função social da propriedade atua como fonte da imposição de comportamentos positivos – prestação de fazer, portanto, e não, meramente, de não fazer – ao detentor do poder que deflui da propriedade’. Indubitavelmente, essa imposição de comportamento positivo ao titular da empresa, quando manifestada na esfera trabalhista, significa um atuar em favor dos empregados, o que, na prática, é representado pela valorização do trabalhador, por meio de um ambiente hígido, salário justo e, acima de tudo, por um tratamento que enalteça a sua dignidade enquanto ser humano (arts. 1º, 3º, 6º, 170 e 193, todos da CF) (JOSÉ AFFONSO DALLEGRAVE NETO in Responsabilidade Civil no direito do Trabalho. São Paulo: LTr, 2ª ed., 2007, p. 335). 6. A boa-fé expande as fontes dos deveres obrigacionais, posicionando-se ao lado da vontade e dotando a obrigação de deveres orientados a interesses distintos dos

vinculados estritamente à prestação, tais como o não-surgimento de danos decorrentes da prestação realizada ou a realização do melhor adimplemento (JORGE CESA FERREIRA DA SILVA, A Boa-fé e a Violação Positiva do Contrato - Rio de Janeiro: Renovar, 2002, p. 270). 7. Tendo o empregador o dever de proteção, de segurança, de zelo pela incolumidade física e mental de seus empregados, não se harmoniza com a boa-fé objetiva, tampouco com a função social da empresa, o rompimento do contrato de trabalho, logo após o retorno do afastamento ocasionado pelo acidente de trabalho sofrido na entrega do labor ao empreendimento patronal, ainda que o liame tenha sido firmado a termo, presumindo-se – presunção *juris tantum* - discriminatória a extinção do vínculo em tais circunstâncias, considerada a situação de debilidade física comumente verificada no período que sucede a alta previdenciária, a acarretar a ilicitude da dispensa, pelo abuso que traduz, e viciar o ato, eivando-o de nulidade. 8. O art. 3º, IV, da Carta Política situa entre os objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil o combate a todas as formas de discriminação. 9. A Convenção 117 da OIT, sobre os objetivos e normas básicas da política social, ratificada pelo Brasil em 24.3.69 e promulgada pelo Decreto 66.496/70, estabelece, no art. 14, que os Estados Membros devem construir uma política social que tenha por finalidade a supressão de todas as formas de discriminação, especialmente em matéria de legislação e contratos de trabalho e admissão a empregos públicos ou privados e condições de contratação e de trabalho. 10. Mais recentemente, a **Declaração da OIT sobre os Princípios e Direitos Fundamentais no Trabalho, de 1998**, ao reconhecer a necessidade de se respeitar, promover e aplicar um patamar mínimo de princípios e direitos nas relações de trabalho, que são fundamentais para os trabalhadores, novamente entroniza o princípio da não-discriminação em matéria de emprego ou ocupação, reafirmando, assim, o compromisso e a disposição das nações participantes dessa organização. 11. Embora não desejado por nenhuma das partes, abstraindo a questão relativa à culpa, o acidente de trabalho reflete fatalidade que é suportada por toda a sociedade: pelo Estado - mediante pagamento dos benefícios previdenciários pertinentes-, pelo empregador - com a manutenção do emprego por no mínimo um ano após o retorno do afastamento-, pelo empregado – parte naturalmente mais prejudicada no evento danoso. 12. O empregado acidentado, após o afastamento e gozo do benefício previdenciário, quando retorna, passa a entregar novamente sua força de trabalho em contraprestação à remuneração percebida, sem prejuízo para o empregador. 13. Logo, a extensão da garantia de emprego ao

empregado em contrato de experiência, longe de exigir maiores sacrifícios por parte do empregador, apenas assegura a manutenção do vínculo a trabalhador selecionado pela própria parte patronal, para experimentação e ulterior contratação – condicionada aos resultados do lapso experimental, os quais, em caso de acidente de trabalho ocorrido justamente nesse período, resultam evidentemente prejudicados. 14. A própria interpretação literal do art. 118 da Lei 8.213/91 – que não distingue entre as modalidades de contrato de trabalho – viabiliza o alcance da garantia de emprego a trabalhador acidentado em contrato a termo – compreensão que, com maior razão, abraça os contratos firmados por experiência. 15. Cabe a esta Justiça Especializada, na interpretação do ordenamento jurídico e na aplicação dos princípios constitucionalmente consagrados, assegurar que empregados pessoalmente vitimados não tenham seus prejuízos majorados com a perda do meio de sustento, em momento no qual tentam retornar ao estado, físico e mental, em que se encontravam anteriormente ao acidente de trabalho sofrido na inserção de sua mão-de-obra na cadeia produtiva do empregador. 16. Consideradas tais peculiaridades, a atual jurisprudência desta Casa tem se inclinado no sentido da ampla compatibilidade dos contratos de experiência e demais contratos a termo com a garantia de emprego decorrente de acidente de trabalho, consoante revelam recentes precedentes. 17. Impõe-se concluir que o empregado contratado por experiência, uma vez acidentado, tem o contrato de trabalho suspenso até o efetivo retorno ao trabalho, e, tratando-se de suspensão do contrato de trabalho, o prazo avençado para o seu termo volta a correr após o retorno ao trabalho, sendo absorvido pelo próprio período da garantia de emprego. 18. O argumento da embargante, no sentido de que o direito positivo vigente não ampara a garantia de emprego do empregado acidentado em contrato por experiência não alcança êxito. 19. Ao reconhecer o direito do autor à indenização referente ao período estável de 12 meses e consecutivos, a Turma privilegiou os princípios da proporcionalidade, da dignidade da pessoa humana, da valorização social do trabalho, da função social da empresa, do meio ambiente de trabalho seguro, da boa-fé objetiva e da não-discriminação, imprimindo interpretação sistemática da legislação pertinente, à luz da Constituição da República – norma fundamental do ordenamento jurídico. Recurso de embargos conhecido e não provido”. (BRASIL, 2011, grifos acrescidos).

A terceira ementa de acórdão selecionada, publicada em 2016, também indica a Declaração da OIT sobre os Princípios e Direitos Fundamen-

tais no Trabalho no conjunto das referências normativas apresentadas.

I - AGRAVO DE INSTRUMENTO DA RECLAMADA. RECURSO DE REVISTA INTERPOSTO SOB A ÉGIDE DAS LEIS Nº 13.015/2014 E 5.869/1973 - DESCABIMENTO. 1. NULIDADE DO DESPACHO DENEGATÓRIO. DESPACHO DE ADMISSIBILIDADE EXARADO PELO JUÍZO “A QUO”. NULIDADE NÃO CONFIGURADA. O trancamento do recurso, na origem, nenhum preceito viola, na medida em que exercitado o juízo de admissibilidade dentro dos limites da lei (CLT, art. 896, § 1º). 2. NULIDADE. NEGATIVA DE PRESTAÇÃO JURISDICIONAL. Não são toleradas, em sede recursal (sobretudo na via extraordinária), razões que remetam o julgador a outras peças dos autos. Incumbe ao recorrente fazer claras, em sua insurreição, todas as situações que, no âmbito processual, motivam-no. Somente estas nuances, quando moldadas aos permissivos legais, serão devolvidas ao conhecimento da Corte “ad quem”. No recurso de revista, a despeito de traçar digressão sobre a necessidade de prequestionamento e de ampla resposta jurisdicional (aspectos teóricos em que está coberta de razão), a parte jamais declina quais os pontos omitidos em embargos de declaração e qual seria a sua relevância, para eventual conhecimento e sucesso do apelo extraordinário. 3. INDENIZAÇÃO POR DANO MORAL. DISPENSA DISCRIMINATÓRIA. EMPREGADOS QUE AJUIZARAM RECLAMAÇÃO TRABALHISTA. O direito potestativo do empregador à dispensa de seus empregados sofre limites pelo direito laboral. Na hipótese, o Regional constatou que a dispensa do empregado configura abuso de direito, por discriminatória e retaliativa. Assim, configura-se o dano “in re ipsa”, pela ofensa à dignidade do empregado e ao seu livre acesso à Justiça. 4. DANO MORAL. VALOR. CRITÉRIOS PARA ARBITRAMENTO. APELO DESFUNDAMENTADO. Na ausência de indicação expressa e direta de ofensa à Lei ou à Constituição, de contrariedade a súmula desta Corte, ou da ocorrência de divergência jurisprudencial, não merece trânsito o recurso de revista (CLT, art. 896). Agravo de instrumento conhecido e desprovido. II - RECURSO DE REVISTA DO RECLAMANTE INTERPOSTO SOB A ÉGIDE DA LEI Nº 13.015/2014. 1. DISPENSA DISCRIMINATÓRIA. RETALIAÇÃO AO AJUIZAMENTO DE AÇÃO TRABALHISTA. DIREITO DE REINTEGRAÇÃO. O princípio da não discriminação nas relações de trabalho está positivado na **Declaração da OIT sobre os Princípios e Direitos Fundamentais no Trabalho**, nas Convenções 111 e 117, bem como na Lei nº 9.029/1995, cujo rol do art. 1º tem a hermenêutica ampliativa justificada pelo art. 8º

da CLT. Na hipótese dos autos, demonstrada a ilicitude da conduta, é devida a reintegração do empregado, nos termos do art. 4º da Lei nº 9.029/1995. Recurso de revista conhecido e provido. 2. DANO MORAL. INDENIZAÇÃO. VALOR. CRITÉRIOS PARA ARBITRAMENTO. O Regional não menciona no acórdão qual o valor arbitrado à condenação, razão pela qual impossível a aferição de sua razoabilidade (Súmula 297/TST). Recurso de revista não conhecido. (BRASIL, 2016, grifos acrescentados)

A quarta ementa de acórdão selecionada, publicada em 2019, também insere a referência à Declaração Internacional da OIT de 1998 com parte relevante dos fundamentos explicitados na referida ementa.

RECURSO DE EMBARGOS REGIDO PELAS LEIS Nos 13.015/2014 E 13.105/2015. DISPENSA DISCRIMINATÓRIA. RETALIAÇÃO AO AJUIZAMENTO DE AÇÃO TRABALHISTA. DIREITO DE REINTEGRAÇÃO. DIVERGÊNCIA JURISPRUDENCIAL NÃO CARACTERIZADA. 1. A Eg. 3ª Turma conheceu do recurso de revista do reclamante e deu-lhe provimento para, decretada a nulidade dos atos de despedimento, condenar a reclamada à reintegração do autor, bem como ao pagamento dos salários e demais vantagens do período de afastamento. Concluiu que “o princípio da não discriminação nas relações de trabalho está positivado na **Declaração da OIT sobre os Princípios e Direitos Fundamentais no Trabalho**, nas Convenções 111 e 117, bem como na Lei nº 9.029/1995, cujo rol do art. 1º tem a hermenêutica ampliativa justificada pelo art. 8º da CLT”, e que, “na hipótese dos autos, demonstrada a ilicitude da conduta, é devida a reintegração do empregado, nos termos do art. 4º da Lei nº 9.029/1995”. 2. O v. acórdão embargado foi publicado sob a vigência da Lei nº 13.015/2014, que imprimiu nova redação ao art. 894, II, da CLT, no sentido de que somente é cabível o recurso de embargos quando demonstrada divergência jurisprudencial entre Turmas do TST (OJ 95/SBDI-1) ou destas com as decisões proferidas pela Seção de Dissídios Individuais ou contrariedade a súmula ou orientação jurisprudencial do Tribunal Superior do Trabalho ou súmula vinculante do Supremo Tribunal Federal. Ociosa, portanto, a indicação de ofensa a dispositivos de Lei e da Constituição. 3. O único aresto colacionado sequer tangencia a discussão central do acórdão embargado, limitando-se a sufragar tese no sentido de que a norma do art. 7º, I, da CF é de eficácia limitada e de que, ainda que caracterizada dispensa discriminatória, diante da inexistência de legislação que confira alguma proteção efetiva ao trabalhador - no caso daqueles autos, estabilidade

e reintegração no emprego -, a dispensa é ato potestativo do empregador. Nele, não há uma linha sequer abordando a questão à luz das disposições da Lei nº 9.029/1995. 4. A falta de pronunciamento expresso, no paradigma colacionado, sob o prisma da discussão trazida nos presentes autos, que gira em torno da aplicabilidade ou não do rol da Lei nº 9.029/1995, que foi indicada pela Eg. 3ª Turma como fundamento legal para a reintegração do obreiro, inviabiliza o cotejo analítico de teses, na forma exigida pelo art. 894, II, da CLT e orientada na Súmula 296, I, do TST. Recurso de embargos não conhecido. (BRASIL, 2019b, grifos acrescentados)

No caso específico da pesquisa jurisprudencial referente à Declaração de 1998, observa-se que as Convenções Fundamentais da OIT indicadas na Declaração de 1998 são recorrentemente citadas no padrão decisório do TST, mesmo que nem sempre a própria Declaração de 1998 seja nominalmente identificada.

Ou seja, diferentemente do padrão regulatório adotado quanto à aplicação das Declarações de Direitos da OIT, o TST tradicionalmente incorpora as Convenções Internacionais do Trabalho ratificadas pelo Brasil como fonte formal obrigatória nas situações judicializadas referentes a temáticas próprias do Direito Internacional do Trabalho. Aliás, as Convenções Internacionais da OIT ratificadas são reconhecidas, no padrão regulatório do TST, como a principal fonte jurídica da regulamentação internacional do trabalho<sup>33</sup>.

Assim, o que se comprova pelo número ainda exíguo de ementas de acórdãos capturadas na pesquisa, é que o giro normativo produzido pela OIT com a Declaração de 1998, no sentido de diversificar sua atividade política e seu instrumental normativo, mediante ênfase na Declaração de Direitos, não produziu grandes reflexos no padrão decisório do TST, que mantém as Convenções Internacionais da OIT devidamente ratificadas como o padrão normativo prioritário de referência.

---

<sup>33</sup> Importante reforçar que o Direito Internacional do Trabalho não se encerra nas normas criadas pela OIT, apesar de seu protagonismo e importância. A respeito, consultar VALTICOS, 1977, p. 21)

## **A Declaração da OIT Sobre a Justiça Social para uma Globalização Justa**

A *Declaração da OIT Sobre Justiça Social para uma Globalização Justa*, adotada pela OIT em 2008, “expressa a visão contemporânea do mandato da OIT na era da globalização”. Trata-se de uma Declaração que reafirma os princípios e valores constitutivos da OIT, fortalecendo-os, para que a OIT possa responder aos desafios do século XXI. Reflete, assim, o amplo consenso sobre a necessidade de uma dimensão social para a globalização, com vistas ao alcance do progresso e da justiça social (ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO, d).

No trajeto da pesquisa jurisprudencial, objetivou-se filtrar acórdãos do TST que fazem referência à Declaração da OIT sobre a Justiça Social para uma Globalização Justa. Para viabilizar a pesquisa e filtrar os acórdãos, utilizaram-se as expressões “declaração da OIT sobre a justiça social para uma globalização justa”, “declaração da OIT de 2008”, “declaração da OIT sobre justiça social”, “declaração da OIT sobre globalização justa” e “declaração da OIT sobre globalização”, todas como argumentos de pesquisa inseridos no campo “Palavras na ementa (e)” do sistema de pesquisa jurisprudencial do TST.<sup>34</sup> Aqui também o recorte temporal considerado foi de 31/12/2004 a 31/12/2019.

Com os parâmetros de pesquisa demarcados, não foi encontrado nenhum acórdão com a indicação, na ementa, da Declaração da OIT sobre a Justiça Social para uma Globalização Justa. Tal circunstância revela importante ausência no padrão decisório levantado.

A conclusão anteriormente apresentada quanto à indicação da Declaração Tripartite de Princípios sobre Empresas Multinacionais e Política Social da OIT na jurisprudência do TST aqui se repete. É possível que a Declaração da OIT sobre a Justiça Social para uma Globalização Justa tenha sido eventualmente citada no corpo dos acórdãos, o que seria um indicativo de que o documento internacional serviria como argumento de reforço da decisão prolatada. De toda maneira, incidem aqui, novamente, as ponderações já feitas no final do item III deste artigo, ao explicarem, em seu conjunto, em certa medida, esta ausência de menções à Declaração de 2008 da OIT em ementas de acórdãos do Tribunal Superior do Trabalho.

---

<sup>34</sup> Disponível em: <https://jurisprudencia.tst.jus.br>

## **A Declaração do Centenário da OIT para o Futuro do Trabalho**

Por ocasião de seu centenário (1919-2019), a OIT adotou, na 108ª Conferência Internacional do Trabalho, a *Declaração do Centenário da OIT para o Futuro do Trabalho*, documento que reafirma sua missão de justiça social, projetando-a como referência prevalecente para o segundo século de sua existência.

A Declaração do Centenário da OIT apresenta valor simbólico e político relevantes, por reforçar a missão de justiça social da OIT em seus cem anos de existência, além de projetar as perspectivas de atuação da Organização Internacional para o futuro do trabalho.

É importante registrar que a Declaração do Centenário da OIT para o Futuro do Trabalho, divulgada em meados de 2019, não foi objeto de pesquisa jurisprudencial, em razão do limite temporal observado nesta pesquisa (31/12/2004 a 31/12/2019).

### **Conclusão**

A partir de amostra de pesquisa metodologicamente selecionada procurou-se verificar como as diretrizes internacionais constitucionalizadas para o Direito do Trabalho foram utilizadas na fundamentação jurisprudencial do Tribunal Superior do Trabalho, no período de 31/12/2004 a 31/05/2019, ou seja, considerado um prazo de 15 anos. Buscou-se analisar, especificamente, o padrão regulatório do TST quanto à aplicação das Declarações de Direitos da OIT na fundamentação e na prática jurisprudencial trabalhista. O levantamento jurisprudencial foi realizado a partir do site oficial do TST, sendo as diversas nomenclaturas atribuídas às declarações lançadas especificamente no campo “Palavras na ementa”.

No campo da regulação judicial trabalhista, constatou-se, consideradas as limitações da pesquisa proposta, que as Declarações de Direitos da OIT não são frequentemente reconhecidas como padrão normativo vinculante a subsidiar as decisões judiciais em temas de Direitos Humanos, Direito Internacional e Direito Constitucional do Trabalho, sendo sua aplicação ainda um desafio para o TST.

O padrão decisório do TST sinaliza para duas importantes conclusões.

Primeiro, o giro normativo produzido pela OIT, ao final do século XX, com diversificação de sua atividade política e de seu instrumental normativo, no sentido de enfatizar o sistema de *soft law*, sobretudo por meio das Declarações de Direitos, não produziu grandes reflexos no padrão decisório do Tribunal Superior do Trabalho, que mantém as Convenções Internacionais da OIT ratificadas como padrão normativo prioritário de referência.

Ou seja, o padrão decisório do TST em temas vinculados ao Direito Internacional do Trabalho ainda é construído, na perspectiva do Direito Internacional, com suporte quase que exclusivo no sistema da *hard law*, ou seja, com base nas Convenções Internacionais da OIT que foram ratificadas pelo Brasil.

Segundo, no campo da regulação judicial trabalhista, a aplicação das Declarações de Direitos da OIT, nas decisões do TST, ainda é um desafio, circunstância que reduz a possibilidade de interseção ampla entre as normas da OIT e as normas domésticas.

Enfim, compreende-se existir espaço para o aperfeiçoamento da jurisprudência trabalhista, de modo que as Declarações de Direitos da OIT sejam também referenciadas no padrão decisório, num contexto de integração sistêmica ao conjunto normativo próprio dos Direitos Humanos, do Direito Internacional do Trabalho e do Direito Constitucional do Trabalho.

A aproximação e a convergência desse conjunto normativo são fundamentais para se fortalecer a missão de justiça social do Poder Judiciário Trabalhista, apresentando-se, ainda, como um passo decisivo para a consagração das Declarações de Direitos da OIT na jurisprudência da Corte Trabalhista brasileira.

## Referências Bibliográficas

ALVARENGA, R. Z. de. **A Declaração de Princípios e Direitos Fundamentais no Trabalho de 1998 e as Convenções Fundamentais da OIT Comentadas**. São Paulo: LTr, 2018.

\_\_\_\_\_. **Direitos Humanos**. São Paulo: LTr, 2016.

BELTRAMELLI NETO, S. **Direitos Humanos**. 5.ed. Salvador: Editora JusPODIVM, 2018.

BRASIL. Tribunal Superior do Trabalho. Recurso de Embargos E-RR-1438-04.2011.5.09.0195, Subseção I Especializada em Dissídios Individuais, Relator Ministro José Roberto Freire Pimenta, Data de Publicação: DEJT 13/09/2019a

\_\_\_\_\_. Tribunal Superior do Trabalho. E-ED-ARR-10872-91.2014.5.03.0061, Subseção I Especializada em Dissídios Individuais, Ministro Alberto Bresciani de Fontan Pereira. Data de publicação: DEJT 10/05/2019b

\_\_\_\_\_. Tribunal Superior do Trabalho. ARR-11074-68.2014.5.03.0061, 3ª Turma, Ministro Alberto Bresciani de Fontan Pereira, DEJT 13/05/2016.

\_\_\_\_\_. Tribunal Superior do Trabalho. Recurso de Revista 3990-35.2011.5.02.0421, Relator Ministro: Mauricio Godinho Delgado, 3ª Turma, Data de Publicação: DEJT 26/06/2015.

\_\_\_\_\_. Tribunal Superior do Trabalho. Recurso de Revista 75700-37.2010.5.16.0009, Relator Ministro: Mauricio Godinho Delgado, Data de Julgamento: 17/09/2013, 3ª Turma, Data de Publicação: DEJT 20/09/2013.

\_\_\_\_\_. Tribunal Superior do Trabalho. Embargos em Recurso de Revista 9700-45.2004.5.02.0465, Subseção I Especializada em Dissídios Individuais, Ministra Rosa Maria Weber, Data de Publicação: DEJT 05/08/2011.

\_\_\_\_\_. Tribunal Superior do Trabalho. RR-101100-94.2001.5.04.0561, 1ª Turma, Ministro João Oreste Dalazen, Data de Publicação: DEJT 26/08/2005.

DELGADO, G. N. Direitos humanos dos trabalhadores: perspectiva de análise a partir dos princípios internacionais do direito do trabalho e do direito previdenciário. *In*: DELGADO, M. G.; DELGADO, G. N. **Constituição da República e direitos fundamentais: dignidade da pessoa humana, justiça social e direito do trabalho**. 4.ed. São Paulo: LTr, 2017.

DELGADO, M. G. **Curso de Direito do Trabalho**. 18.ed. São Paulo: LTr, 2019.

DELGADO, M. G.; DELGADO, G. N. A OIT e sua Missão de Justiça Social. *In*: **Revista Pensamento Jurídico**. São Paulo. Vol. 13, nº 2, jul./dez. 2019a.

\_\_\_\_\_. A Declaração de 1998 da OIT Sobre os Princípios e Direitos Fundamentais no Trabalho: parâmetros de um marco civilizatório e regulatório para os direitos humanos dos trabalhadores. *In*: **Revista da Associação Brasileira dos Advogados Trabalhistas – ABRAT**, ano 6, n. 6 (jan/dez. 2019). Belo Horizonte: RTM, 2019b.

\_\_\_\_\_. O Papel da Justiça do Trabalho no Brasil. *In*: DELGADO, Mauricio Godinho; DELGADO, Gabriela Neves. **Constituição da República e Direitos Fundamentais: dignidade da pessoa humana, justiça social e direito do trabalho**. 4.ed. São Paulo: LTr, 2017a.

\_\_\_\_\_. Estruturação e desenvolvimento da Justiça do Trabalho no Brasil. *In*: DELGADO, M. G.; DELGADO, G. N. *In*: DELGADO, M. G.; DELGADO, G. N. **Constituição da República e Direitos Fundamentais: dignidade da pessoa humana, justiça social e direito do trabalho**. 4.ed. São Paulo: LTr, 2017b.

DELGADO, M. G. Constituição da República, Estado Democrático de Direito e Direito do Trabalho. *In*: DELGADO, Mauricio Godinho; DELGADO, Gabriela Neves. **Constituição da República e Direitos Funda-**

**mentais:** dignidade da pessoa humana, justiça social e direito do trabalho. 4.ed. São Paulo: LTr, 2017a.

\_\_\_\_\_. Justiça do Trabalho e Sistema Trabalhista: Elementos para a Efetividade do Direito do Trabalho e do Direito Processual do Trabalho no Brasil. *In:* DELGADO, M. G.; DELGADO, G. N. **Constituição da República e Direitos Fundamentais:** dignidade da pessoa humana, justiça social e direito do trabalho. 4.ed. São Paulo: LTr, 2017b.

DELGADO, M. G.; DELGADO, G. N. **Tratado Jurisprudencial de Direito Constitucional do Trabalho.** Volume I. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2013a.

\_\_\_\_\_. **Tratado Jurisprudencial de Direito Constitucional do Trabalho.** Volume II. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2013b.

\_\_\_\_\_. **Tratado Jurisprudencial de Direito Constitucional do Trabalho.** Volume III. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2013c.

EBERT, P. R. L. A Constituição da OIT (1919) e a Declaração de Filadélfia (1944). *In:* ROCHA, C. J. da; LUDOVICO, G.; PORTO, L. V.; BORSIO, M.; ALVARENGA, R. Z. (Coordenadores). **Direito Internacional do Trabalho:** aplicabilidade e eficácia dos instrumentos de proteção ao trabalhador. São Paulo: LTr, 2018.

FREITAS JÚNIOR, A. R. de. Direitos sociais e direitos fundamentais na perspectiva da declaração da OIT de 1998: um caso de *soft law* no rumo de sua efetividade. *In:* GOMES, A.V. M.; FREITAS JÚNIOR, A. R. (Orgs.). **A Declaração de 1998 da OIT sobre Princípios e Direitos Fundamentais no Trabalho.** São Paulo: LTr, 2014.

JAVILLIER, J. **Introducción a OIT.** Derechos fundamentales en el trabajo. Madri: Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, 2003.

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO. **História da OIT.** Disponível em: <https://www.ilo.org/brasilia/conheca-a-oit/historia/lang--pt/index.htm>. (a)

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO. **Tripartismo e Diálogo Social**. Disponível em: [https://www.ilo.org/lisbon/temas/WCMS\\_650874/lang--pt/index.htm](https://www.ilo.org/lisbon/temas/WCMS_650874/lang--pt/index.htm). Acesso em: 22 jun. 2019.(b)

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO. **Declaração Tripartite de Princípios sobre Empresas Multinacionais e Política Social**. Disponível em: [https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/---ilo-brasilia/documents/publication/wcms\\_227046.pdf](https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/---ilo-brasilia/documents/publication/wcms_227046.pdf). Acesso em: 27 jun. 2019. (c)

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO. **Declaração da OIT Sobre Justiça Social para uma Globalização Justa**. Disponível em: [https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---europe/---ro-geneva/---ilo-lisbon/documents/genericdocument/wcms\\_665217.pdf](https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---europe/---ro-geneva/---ilo-lisbon/documents/genericdocument/wcms_665217.pdf). Acesso em: 27 jun. 2019. (d)

PIOVESAN, F. **Direitos Humanos e o Direito Constitucional Internacional**. 16. ed. São Paulo: Saraiva, 2016.

SZABO, I. Fundamentos históricos de los derechos humanos y desarrollos posteriores. *In*: VASAK, Karel (editor general). **Las dimensiones internacionales de los derechos humanos**. Volume I. España: Serbal/Unesco, 1984.

SIMMA, B.; ALSTON, P. **The Sources of Human Rights Law: Custom, Jus Cogens and General Principles**. The Australian Year Book of International Law, vol. 12, n. 1, 01 Jan. 1992.

SUPIOT, A. **O Espírito de Filadélfia: a justiça social diante do mercado total**. Traduzido por Tânia do Valle Tschiedel. Porto Alegre: Sulina, 2014.

VALTICOS, N. **Derecho Internacional Del Trabajo**. Madrid: Editorial Tecnos, 1977.

WELLMAN, C. **The Moral Dimension of Human Rights Documents**. Oxford: Oxford University Press, 2010.

# Políticas Públicas de Enfrentamento da Pobreza no Brasil e no Uruguai: Programas de Erradicação da Pobreza e Desenvolvimento Econômico e Social<sup>1</sup>

Danilo Uzêda da Cruz<sup>2</sup>

**E**mbora nos últimos anos tenhamos observado diversos esforços de elaboração de políticas públicas sociais, as desigualdades são ainda persistentes na América Latina, criando assim um dilema social importante para o continente.

Esse dilema enfrentado por mais da metade das populações da região, em particular no Brasil e no Uruguai, é comumente confundido com a razão de ser dos governos de seus países, porque assim o problema se apresenta: como desafio a ser superado. O último relatório da ONU (2019), por exemplo, afirma que um em cada cinco trabalhadores vivem em situação de pobreza moderada, o que significa viver com uma renda per capita acima de 70 reais e abaixo de 100. A pobreza absoluta associada aos níveis de desigualdade demonstra que essa situação persistirá em perspectiva de continuidade e aumento, caso não se altere o sentido das políticas públicas e das políticas de governo (macroeconômicas). Contraditoriamente essa anotação aparece nos relatórios do BID (1997, 2010, 2017), sinalizando que apesar de uma desconcentração e superação de problemas estruturais a pobreza persistiu sem solução fática após a retirada de políticas de ga-

---

<sup>1</sup> Artigo elaborado para o estágio Pós-doutoral em Desigualdades Globais e Justiça Social realizado no PPG da Faculdade de Direito da Universidade de Brasília e na Faculdade Latinoamericana de Ciências Sociais.

<sup>2</sup> Doutor em Ciências Sociais, Universidade Federal da Bahia.

rantias mínimas, levadas a termo pelos governos do Brasil e do Uruguai no primeiro decênio dos anos 2000.

Em geral, a América Latina apresenta o mesmo quadro crítico: cenário de extrema pobreza e miséria absoluta e concentração de renda para os mais ricos. Mesmo para o Banco mundial cujo receituário ofertado ao longo de mais de 30 anos (1970-2000) adverte que o problema gera implicações nos processos democráticos, o que compromete a estabilidade institucional e a cultura democrática nesses países (BANCO MUNDIAL, 2017). Está claro que a preocupação do Banco está associada à criação de um ambiente propício a atração de capitais e especulação financeira, sendo que a desdemocratização gera um ambiente reverso, afastando investidores e inviabilizando a operacionalização da financeirização e volatilização da moeda (MESZÁROS, 1998).

O presente artigo busca analisar as políticas de enfrentamento da pobreza nos anos iniciais do século XXI no Brasil e no Uruguai, no ensejo de encontrar nexos e relações entre as estratégias de superação desse dilema social, experimentando governos democráticos-populares, que reuniram amplas coalisões de centro-esquerda e que não se isolaram da agenda internacional ou regional, ao contrário, possibilitaram a criação de um importante eixo contra hegemônico, sem se desprender da lógica mundial de acumulação capitalista.

As divergências em relação aos modelos de desenvolvimento implementadas nesses países são muitas, tanto metodológicas quanto ideológicas. Tanto Brasil quanto Uruguai apresentaram iniciativas de difícil sustentação a longo prazo, bem como as mesmas dificuldades quantitativas de aferição da pobreza e explicação mais geral sobre os modelos adotados para combatê-la sob orientação das instâncias que reúnem chefes de Estado, com o fortalecimento das democracias.

A amplitude de publicações teóricas e empíricas, o resultado de pesquisa acadêmica sobre os problemas do desenvolvimento e das desigualdades ou da democracia e a falta dela nos oferece orientações metodológicas para tratar o tema, ao que optamos por uma análise dos programas e políticas sociais dos dois países, comparando e matizando com as determinações regionais e orientações internacionais das agências de fomento. Há uma coerência programática para a América Latina, mesmo para onde os governos populares-democráticos instauraram processos ampliados de democratização dos recursos públicos, de programas de superação da ex-

trema pobreza e miséria. O princípio que orientou essas políticas partiu da análise e do estudo realizado pelas Nações Unidas para toda a região onde, comparativamente, analisa que entre 1970 e 1980 havia 50 milhões de pobres e indigentes, enquanto em 1998 seriam 192 milhões (KLIKSBERG, 2002: 7).

Dado conferido no Relatório do Programa para o Desenvolvimento das Nações Unidas de 2001 (PNUD, 2001) aponta que mais de 1,2 bilhões de pessoas (pouco menos que 1/4 da população mundial) vivem na pobreza absoluta, ou seja, com um rendimento inferior a um dólar por dia. Nos primeiros anos dos anos 2000, no Brasil, os 10% mais ricos da população concentram e se apropriam de 46% do total da riqueza nacional, enquanto os 50% mais pobres – aproximadamente 87 milhões de pessoas – ficam com apenas 13,3%. O exercício de desconcentração de riqueza não tem combinado esforços de desconcentração de poder, com a crescente negação de direitos e a ausência de continuidade de políticas sociais. O que possibilita, dentre outros fatores e dimensões da pobreza, a sustentação da desigualdade social, corroborando com dados expressivos de 55 milhões de brasileiros e brasileiras na pobreza e 22 milhões na indigência.

O quadro no Uruguai não é distinto nos primeiros anos dos anos 2000. De acordo com o Instituto Nacional de Estatísticas – INE, a pobreza no Uruguai oscilou para cima de 30,9% em 2003 para 31,2% em 2004. E o quadro da pobreza, medido pela força econômico-política do país, em seu cenário regional, ainda era agravado por oscilações de Brasil e Argentina, com crises econômicas então instaladas.

As vitórias eleitorais possibilitaram às alianças a confirmação de seus projetos políticos. gerando uma ambiência por mudanças e transformações na esfera social, confirmadas pelo conjunto de medidas, programas e ações governamentais nos anos que sucederam essas vitórias. Havia no conteúdo de seus programas de governo, no Brasil e no Uruguai, uma ampla ação anti-neoliberal, nacional-desenvolvimentista e, portanto, contrária aos processos anteriores de neoliberalização do Estado e das economias. Em nossa tese de doutoramento, identificamos como as políticas públicas se apresentam de forma contraditórias no caso brasileiro, ora atendendo ao capital, ora amalgamando as classes trabalhadoras (CRUZ, 2019).

Entretanto, esses governos foram, desde os primeiros anos, tensionados por modelos hegemônicos de desenvolvimento, seja pela lógica do

controle do mercado, seja por suas expressões nacionais e reflexo nas políticas sociais, notadamente orientadas para a inserção de suas populações no mercado financeiro, na política compensatória e focalizada, com a novidade metodológica da transferência de renda.

Dada a dimensão do tema e da proposição que ora fazemos, dividimos nosso trabalho em três momentos que se somam e se complementam: apresentaremos a dimensão geral da questão do desenvolvimento na América Latina, problematizando as alternativas nacionais para a superação das desigualdades históricas, em contraposição (ou subserviência) aos receituários e pressões do mercado internacional; em seguida abordaremos as questões relativas às políticas públicas de atendimento emergencial e focalizado na pobreza, sob a lógica do neoliberalismo e as contradições apresentadas pelos programas de governo (nacionais-desenvolvimentistas e democráticos populares?); e, finalmente, abordaremos os programas sociais dos governos do Brasil e do Uruguai no período do primeiro decênio dos anos 2000, compreendendo as diversas fases dos programas, problemas de percurso e dificuldades de operacionalização. À guisa de conclusão, esboçaremos alguns problemas de percurso na implantação dessas políticas e suas limitações teórico-práticas.

Brasil e Uruguai experimentaram na primeira década dos anos 2000, como já dissemos, governos de centro-esquerda, ao contrário da década anterior com altos índices de pobreza, tornaram-se dependentes da obtenção e renovação de empréstimos do Banco Mundial e do FMI em busca de reduzir a perversidade do modelo de acumulação hegemônico. A Cúpulas das Américas (OEA) fez com que assumissem, nos programas de governo de cada um desses países respectivamente, determinadas condições e exigências das agências internacionais de fomento, sugerindo ajustes estruturais e regras de bom comportamento de gestão, fazendo emergir a questão da pobreza novamente como interface a ser negociada, após um período de contingência. É, portanto, para toda a América Latina e para Brasil e Uruguai em particular, que se destina a política de erradicação da pobreza, fazendo ofuscar para o público em geral a opção conservadora de controle da pobreza, ao que dista bastante das alternativas socialistas ou comunistas. A redução da pobreza – no prisma neoliberal, até então hegemônico – diz respeito ao controle dos seus efeitos sobre os processos eleitorais (democráticos), possibilitando que os governos possam continuar sua inserção no mercado financeiro internacional, com a atração de

capitais. Tentaremos abordar essa questão, indicando o fator imponderável nessa abordagem, já que não se pode prever matematicamente os efeitos do participacionismo e da democratização das políticas sociais.

Nossos estudos na tese de doutorado (CRUZ, 2019) já apontavam nesse sentido, ao que incorporamos os estudos sobre o Uruguai, posto está sua aproximação estratégica na adoção de políticas sociais de reparação, distribuição e transferência de renda. Reconhecemos ainda que ambos os países sem encontram nos projetos políticos da história política recente, ainda que suas trajetórias históricas os distanciem. São, então, três contornos cruciais para a escolha desses dois países: a opção democrático-popular com tradição política de esquerda, particularmente socialista; as estratégias e programas de combate à pobreza, mormente àquelas de transferência de renda, em compasso com as orientações neoliberais e das agências de financiamento; e, por último, o amplo leque de alianças dos partidos de centro-esquerda (e mesmo alguns partidos conservadores, como é o caso da agenda política do Partido da República), movimentos sociais e organizações não governamentais progressistas, no Brasil em torno do Partido dos Trabalhadores e da figura política do ex-sindicalista e liderança partidária, Luís Inácio Lula da Silva, que tentara se eleger desde a queda do regime militar. Enquanto no Uruguai, Frente Amplio – FA, coalizão histórica de partidos e organizações de esquerda, criada desde 1973, ressurgiu para eleger o médico e liderança partidária Tabaré Vasquez, militante histórico no período da ditadura militar e, em seguida, José Mujica, correligionário de Tabaré, entretanto mais presente entre os setores populares.

Confirma estas vitórias eleitorais, no Brasil e no Uruguai, dos partidos de esquerda, um consenso conjuntural de que as alternativas conservadoras estavam em dissenso, entretanto a Carta aos Brasileiros, por parte do Brasil, e a tentativa de comércio bilateral com os Estados Unidos, por parte do Uruguai, seguem uma orientação programática para a América Latina de tranquilidade jurídico-institucional para o enfrentamento das desigualdades, mas também para a atração de investimentos do mercado financeiro internacional.

Neste trabalho, portanto, buscamos associar fontes documentais dos projetos de desenvolvimento. Nosso horizonte teórico que observa todo o estudo realizado compreende o problema da pobreza em uma perspectiva teórico-crítica, problematizando a atuação dos governos de Brasil

e Uruguai, e a implementação das políticas públicas focalizadas para a superação desse cenário de extrema pobreza e miséria.

Nosso objetivo com esse trabalho é dar prosseguimento aos estudos da tese de doutoramento, na qual estudamos a participação social em torno de um dos programas de superação da pobreza (CRUZ, 2019). Entretanto, no trabalho que ora apresentamos, compreendendo a dimensão da pobreza na América Latina, incorporamos a análise do Uruguai e as políticas de superação da pobreza, buscando analisar o que nos fugiu àquele estudo, que diz respeito a uma integração entre os governos no que diz respeito as estratégias de superação da pobreza. Esse olhar enfrenta um problema de pesquisa complexo e multidimensional, à luz das contradições do processo de acumulação capitalista, os marcadores sociais de diferença.

Os Programas de Governo do Brasil (Coligação Lula de Novo com a força do Povo) e do Uruguai (Frente Amplia) primaram pela manutenção desses acordos internacionais. Podemos observar essa manutenção, assim como algumas inovações locais a partir da pesquisa documental e bibliográfica realizada e dos programas de governo do Brasil e do Uruguai. Os programas analisados de forma central, o Fome Zero/Bolsa Família do governo brasileiro e o PANES/Ingreso Ciudadano do Uruguai, serviram de instrumento empírico para nossa análise. O eixo norteador de ambos é a combinação da reinserção econômica (via consumo) com reinserção no sistema de direitos (sociais, políticos, culturais).

## **Um Breve Percurso nos Processos de Desenvolvimento Brasil e Uruguai**

As características das ações emergenciais de combate à pobreza aparecem como produto histórico das formações sociais do Brasil e do Uruguai envolvendo suas colonizações e descolonizações e a consolidação de seus estados nacionais. Esse longo/curto processo posiciona os dois países na economia mundial de forma periférica, dependente e complementar, com pouco ou restrito espaço de autonomia e inovação nas questões globais. Esse percurso vem combinando ao longo da história uma tendência clientelista e assistencialista pequenos momentos de enfrentamento das oligarquias e do capital internacional, imediatamente desmobilizado para

atender aos fluxos financeiros internacionais.

Em uma abordagem panorâmica, observamos que essa atuação buscou viabilizar o bloco histórico no poder, no sentido de ampliar a acumulação de capital. Em questão estão três processos de desenvolvimento se viabilizaram na América Latina, em particular no Brasil e no Uruguai, como expressões do capitalismo periférico, dependente e complementar. Nesse sentido, o primeiro processo de desenvolvimento teve como resultado a monoprodução (ALMEIDA FILHO, 2013, p. 171), que caracterizará um longo ciclo associado aos primeiros passos do capitalismo e marcado pela exportação do modelo mercantil-colonial-escravista. Esse modelo, fundamentado inicialmente no trabalho escravo ao longo dos séculos XV até o século XIX, não inviabilizou que dinâmicas locais constituíssem Estados nacionais que se tornaram independentes a partir de lutas ou acordos militares em toda a América Latina.

Ao longo do primeiro quartel do século XX, outro modelo emergiu a partir da formação de burguesias nacionais, de burocracias especializadas e da sociedade civil participando da vida pública. A substituição das importações, assim como o modelo de desenvolvimento, esteve associada ao período entre guerras de governos de cunho nacional-conservador ou populistas, cuja estratégia político-social passava pelo fortalecimento – e criação, no caso brasileiro e uruguaio – de uma classe que pudesse consumir a produção interna ativamente e demandasse direitos de baixo impacto aos governos e de baixo custo negocial. A classe média tencionou, por meio dos direitos políticos e mercado, para que as políticas sociais fossem direcionadas para a ampliação da participação do bem público e dos direitos civis. Essa ampliação, nos dois casos analisados, viabilizou, como regra, que a burguesia urbana acessasse o sistema político, inovando o espaço até então restrito às oligarquias rurais. Entretanto, esse acesso também aumentou a pressão sobre as classes urbanas populares e trabalhadoras, em geral, para a inserção das demandas da recém-criada classe operária, que já demandava acesso às políticas.

Como desdobramento, não linear, desse processo anterior, os anos 1964 a 1985 guardaram ao Brasil e ao Uruguai dinâmicas bem próximas, dado aos regimes ditatoriais e modelos nacionalistas e liberais de desenvolvimento. No caso do Uruguai, o golpe militar de 1973 durou até o ano de 1985, enquanto o golpe brasileiro tem seu princípio em 1964, com a ruptura institucional, até a reabertura política de 1985. Entretanto, para

fins de nossa abordagem panorâmica, esse processo, no âmbito da economia, se estende até o início dos anos 1990, quando efetivamente temos uma virada neoliberal nos Estados nacionais aqui estudados.

Como afirmou Furtado (1959), a condição monocultora, monoextrativista e latifundiária do sistema agrário-exportador que aqui preferimos chamar de primário-exportador concentra poder econômico e político em um só campo de poder. A oligarquia nacional que é engendrada a partir das relações socioeconômicas não pode abrir mão do poder político, por ser nele que reside a dominação e o controle da sociedade (FAORO, 2008). A oligarquia agrária controla não somente o mundo rural, como também o sistema de produção como um todo, permanecendo de forma subjugada a metrópole o sistema comercial e a distribuição da riqueza. Serão essas oligarquias que, em maior ou menor grau de autonomia, controlarão o poder político no sistema primário-exportador característico da América Latina até a metade do século XIX<sup>3</sup>. Somente com a consolidação dos processos de independência, as elites locais ganharam relativa autonomia e controle do sistema econômico, sempre caudatários do capital internacional, influenciando sobremaneira a política econômica e os processos de desenvolvimento de acordo com seus interesses, além de fazer funcionar todo o recém-criado aparelho estatal, evocando, para tanto, a ideia de “Estado-nação”, com vistas a garantir a dominação do território (FAORO, 2008).

No conjunto da América Latina, o final do período colonial arrasou essas oligarquias sob o manto do caudilhismo, que assim como atores surgidos das elites coloniais e oligarquias regionais, consolidam-se como lideranças regionais do novo Estado-nação. Substituem a metrópole na composição do poder regional em troca de proteção política e econômica aos tutelados. No Brasil, assim como no Uruguai, esse fenômeno imis-

---

<sup>3</sup> Imiscuídas nos governos essas oligarquias permanecerão tanto no Uruguai, de forma mais clara, quanto no Brasil. Nobre (2014), defende inclusive que essa é a razão pela qual os governos permanecem realizando políticas ambíguas e rentistas ao capital financeiro e as oligarquias regionais. Singer (2016), de outra maneira apresenta o lulismo como esse pacto inovador, sem que de fato o seja. Mais recentemente, Souza (2017) demonstra como essa elite enxerga a modernidade olhando para suas vantagens pessoais, paternalismos, clientelismos, favorecimento ilícito, liquefazendo a classe trabalhadora, seja na sua porção mais pobre ou na classe média. A base ideológica da elite está agrilhoadada ao passado escravista e latifundiário, como aliás já tinha anotado Prado Júnior (1942), Furtado (1959) e em maior medida Bosi (1992).

cuiu-se sob a forma do patriarcalismo e patrimonialismo, substituídos em algumas regiões no final do século XIX e até os anos 1930 pelo clientelismo (FAORO, 2008). Essas gramáticas permanecerão ao longo da história do Brasil e do Uruguai, como demonstra Nunes (2010). Nos dois casos, a oligarquia agrária será a principal fonte de poder político e dirigente do bloco de poder, a despeito de permanecerem como economia periférica ao capital global (NUNES, 2010; SOUZA, 2017).

Entre os últimos anos do século XIX e o começo do século XX, o paradigma primário-exportador se esgota como sistema econômico-político, tanto pelas crises econômicas sucessivas e pelo período de conflitos mundiais como por processos de rearranjos institucionais, políticos e econômicos nos próprios países da periferia do capital. Essas transformações na estrutura produtiva, ainda que não se caracterizem como um movimento hegemônico de inversão do sistema produtivo, possibilitaram que as transformações que ocorriam no mundo dinamizassem as economias da região latino-americana. Sem dúvidas, a Primeira Guerra Mundial e a Crise de 1929 e da década de 1930 repercutiram no continente, inviabilizando as importações e fragilizando as exportações, impactando sistemicamente o modelo. (HOBSBAWM, 1998; WOOD, 2003; DURIGUETTO, 2007; ZIZEK, 2011; NOBRE, 2013). Nesse mesmo momento de crise e estagnação, as cidades se proliferam como centros aglomerados de população e produção e, já no final do século XIX, apresentam-se como um problema de Estado, uma questão de política pública, trazendo ao contexto as classes urbanas, novos atores políticos, econômicos e sociais, instabilizando a ordem institucional em curso. A circulação do ideário libertário – como condição do liberalismo pleno ou como negação ao modelo liberal – encontra nas cidades ambiente favorável, capaz de mobilizar o deslocamento de um novo centro de poder (IANNI, 1987). A oligarquia agrária começa a ter seu poder político questionado ante a ascensão desses novos atores.

O conjunto de conquistas sociais dos trabalhadores urbanos convertidos em benefícios trabalhistas pelo Estado varguista ao longo dos anos 1940, como estabilidade no emprego, férias remuneradas, indenização por demissões, salário-mínimo, jornada de trabalho de 48 horas, equivalência relativa de trabalho entre mulheres e homens, desenvolvimento do sistema previdenciário e de saúde, além de serem demandas desde os primeiros anos do século, também tencionavam o espaço urbano e in-

dustrial há mais de 20 anos. Ao inserir a classe média urbana e os trabalhadores industriais no sistema político, o Estado brasileiro combinou os elementos discursivos e ideológicos do patrimonialismo e patriarcalismo, identificando, na benevolência do Estado benfeitor, as demandas sociais (SANTOS 1987; NOBRE, 2013). Essa mesma lógica se estende para os períodos seguintes, chegando aos anos 1960 e 1970 com políticas públicas que concentravam o processo decisório e a renda nas mãos do Estado e da elite dirigente, tendo, na classe média e no mercado interno, a garantia do dinamismo econômico.

Essa concentração de renda criou condições para uma intensa demanda urbana que impulsionou e estimulou a indústria nacional, sempre na perspectiva de economia periférica. Contudo, um novo elemento é possibilitado vis-à-vis a dinâmica que o capitalismo global assumiu após a Segunda Guerra Mundial. A produção de bens de consumo duráveis passa a ter um efeito dinamizador na economia, inclusive com a centralidade na produção automobilística, possibilitando o aumento do emprego e a incorporação de outros setores da economia, secundários ou pouco relevantes, mas necessários às camadas urbanas (TAVARES, 1973; WANDERLEY, 2004). As políticas públicas sociais operaram como instrumento do aparelho estatal para garantir, a essas camadas, a inserção no sistema produtivo e político, viabilizando o processo de acumulação de capital.

O avanço da democracia, após os processos de redemocratização dos anos 1980 por toda a América Latina, combinou os elementos de abertura política com a inserção dos grupos sociais no sistema político via um conjunto de políticas de desenvolvimento e de garantia de direitos, sem as quais o princípio da universalização do atendimento público estaria comprometido. As principais políticas como educação, saúde e previdência, passam a ser consideradas direitos sociais e forma de acesso à cidadania social e política. Contudo, o processo de concentração de renda permanece, nesse quadro, inalterado. Os processos de desenvolvimento, ao demandarem mais serviços de infraestrutura, encontram inalterada, na base produtiva, essa situação. Tanto pela dívida externa, quanto pelo quadro anterior de crise fiscal e incapacidade redistributiva do Estado, o quadro da dinâmica de desenvolvimento dirigida por esse permanece imutável e em crise.

Na América Latina, via de regra, encetou o enfrentamento da pobreza, com o apoio do regime autoritário e fortemente centralizador, consolidando a burocracia estatal e inserindo, nas gramáticas políticas brasi-

leira e uruguaia, o verbete do universalismo de procedimentos (NUNES, 2010). Em que pese as variações desse populismo, sua tônica central foi a mobilização de recursos centrais para a garantia da acumulação de capital mediante a estreita abertura para as demandas sociais, em estrados de capitalismo periférico e fundamentalmente com industrialização tardia. Tal estratégia sofre com o final da Segunda Guerra Mundial e transita para um novo processo de desenvolvimento, sem constituir um padrão único na dinâmica do desenvolvimento latino-americano. O que a economia mundial chamou de subdesenvolvimento para caracterizar toda a economia latino-americana não passa de um falseamento da estratégia de superexploração do capital financeiro e de transnacionalização do capital (MÉSZÁROS, 2001).

Essa estratégia combinou dimensões do desenvolvimento das então recém-criadas agências internacionais que passam a atuar na região, dando forte ênfase nos processos de desenvolvimento compensatórios, focalizando nas políticas sociais com estratégias de garantia de mercado interno e com elevação do consumo de produtos industrializados. Essa expressão, em relação ao modelo econômico, cuja operacionalidade centra-se nas políticas e demandas sociais, aprisiona os processos de desenvolvimento e a ferocidade do capital com o amortecimento dos conflitos sociais, a partir da estabilidade do sistema produtivo, em franca reorganização. Tal dinâmica de desenvolvimento tem como resultado o aprofundamento das desigualdades sociais nos países da América Latina, agravadas pela inserção da onda neoliberal como estratégia de modernização da sociedade e da economia. Semelhante estratégia mostra-se outra vez de curto ciclo, posicionando uma nova dinâmica de desenvolvimento, já na primeira década dos anos 2000, sobretudo no Brasil e no Uruguai, alçada pelo fortalecimento, outra vez, do mercado interno por meio do consumo e do aumento da classe média e de uma forte política de desenvolvimento social, com programas de garantia de renda mínima e de políticas redistributivas.

## **Percursos Contemporâneos do Desenvolvimento**

As experiências de planejamento com ajuste econômico e orientação no sentido das políticas sociais se caracterizam, para a dinâmica latino-americana ante o cenário internacional, como uma necessidade, uma

obrigação doutrinária de inserção no mercado global. Com os paradigmas anteriores mostrando-se esgotados e esvaziados política e economicamente, resta a criação de condições democráticas efetivas para a reinserção dos grupos sociais marginalizados da esfera produtiva e dos direitos sociais. O Estado ressurge, sem nunca ter saído de fato de cena, como principal ator político desse novo paradigma social-desenvolvimentista ou neodesenvolvimentista, o qual enfrenta a desregulação do mercado, a fragmentação e reestruturação da esfera produtiva e a fragilização de seu próprio aparelho burocrático mediante o ataque constante do mercado internacional.

O debate presente entre liberais e desenvolvimentistas sobre o tamanho do Estado, ao longo de toda a década de 1990 e mesmo agora, é substituído por uma nova problemática de como realizar a gestão desse Estado, aparentando ser um problema resolvido à questão do tamanho necessário para a execução de políticas sociais universalistas. Ao contrário de um Estado mínimo ou total, liberalizante ou regulador, percebe-se a necessidade de um Estado eficiente e eficaz na execução das políticas na perspectiva dos reformadores, o qual possa viabilizar a governabilidade sem perder seu poder de governança, promovendo a regulação necessária e o planejamento direto, sem abrir mão da democratização dos mecanismos de planejamento e ajustes na esfera produtiva. Esse debate contribui para a reorganização do aparelho com vistas a financiar e atender as demandas do capital, sem descuidar das políticas sociais – como inclusive viabilizadoras do capital nacional e estrangeiro.

A coalisão existente para viabilizar o paradigma articula elementos persistentes na política (lideranças conservadoras, caudilhos e coronéis repaginados) com novos instrumentos de gestão, de participação das organizações sociais e de grupos marginalizados, com a democratização no acesso às políticas e mesmo à elaboração da política de desenvolvimento. A tônica desse novo paradigma é (novamente) a política social; por meio dela, viabiliza-se a saída de populações inteiras da condição de extrema pobreza e miséria, como também o capital nacional periférico com acesso aos financiamentos públicos e direção do aparelho de Estado, oportunizando a acumulação de capital.

O aspecto direcional das políticas situadas entre o atendimento focalizado e o atendimento universalizante, com uma população identificada e objetivada para o atendimento das políticas sociais, é uma característica

típica de política pública de caráter clientelista assistencialista, enquanto a noção de universalidade das políticas fica em um segundo plano (KUGELMAS, 2007). A concepção de política pública como progressão de direitos cede espaço para a progressividade de benefícios, transformando o cidadão-político em cidadão-cliente (NOBRE, 2013). O portador de direitos constitucionais passa a ser beneficiário.

As principais alterações nas políticas públicas entre os Estado latino-americanos tem como resultado a viabilização do capital, mantendo práticas conservadoras de negociação das demandas e interesses. Contudo, o aparecimento ou reconversão democrática a partir dos anos 2000 em diversos países possibilita uma nova correlação de forças, com a ampliação da democracia e reinserção social dos grupos excluídos das políticas públicas. Será por meio das políticas públicas de desenvolvimento, portanto, que o Estado buscará compatibilizar as necessidades dos grupos demandantes com as arcaicas estruturas sociais e políticas, mediando, em um só tempo, as demandas sociais e os interesses da elite dirigente do aparelho estatal. Esse manejo político caracterizou os governos de esquerda, compelidos a formar amplas coalizões com o centro e, em alguns casos, com setores conservadores.

## **A Questão da Pobreza e as Desigualdades**

Há na vasta literatura sobre a pobreza um conjunto de fundamentos ou paradigmas interpretativos em diversos campos de análise. Aquelas que se inserem na linha de tradição marxista considera que o conceito de pobreza está articulado aos processos de acumulação do capital, com condicionantes históricos que relaciona as diversas desigualdades persistentes a um padrão cujos governos permitem aceitabilidade de percentuais de populações nessa condição. A pobreza e as desigualdades estariam para essa tradição associadas ao processo histórico de acumulação (PEET, 1975; GRAMSCI, 1998; MEZÁROS, 1998; SANTOS, 2002; CASTELS, 1998; ENGELS, 2008; HOBBSBAWM, 1998; 2009, 2010).

A pobreza explicada a partir da concepção liberal insiste em justificar a sua existência através de elementos de análise estanques como consequência natural ou por falta de esforço individual (SOTO, 2003).

A pobreza e as desigualdades estariam, então, associadas a questões naturais, históricas e inevitáveis ou ainda limitadas a capacidades de cada indivíduo (SEN, 2002). As transformações do capitalismo contemporâneo (BORON, 2002; MAZÁROS, 1998) ganham destaque nessa análise, especificamente quando afirma que o imperialismo de hoje não é o mesmo de trinta anos atrás. São transformações operadas nas diversas esferas no âmago das relações sociais. A melhoria geral que o capitalismo como modo econômico e social de desenvolvimento proporcionou à sociedade, entretanto, adveio desigualmente e provocando mais desigualdade (HOBSBAWM, 1998).

Como era de se esperar o capitalismo não se transformou em seu contrário, com plenitude e fatura a todos, como nos propõe a mistificação neoliberal. Antes pelo contrário. Ampliou no médio e longo prazo as desigualdades sociais internas e entre países. Com isso, podemos entender que, na atual etapa do sistema capitalista, algumas das características do imperialismo se sofisticam e metamorfoseiam. A concentração de capital, com financeirização e volatização das moedas locais, a forte presença dos monopólios, a especulação financeira internacionalizada, a reestruturação na produção, o livre comércio mundial e a preocupação maior voltada aos processos de produção. O mesmo processo que faz persistir e ampliar desigualdades econômicas, políticas e culturais, esquece-se de populações inteiras em todo o mundo, sobretudo nas regiões economicamente pobres, majoritariamente negras, jovens, mulheres, agricultores familiares etc. Esses marcadores sociais da diferença agem ao mesmo tempo inviabilizando as vidas dessas pessoas.

A pobreza e a exclusão social são categorias que se diferenciam, embora, muitas vezes, sejam utilizadas como sinônimos. A pobreza está diretamente relacionada às relações de produção; já a exclusão social às condições sociais. O conceito de pobreza fundamenta-se em critérios objetivos: renda, inserção ocupacional, condições de moradia, em uma perspectiva de análise basicamente econômica; a exclusão social refere-se ao sentimento de pertencimento, ao gênero, à etnia e à cidadania.

A “exclusão social” e a pobreza distinguiram-se pela possibilidade de garantir a sobrevivência física, até um sentimento subjetivo por não dispor de bens, capacidades ou oportunidades de que outros indivíduos desfrutam. Ambas as noções, conforme Dupas (2000), estão ligadas aos modelos econômicos e às formas de Estado.

Atualmente, a questão da pobreza envolve, também, segundo alguns autores, o desenvolvimento de capacidades preexistentes dos próprios pobres no provimento das condições de superação da pobreza. Essa percepção implica a compreensão de que as questões do desenvolvimento supõem sujeitos participativos e engajados, ou seja, sujeitos que promovam o desenvolvimento do senso cívico nos moldes do sistema capitalista.

Esta abordagem procura transformar os pobres de um “sujeito passivo” em um “sujeito ativo”, beneficiário de planos sociais e protagonista da mudança social, envolvendo o desenvolvimento de capacidades estratégicas. Os relatórios do PNUD se inserem nessa linha, quanto ao desenvolvimento social e humano, e relacionam a necessidade de democratização do acesso a capacidades (educação, saúde, poder etc.) que permitam aos pobres se transformarem em sujeitos de sua luta (IVO, 2006: 77 e seguintes).

Sen (1999) tem como foco os países pobres, a questão da pobreza e da fome, essencial nos países da periferia do capitalismo, como o Brasil. O autor demonstra insatisfação com as metodologias utilizadas para medir a pobreza, pois, segundo ele, essas não explicam e nem indicam o caminho para a erradicação desse mal. Ele propõe investigar a pobreza e as grandes tragédias relacionadas à fome pela abordagem “*entitlement approach*” (capacidade, condição, qualificação). A linha de pobreza é o exemplo mais comum de uma medida que aparece como indiscutível. A pobreza absoluta define o número de pobres em um país como o número de pessoas na relação com a população geral que se encontra abaixo de uma linha pré-determinada de valor monetário ou de necessidades básicas insatisfeitas. A pobreza relativa se define no interior de um universo social dividido ou em níveis definidos mediante algum tipo de padrão social. Os limites desses métodos são definidos pelo nível de exigência de padronização na coleta de dados, o que não é unificado pelos institutos estatísticos nacionais. Essa abordagem se volta para as estruturas da sociedade e procura ver, no caso da pobreza e, principalmente, nos episódios de fome aguda, o que aconteceu com essas estruturas, o que teria levado a uma situação-limite.

As tentativas de construção do Estado de bem-estar no Brasil e no Uruguai, através das respectivas políticas públicas, apresentam mais semelhanças do que diferenças. Ambas originam-se da filantropia caritativa-religiosa, perpassam pela proteção estatal pública, redefinem seus rumos na direção da filantropia democratizada (MESTRINER, 2001) e no final da década de 90, após as sucessivas crises econômicas e as reformas li-

berais implementadas nesses dois países, adotam sob orientação do Banco Mundial, ações pontuais e focalizadas de combate à pobreza (DAGNINO, 2006; DRUCK e FILGUEIRAS, 2007), as quais prevalecem até os dias atuais, mesmo com os governos de esquerda eleitos no início do século XXI.

No Brasil e no Uruguai, as políticas de proteção social aos pobres aparecem inicialmente como filantropia e caridade, alterando esse caráter no próprio processo de mutação do capitalismo, que se sofisticava quanto às maneiras de explorar o trabalho. Nesses termos e como face organizada dos interesses (também) do capital, a ação Estatal substituiu a caridade religiosa, não mais adequada aos interesses econômicos, pelo interesse público e a normatização dessa ação.

As trajetórias democráticas do Brasil e do Uruguai, apesar de distintas, apresentam peculiaridades que vão refletir no desenho das políticas estatais. Essas diferenças, a partir da década de 90, mesmo resguardando as diferenças, assemelham-se na preocupação com o crescente nível de pobreza, nas recém instaladas aberturas democráticas e nos impactos dos ajustes neoliberais. O cenário de ações de proteção social altera-se significativamente, nos anos 90, caracterizado pela inserção das economias brasileira e uruguaia na nova ordem internacional. Esses países, ao mesmo tempo em que se recuperam economicamente, por meio da política monetarista, da abertura de mercado e investimentos de especulação, restringem os direitos sociais devido às alterações profundas nas políticas sociais.

No governo Collor (90-92), poucos anos após a promulgação da Constituição Federal, a propagada “Constituição Cidadã”, o modelo de proteção social que começa a prevalecer é desprovido da dimensão emancipatória, do *status* de direito diante da ascensão dos pressupostos neoliberais. No governo Itamar (92-94), a condição dos programas sociais é incipiente frente ao processo inflacionário que corroeu o poder aquisitivo dos trabalhadores assalariados. O governo de Fernando Henrique Cardoso (94-98) concretiza e aprofunda a reforma do Estado.

Entretanto, é somente no segundo mandato de Cardoso que se iniciam os programas de transferência de renda para os pobres com condicionalidades. Com o objetivo de diminuir problemas econômicos gerados pela galopante pobreza extrema e formalizar o presidencialismo de coalizão, o governo federal cria os programas Bolsa-Escola, coordenado pelo Ministério da Educação e Cultura, com a condição de manter a criança na escola; o Cartão-Alimentação do Ministério da Saúde, no qual a exigência à família

era manter em dia a carteira de vacinação da criança beneficiada e o Vale Gás, do Ministério das Minas e Energia, cujo valor correspondia a meio botijão de gás por mês – o mesmo era vinculado ao valor do Bolsa-Escola.

O governo Lula obtém a vitória eleitoral em 2002 com a promessa de erradicar a miséria e a extrema pobreza. O Programa Fome Zero, carro-chefe da campanha, inspirado no movimento social contra a fome e a miséria, que deveria articular projetos com as políticas estruturantes, na institucionalização do governo, revelou-se inconsistente como política social. O Fome Zero perdeu seu lugar de prioridade para o Programa Bolsa-Família, que unifica os principais programas de transferência de renda com condicionalidades. A mudança na concepção e na condução das políticas sociais, de universalizantes para ações mais focalizadas a exemplo do PBF, em detrimento do Fome zero e suas políticas estruturantes, funciona como tática política, reafirma a marca social do PT a favor dos pobres.

O Uruguai implantou o programa “Nuestros Niños”, financiado pelo UNICEF, com a participação da sociedade civil e o princípio da descentralização da política pública. O governo da Frente Amplia - FA, no Uruguai, tomou posse em 1º de março de 2005, colocou em prática o Plano de Atendimento Nacional para a Emergência Social (PANES) e criou o Ministério de Desenvolvimento Social, nos moldes do governo vizinho.

No início do século XXI, prevalecem, no Brasil e no Uruguai, mesmo com a direção de partidos historicamente situados no campo político e ideológico de esquerda, ações emergenciais de combate à pobreza, de transferência de renda por condicionalidades, coordenadas por Ministérios de Desenvolvimento Social de ambos os países, sustentadas pela forma neoliberal de proteção social, orientadas, monitoradas e financiadas pelas organizações e bancos internacionais.

O enfrentamento da pobreza encetado pelo governo Lula eleito em 2002, contanto com seu amplo arco de alianças garantidor das aprovações no congresso, contava com ações estruturantes, redistributivas e compensatórias. Com a proposta de acabar com a FOME de 50 milhões de pessoas que viviam abaixo da linha da pobreza, em 2003, foi lançado, pelo governo Lula, o programa FOME ZERO. Esse seria coordenado pelo Ministério Extraordinário para a Segurança Alimentar e o Combate à FOME (MESA). O programa incluía as políticas estruturais, voltadas para as causas mais profundas da fome e da pobreza, políticas específicas adotadas pelo governo federal em parceria com os estados e municípios.

Ele deveria atender diretamente todas as famílias que não tinham segurança alimentar, isto é, que não conseguiam comer em quantidade, com regularidade e com qualidade. Também poderiam ser adotadas políticas locais, por meio de prefeituras e da sociedade civil, nas regiões metropolitanas, nas pequenas e médias cidades e áreas rurais. Para a definição do público-alvo, o Programa baseava-se na Linha da Pobreza utilizada pelo Banco Mundial, que considera pobres pessoas com renda inferior a US\$ 1,08 por dia, sem contar os gastos com moradia. Na época, correspondia a R\$ 71,53 mensais por pessoa.

A retórica de proporcionar três refeições ao dia repercutiu de forma positiva no país e no mundo, sensibilizou a sociedade civil e sustentou a arrancada do novo governo e o tipo de ação do Estado brasileiro. O Fome Zero conseguiu capitalizar fundos de combate à pobreza para a execução de programas voltados ao microcrédito, à alfabetização, à agricultura familiar, ao saneamento e à transferência de renda.

Em 2003, foi extinto o MESA e a política de Segurança Alimentar passa a ser gerida pelo Ministério da Assistência Social. No mesmo período, os programas de transferência de renda são unificados pelo Programa Bolsa Família, vinculados ao gabinete da presidência. Em 2005, os dois programas são incorporados em um novo Ministério, o de Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), o qual, por meio de suas secretarias executivas de Segurança Alimentar, de Transferência de Renda com condicionalidades o PBF e de Assistência Social – através do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) – prosseguem no encaminhamento das ações do Fome Zero que, a partir dessa reformulação, perde o seu lugar de programa prioritário e é incorporado pelo Bolsa-Família.

Os critérios de acesso dos pobres a esse programa estão baseados na renda *per capita*, número de filhos menores de 18 anos, gestantes e nutrízes. As famílias cadastradas no CADÚNICO, operacionalizados pelas secretarias municipais, migram (on-line) para o PBF de acordo com o orçamento Federal.

O governo Uruguio fundamenta o seu Programa de combate à pobreza pelas condições de extrema vulnerabilidade social em que se encontra uma parte significativa da população. Os dados são alarmantes, tendo em vista a proporção do país. No primeiro ano de gestão, o governo uruguio define, no âmbito das políticas sociais, “o imperativo ético e político de abordar com urgência todas aquelas medidas para resolver de imediato

as necessidades básicas insatisfeitas, especialmente aquelas vinculadas à alimentação e à saúde”. Para garantir a cobertura das necessidades básicas das pessoas mais vulneráveis, barrar o risco de empobrecimento agudo e construir de maneira coletiva e participativa a “rota de saída” da indigência e da pobreza, o governo uruguaio criou o Ministério de Desenvolvimento Social (MIDES), responsável pela implementação do Plano de Atenção Nacional de Emergência Social (P.A.N.E.S.).

O Plano, desenvolvido e coordenado por quatro direções nacionais vinculados ao MIDES: Dirección de Desarrollo Ciudadano, Dirección de Coordinación Territorial, Dirección de Evaluación de Programas, Dirección de Políticas Sociales, é constituído por programas e condicionalidades: Trabajo por Uruguay, Apoyo Alimentario, Emergencia Sanitária, Atención a Personas en Situación de Calle, Apoyo Educativo en Zonas de Contexto Crítico, Mejoramiento do Habitat e o Ingreso Ciudadano que, por se tratar de transferência de renda, será relatado a seguir.

A população-alvo do Plano é formada por todos os habitantes que, no território nacional, encontrava-se em situação de indigência. Para o governo do Uruguai, indigente é quem não podia cobrir de maneira satisfatória a alimentação diária, em geral, pessoas cuja renda encontrava-se abaixo do valor médio de uma cesta básica alimentar, em 1º de março de 2005 (\$1.300). Nos mesmos moldes do PBF do Brasil, por meio de um “formulário-censal” (que contém informações sobre moradia e características do grupo familiar, sobre nível educativo e de saúde, sobre a história laboral e de renda ou benefícios que recebem), as famílias cuja renda *per capita* mensal inferior a \$1300 participam do programa de transferência de renda com condicionalidades “Ingreso Ciudadano” (INDEC, 2017).

Esse programa consiste em transferência monetária dirigida a chefes e chefas de domicílios, os quais são “protagonistas” que assumem compromissos vinculados ao exercício de seus próprios direitos: realizar os controles médicos do núcleo familiar, assegurar a permanência das crianças e adolescentes na escola e liceus, tarefas comunitárias, melhora de seu entorno e capacitação. O valor do “ingreso ciudadano” é de \$1.360 por mês e por domicílio, ajustado quadrimestralmente por IPC. Até 24 e 25 de maio de 2005, 8.851 domicílios foram incluídos no PANES e foram habilitados para receber o “Ingreso Ciudadano”.

O programa Ingreso Ciudadano, articulado com o projeto complementar “Rotas de Salida”, em 2006, inclui 7.700 famílias com o benefício

de \$1.415, atividades educativas e comunitárias e inclui outros projetos de opção produtiva os quais compõem as alternativas de saída da emergência social. Essa transferência pode ser suspensa pelo descumprimento dos compromissos assumidos pelas famílias ou pela incorporação destas ao Programa “Trabajo por Uruguay”. Os domicílios incluídos no Plan, inscritos nas agências do Banco de Previsión Social, são acompanhados por equipes multidisciplinares e recebem apoio para participar de projetos produtivos, vinculados as suas capacidades e a sua comunidade. A transferência do recurso é feita por cartão magnético para a retirada em estabelecimentos bancários. O Ministério de Saúde Pública elaborou o “carnê de saúde do domicílio” para o registro do “compromisso cidadão”, ou seja, de uma das condicionalidades.

Os programas do PANES conta com parcerias da sociedade civil, de empresas, de Universidades e Institutos nacionais, como o Observatório de la Inclusão Social de Montevideo da Intendencia Municipal de Montevideo (IMM), Instituto Nacional de Estadística, Instituto de Economía de la Facultad de Ciencias Económicas Faculdade de Economía.

No PANES, as condicionalidades são o trabalho comunitário, a obrigação de colocar e de manter os filhos na escola e cuidar de sua saúde, a capacitação e/ou a reincorporação dos chefes de família aos programas de educação para terminar os estudos e capacitar-se ou elevar sua capacitação.

A avaliação e o monitoramento desses programas, que também dão conta das condicionalidades de financiamento das agências financeiras internacionais, são valorizados e cuidadosamente organizados. O MIDES no Uruguai criou a *Dirección de Evaluación e Monitoreo do Ministerio de Desenvolvimento Social* para a otimização dos recursos estatais, isto é, para atingir a máxima eficiência, analisar, supervisionar, avaliar os programas e projetos dos diversos subsistemas de políticas sociais. Adotam e fortalecem mecanismos de descentralização com a “Dirección de Territorialidad” que coordena a planificação e a avaliação do Gasto Público Social e a “Dirección de Políticas Sociales” que, através de um Observatório Social Nacional, reúne dados e informações geradas por todos os organismos, como INE.

A avaliação de resultado e de impacto prevê a participação da sociedade por meio de grupos de trabalho, assim como “las coordinaciones en territorio permitirán una visualización acabada de la realidad a transformar”. As políticas descentralizadas e as “oficinas departamentais do Ministério” permitirão a coordenação conjunta das instituições públicas e

privadas, e das organizações sociais, para responder à “satisfacción de las necesidades sociales” da região com a participação dos protagonistas na “construcción de rutas de salidas a la misma” (INDEC, 2017).

## Considerações Finais

Brasil e Uruguai ao implantar seus programas ao longo da primeira década dos anos 2000 reconheceu a existência da extrema pobreza e miséria como uma dimensão a ser enfrentada em seus projetos de desenvolvimento. A marca dessas gestões foi uma intensa participação social, políticas de fortalecimento da sociedade civil, políticas de transferência de renda focalizados e o ampla arco de alianças, incluindo setores das antigas oligarquias regionais descontentes com os rumos da política econômica de governos anteriores.

Essa estratégia levou centenas de milhares de pessoas para espaços participativos, criando de forma massiva instituições de ampla participação social, como Conselhos Setoriais e comunais, viabilizando ainda que públicos participativos formulassem e acompanhassem políticas públicas, criando inclusive uma instância de planejamento e de monitoramento da estratégia de desenvolvimento. Modifica ainda o arranjo e o aparelho burocrático com a criação de ministérios e órgãos específicos para tratar das populações mais vulneráveis.

A democracia ainda aqui aparece como parte dissociável da economia, como no modelo neoliberal e liberal, em que apartada está essa dimensão das demais. Como se possível fosse separar a alimentação e a fome do voto, o direito de habitar daquele de se reunir e se organizar, ou ainda o acesso aos bens e serviços públicos do trabalho. As desigualdades sociais e econômicas não aparecem como um problema para a democracia no âmbito do liberalismo. Essa é uma das promessas não (nunca) cumpridas pelo liberalismo. O tema da exclusão social e da pobreza, com isso, aparece subsidiariamente a grandes temas das desigualdades sociais, dos projetos de desenvolvimento e mesmo no combate as questões notadamente estruturais como as assimetrias políticas.

Em todos os projetos políticos de desenvolvimento cabe, como retórica, a expressão enfrentamento da pobreza e das desigualdades, que te-

nham de forma efetiva ações que empreendam as transformações, administrativas e econômicas, concretas para isso. Para uma concepção liberal compreende-se que, de certo modo, as desigualdades ganham outro conteúdo, forma e natureza. Perdem ou saem do horizonte democrático as desigualdades estruturais, e entram em cena àquelas de caráter individual (ou o que se compreende por individual), mas que estão combinadas com situações específicas. Essas mesmas limitações observamos nos projetos de desenvolvimento nacional-desenvolvimentistas de Brasil e Uruguai, que mesmo populares de centro-esquerda, continuaram aliando-se ao longo de mais de dez anos a antigos setores oligárquicos.

Assimilando o ideário da igualdade como condição política, a luta ou o enfrentamento político passa também pela construção de um projeto político democrático que dinamize as desigualdades históricas e sociais em uma perspectiva de aprimoramento e diminuição dessas desigualdades. As dinâmicas de desenvolvimento, expressadas nos projetos políticos, ao aprofundarem as desigualdades econômicas também concorreram para apartar as questões sociais do mundo político e, conseqüentemente, da participação social e da questão democrática, uma vez que apresentaram o fundamento das desigualdades apenas como questão de investimento ou desinvestimento em um determinado setor econômico. Mas, também, ao reafirmarem que algumas desigualdades devem ser aceitas, como no mantra neoliberal. Por outro lado, o projeto político democrático participativo não conseguiu consolidar uma relação entre esses temas caros à democracia e manteve distante a relação da economia e a política.

A análise dos programas de transferência de renda, incluídos nas ações de combate à pobreza implementadas na América Latina – tendo como referência o Brasil e o Uruguai –, está diretamente relacionada ao predomínio do projeto neoliberal como um marco de aprofundamento das desigualdades sociais. Os Programas de transferência de renda, o Bolsa-Família, no Brasil, e Ingreso Ciudadano, no Uruguai, demonstram a contradição entre conteúdos programáticos dos governos desses dois países, caracterizados pela origem ideológica de esquerda, suas políticas de proteção social e a concepção neoliberal das organizações internacionais.

No Uruguai, o governo da Frente Amplio - FA tomou posse em 1º de março de 2005, com a proposta da rápida implementação do denominado Plano de Atendimento Nacional para a Emergência Social (PANES) e a criação do Ministério de Desenvolvimento Social (MIDES). O

PANES – que previa atingir 200.000 pessoas, 40.000 lares em situação de indigência e pobreza extrema, a partir de um conceito amplo de política social, incorporando a multidimensionalidade da pobreza, vinculando a sua superação à educação, à saúde, à moradia e ao trabalho – no final do mesmo ano superou sua própria meta, atendendo a 67.976 famílias que representam 297.830 pessoas.

Os programas de transferência de renda do Uruguai e do Brasil, resguardada as proporções desses países, possuem o mesmo formato. O PANES, *Plan de Atención Nacional a la Emergencia Social do Uruguay*, parte do conceito de indigência, em uma perspectiva de situação conjuntural e circunstancial de quem não pode cumprir de maneira satisfatória a alimentação diária e com renda mensal por pessoa inferior a \$ 1.300 pesos uruguaios. O Brasil cadastrou as famílias, cuja renda *per capita* mensal não ultrapassa o valor de R\$ 100,00 reais no CADÚNICO, para posterior inclusão no Bolsa - Família.

As especificidades dos processos sócio históricos dos dois países, principalmente pela manutenção do bloco hegemônico de tradição conservadora no controle do Estado, confirmam a ausência de novidades históricas tanto no sistema econômico como nas formas de combater a pobreza. As atuais expressões do capitalismo não significam transformações no modelo capitalista, em que pesem as mudanças, estão mantidas as estruturas e suas respectivas funções históricas na mesma lógica de acumulação.

Dessa forma, a superação da pobreza aparece nesses governos como uma mistura de inserção econômica (via consumo), projetos estruturantes (acesso a água, luz, moradia) e reinserção no sistema de direitos. Os programas de transferência de renda, formulados nos moldes neoliberais, são reproduzidos pelos governos nacionais do Brasil e do Uruguai, mesmo quando demonstram um afastamento desses preceitos na dimensão econômica ao evidenciarem uma retomada às questões internas como trabalho e emprego.

Sendo assim, retomar a noção da pobreza na contraposição da riqueza significa enfatizar os milhões que são gastos para salvar o mercado e a especulação em detrimento de milhares de pessoas que morrem nas filas dos hospitais. Reafirmar a vinculação da pobreza necessária para a sustentação do modelo neoliberal significa romper com qualquer sistema coercitivo irracional e concentrador do que é produzido por todos e não mais personalizar a pobreza por especificidade genética ou cultural.

## Referências Bibliográficas

ALMEIDA FILHO, N. (Org.). **Desenvolvimento e dependência**: cátedra Ruy Mauro Marini. Brasília: IPEA, 2013.

ANDERSON, B. **Comunidades imaginadas**: reflexões sobre a origem e a difusão do nacionalismo. São Paulo: Companhia das Letras, 2008.

ARISMENDI, M. Ministra de Desenvolvimento Social de Uruguay. Conferencia de Prensa. 2004. Disponível em: <http://www.presidencia.gub.uy>. Acesso em: 10 mar., 2019.

ARRIGHI, G. **O longo século XX**: dinheiro, poder e as origens do nosso tempo. Rio de Janeiro: Contraponto, 2012.

AVRITZER, L. **Os impasses da Democracia no Brasil**. São Paulo: Civilização Brasileira, 2016.

BALANÇO RESUMIDO DO FOME ZERO. Disponível [www.mds.gov](http://www.mds.gov). Acesso em: 10 jan, 2017.

BANCO MUNDIAL, **Relatório Anual**. Disponível em [www.openknowledge.worldbank.org](http://www.openknowledge.worldbank.org). Acessado em julho de 2015. BANCO MUNDIAL, 2014.

BEHRING, E. R. **Brasil em contra reforma**: desestruturação do Estado e perda de direitos. SP: Cortez, 2003.

BERNAL-MEZA, R. América del sur em el sistema mundial hacia el siglo XXI. In: LIMA, M. (org). **O lugar da América Latina na nova ordem mundial**. São Paulo: Cortez, 2001.

BID - Apoyo Al Censo Común del Mercosur. 1997. Acesso em: 05 ago, 2017.

BOSI, A. **Dialética da colonização**. São Paulo: Companhia da Letras, 1994.

BRASIL, RELATÓRIO n. 20475. O Combate à Pobreza no Brasil, Rela-

tório sobre Pobreza, com Ênfase nas Políticas Voltadas para a Redução da Pobreza Urbana Volume I: Resumo do Relatório, Brasília: DF, 31 de março de 2001.

BRASIL. MINISTÉRIO DE DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME. Secretaria Nacional de Assistência Social. **Política Nacional de Assistência Social**. Brasília, 2004.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **O Brasil sem miséria /**

Organizadores: Tereza Campello, Tiago Falcão, Patricia Vieira da Costa. – Brasília: MDS, 2014.

C E P A L - Panorama Social de América Latina. Santiago de Chile: Naciones Unidas, 1998.

CARDOSO, F. H. **O modelo político brasileiro**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1979.

CASTAÑEDA, J. **Utopia desarmada: intrigas, dilemas e promessas da esquerda latinoamericana**. São Paulo: Companhia das Letras, 1994.

CASTELLANO, E. **El Bienestar de Partidos en el Uruguay**. Montevideo: Universidad de la República. Tesis de licenciatura del Departamento de Ciencia Política, Facultad de Ciencias Sociales, 1995.

COELHO, V. S. P.; NOBRE, M. (Org.). **Participação e deliberação: teoria democrática e experiências institucionais no Brasil contemporâneo**. São Paulo: Ed. 34, 2004.

COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE. División de Desarrollo Social. **Modelos de desarrollo, papel del estado y políticas sociales: nuevas tendencias en América Latina**. Santiago: CEPAL, 1994.

COMISSÃO INTERAMERICANA DE DESENVOLVIMENTO SOCIAL - CIDI - Santiago, Chile. Disponível em: <http://www.oas.org>. Acesso em: 18 de set, 2016.

CRUZ, D.U. da. **Estado, desenvolvimento e política pública**: espaços participativos na gestão dos territórios de identidade na Bahia. Salvador: EGBA, 2015.

CRUZ, D.U. **Programa vida melhor rural na Bahia e a atuação dos públicos participativos na erradicação da miséria e extrema pobreza do campo (2011-2014)**. Tese de doutorado. Salvador: UFBA, 2019.

DAGNINO, E.; OLVERA, A. J.; e, PANFICHI, A. (Org.). **A disputa pela construção democrática na América Latina**. São Paulo: Paz e Terra; Campinas: UNICAMP, 2006.

DAHL, R. **Sobre a democracia**. Brasília: Editora da Universidade de Brasília, 2001.

DAVRIEUX, H. **El Papel de los Gastos Públicos en el Uruguay 1955-1984**. Montevideo: CINVE-EBO, 1987.

Declaração de Nuevo Leon. Cúpula extraordinária das Américas Monterrey, México 13 de janeiro de 2004, disponível em <http://www.oas.org>. Acesso em: 04 nov. 2018.

Declaración de los presidentes de América. Reunión de jefes de estado americanos Punta Del Este, uruguay, 12 al 14 de abril de 1967. Disponível em <http://www.oas.org>. Acesso em: 04 nov, 2018.

Declaración de Margarita. Recomendaciones de la Reunión de Alto Nivel sobre Pobreza, Equidad e

Inclusión Social. REUNION DE ALTO NIVEL SOBRE POBREZA, EQUIDAD E INCLUSION SOCIAL 8 – 10 de octubre de 2003 Isla de Margarita, Venezuela. Consejo Interamericano para el Desarrollo Integral (CIDI) OEA. Disponível em: <http://www.oas.org>. Acesso em: 04 nov. 2018.

DRUCK, C.; FILGUEIRA, H. *De la Transición a la Consolidación Democrática: Imágenes y Cultura, Política en el Uruguay*. In: **Serie Informes**. Montevideo: CIESU, 2006.

FAORO, R. **Os donos do poder**: formação do patronato político brasileiro. 4. ed. São Paulo: Globo, 2008.

FARIA, C. F.; SILVA, V. P.; LINS, I. L. Conferências de políticas públicas: um sistema integrado de participação e deliberação? IN: **Rev. Bras. Ciência Política. no.7 Brasília jan/abr 2012**

FERREIRA, J.; DELGADO, L. de A. N. **O tempo da ditadura**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003. (Coleção O Brasil republicano, v. 4).

FILGUEIRA, F. *Un Estado social centenario. El crecimiento hasta el límite del estado social batllista*. In: FILGUEIRA, C. H. y F. FILGUEIRA, *El Largo A d i ó s al País Modelo. Políticas sociales y pobreza en el Uru g u a y*. Montevideo: A r c a. Papadópulos, 1991.

FURTADO, C. **Formação econômica do Brasil**. São Paulo: Ática, 1959.

GOHN, M. da G. **Manifestações de junho de 2013 no Brasil e praças dos indignados no mundo**. Rio de Janeiro: Vozes, 2014.

HIRSCH, J. **Teoria materialista do Estado**. Rio de Janeiro: Revan, 2010.

HOBSBAWM, E. J. **Era dos extremos**: o breve século XX: 1914-1991. 2. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 1995.

HOBSBAWM, E. J. **Globalização, democracia e terrorismo**. São Paulo: Companhia das Letras, 2007.

HOBSBAWM, E. J. **Sobre história**. Ensaios. São Paulo: Companhia das Letras, 1998.

HOCHMAN, G., ARRETCHE, M., MARQUES, E. **Políticas Públicas no Brasil**. Rio de Janeiro: Editora FIOCRUZ, 2004.

INGELSTAM, Lars. **La Planificación del desarrollo a largo prazo: notas sobre su esencia y metodología**. *Revista de la CEPAL*, nº 31, Santiago, 1987.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICAS - INE. República Oriental del Uruguay. Encuesta Continua de Hogares, 2004. Disponível em:

<http://www.presidencia.gub.uy>. Acesso em: 04 jul., 2007.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICAS Y CENSOS – INDEC. República Argentina. Encuesta Permanente de Hogares 2003-2004. Disponível em: <http://www.indec.mecom.ar>. Acesso em: 04 jul., 2017.

IVO, A. B. L. **Metamorfoses da questão democrática**: governabilidade e pobreza. Buenos Aires: CLACSO, 2001.

IVO, A. B. L. Políticas sociais de combate à pobreza nos anos 1990: novas teses, novos paradigmas. In: SUPERINTENDÊNCIA DE ESTUDOS ECONÔMICOS E SOCIAIS DA BAHIA. **Pobreza e desigualdades sociais**. Salvador: SEI, 2002. p. 7-27. (Série estudos e pesquisas, 63)

KLIKSBERG, B. **América Latina**: uma região de risco, pobreza, desigualdade e institucionalidade social. Brasília: UNESCO, 2002.

KUGELMAS, E. Revisitando o desenvolvimento. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, n. 63, fev. 2007.

MESTRINER, M. L. **O Estado entre a filantropia e a assistência social**. São Paulo: Cortez, 2001.

MÉSZÁROS, I. **Para além do capital**: rumo a uma teoria da transição. São Paulo: Boitempo, 2002.

MIDAGLIA C.; ROBERT, P. **Uruguay: Un caso de estrategias mixtas de protección para sectores vulnerables**, 2005.

MIDAGLIA, C. Desigualdad, pobreza y situación de la infancia. In: **Alternativas de protección a la infancia carenciada**. La peculiar convivencia de lo público y privado en el Uruguay, 2001.

NOBRE, M. **Imobilismo em movimento**: da abertura democrática ao governo Dilma. São Paulo: Companhia das Letras, 2013.

NUNES, E. de O. **A gramática política no Brasil**: clientelismo, corporativismo e insulamento burocrático. 4. ed. Rio de Janeiro: Garamond, 2010.

OEA - Carta Democrática Interamericana: Documentos e interpreta-

ciones, 2001. Organización de los Estados Americanos. Disponível em: <http://www.oas.org>. Acesso em: 15 jan., 2020.

OLIVEIRA, I. F. de. **Semiárido baiano: dinâmica contraditória do desenvolvimento**. Tese Doutorado em Desenvolvimento Regional e urbano. Programa de Pós-graduação em Desenvolvimento Regional e Urbano. Salvador: UNIFACS, 2013.

ONU - ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS. Conselho Interamericano de Desenvolvimento Integral (CIDI). 2001. Disponível em: <http://www.oas.org>. Acesso em: 15 jan, 2020.

PNUD. **A Democracia na América Latina: rumo a uma democracia de cidadãos e cidadãs**. Tradução Mônica Hirts. São Paulo: LM&X, 2004.

Reunião de Cúpula das Américas sobre o Desenvolvimento Sustentável, Santa Cruz de la Sierra, Bolívia, 7 ao 8 de dezembro de 1996, Disponível em: <http://www.oas.org>. Acesso em: 13. set., 2009.

SANTOS, B. de S. **Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003.

SANTOS, B. de S.; MENESES, M. P. (Org.). **Epistemologias do sul**. São Paulo: Cortez, 2010.

SANTOS, R. S. et al. Compreendendo a natureza das políticas do estado capitalista. **Revista Brasileira de Administração Política**, Salvador, v. 41, n. 5, 2007. p. 819-834.

SEN, A. **Desenvolvimento como liberdade**. São Paulo: Cia. das Letras, 2000.

SOTO, S. F. El concepto de pobreza en la teoría marxista. **Revista Serviço Social e Sociedade**, nº. 73, ano XXIV, São Paulo, Cortez, 2003.

TAVARES, M. da C. **Da substituição de importações ao capitalismo financeiro**. Rio de Janeiro: Zahar, 1973.

TILLY, C. **Democracia**. Rio de Janeiro: Vozes, 2013.

URUGUAY. INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICAS – INE. República Oriental del Uruguay. Encuesta Continua de Hogares, 2004. Disponível em: [http:// http://www.presidencia.gub.uy](http://www.presidencia.gub.uy). Acesso em: 12 out. 2007.

URUGUAY. PRESIDENCIA DE LA NACIÓN. Código de la Niñez y de la Adolescencia. 2003.

WAMPLER, B. e AVRITZER, L. “Participatory publics: civil society and new institutions in democratic Brazil”. **Comparative Politics**, vol. 36, n°3, 2004.

WASSERMAN. C. **História Contemporânea da América Latina: 1900-1930**. PORTO Alegre: EDUFRGS, 1992.

WOOD, M. E. **Democracia contra capitalismo: a renovação do materialismo histórico**. São Paulo: Boitempo, 2003.

YASBEK, M. C. Pobreza e exclusão social: expressões da questão social. In: **Revista Temporalis**, n° 3, ano III, jan-jun 2003, p. 9-32.

ZIZEK, S. **Em defesa das causas perdidas**. São Paulo: Boitempo, 2011.

**PARTE IV**

**NOVAS TECNOLOGIAS,  
NOVAS EXCLUSÕES  
SOCIAIS**

# Cultura, Privacidade e Proteção de Dados Pessoais na América Latina: Anotações Preliminares em Busca de um Quadro Conceitual<sup>1</sup>

Alexandre Veronese<sup>2</sup>, Alessandra Silveira<sup>3</sup>, e Rebecca Lemos Igreja<sup>4</sup>

O presente artigo consolida anotações de pesquisa em prol da delimitação de um conceito de cultura de proteção da privacidade e dados pessoais, em termos gerais, para em seguida, identificar elementos

<sup>1</sup> Esse texto se refere à parte da pesquisa preparatória para um trabalho de campo em diversos países da América Latina sobre o funcionamento das suas autoridades de proteção de dados. A pesquisa em questão possui fomento da Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo (FAPESP): <https://bv.fapesp.br/pt/auxilios/105576/pesquisa-documental-e-de-campo-sobre-autoridades-de-protecao-de-dados-na-america-latina-o-conceito>. Ainda, essa pesquisa foi apresentada no 4º Colóquio França-Brasil de Direito e Internet, realizado na Universidade de Brasília (UnB) em 18 e 19 nov. 2019, com fomento da Fundação de Apoio à Pesquisa do Distrito Federal (FAPDF) e da Fundação Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES), por meio – no caso dessa última – do Edital CAPES Print. Por fim, o projeto é desenvolvido como parte das atividades do Colégio Latino-Americano de Estudos Mundiais, com parceria da FLACSO Brasil – Faculdade Latino-Americana de Ciências Sociais no Brasil.

<sup>2</sup> Professor Associado de Teoria Social e do Direito da Faculdade de Direito da UnB. Pesquisador Associado de Centro de Estudos em Direito da União Europeia (CEDU-JusGov) da Universidade do Minho (Portugal), do Centro de Políticas, Direito, Economia e Tecnologias das Comunicações da UnB (CCOM UnB) e do Colégio Latino-Americano de Estudos Mundiais

<sup>3</sup> Professora Associada e Titular da Cátedra Jean Monnet na Escola de Direito da Universidade do Minho (Portugal), bem como Pesquisadora do Centro de Estudos em Direito da União Europeia (CEDU-JusGov) da Universidade do Minho (Portugal).

<sup>4</sup> Professora Adjunta do do Instituto de Ciências Sociais e do Programa de Pós-graduação em Direito da Faculdade de Direito da Universidade de Brasília, membro do conselho superior internacional da FLACSO. Pesquisadora fundadora do Colégio Latino-Americano de Estudos Mundiais- FLACSO/Brasil e coordenadora do Laboratório de Estudos Interdisciplinares sobre Acesso à Justiça e Direitos nas Américas FD/UnB.

que contribuam para definição dos limites e possibilidades de um correlato conceito latino-americano. Para se atingir o objetivo de desenho desses conceitos, serão realizados os seguintes passos.

Inicialmente, será realizada uma exposição sobre a complexidade que envolve o conceito de cultura, em geral. De forma sintética, é possível expor dois caminhos. O primeiro caminho é a construção de um conceito científico de cultura abrangente para servir como base teórica para uma compreensão antropológica das sociedades analisadas. O segundo caminho é a construção de um conceito de cultura um pouco menos delimitado, o qual tem sido utilizado em documentos técnicos e jurídicos, bem como em alguns trabalhos acadêmicos. O primeiro caminho possui algumas virtudes. Uma delas é a definição mais precisa dos elementos empíricos que podem ser coletados e analisados para descrever de forma densa uma cultura local. Outra virtude é o seu rigor metodológico, já que o desenho conceitual de caráter científico permite uma classificação de elementos empíricos mais controlada e menos ambígua. O que será escolhido possuirá relação direta com o quadro descrito, por exemplo. A vicissitude do caminho antropológico é que o seu uso tende a se restringir à descrição de sociedades com menos possibilidade de apropriação por outros campos científicos. Afinal, ele é dirigido a erigir uma distinção metodológica e epistemológica do conceito para fundamentação da Antropologia, em contraposição com as demais ciências sociais. O segundo caminho também possui virtudes e vicissitudes. A primeira virtude é que ele amplia o conceito de cultura para abarcar elementos que se encontram no foco de outras ciências sociais, como os comportamentos, com uma preocupação menos obsessiva de se apartar da Sociologia e da Psicologia Social. Assim, ele permite uma ampliação multidisciplinar do uso conceitual. Porém, tal ampliação possui uma vicissitude, que pode ser traduzida na perda de parte de certo rigor científico, o que torna o debate acadêmico sobre cultura um pouco mais ambíguo. Essa discussão será exposta na primeira parte e serve de base conceitual para todo o trabalho. Depois, será evidenciado que o segundo caminho foi trilhado com ênfase pela literatura acadêmica de Direito e Sociedade. Serão descritos alguns estudos que abordaram o conceito de cultura jurídica para demonstrar como essa literatura saiu do campo da Antropologia para definir um debate multidisciplinar. Por um lado, as pesquisas em Direito e Sociedade produziram muitas análises elucidativas sobre culturas jurídicas específicas, bem como permitiram a ampliação de questões

científicas sobre os contornos das relações entre o mundo jurídico – em termos amplos – e o mundo social. Por outro lado, a própria literatura traz diversas reflexões sobre os problemas dessa empreitada coletiva, uma vez que a potencial perda de rigor científico se mostrou arriscada. Esse debate será trazido na segunda parte do texto. Ele será acompanhado de uma conclusão parcial sobre os dilemas da pesquisa científica no campo de Direito e Sociedade, os quais estão intimamente relacionados com as dificuldades de produção multidisciplinar. Como esse debate teórico e epistemológico se reflete na realidade contemporânea da produção de conceitos para um subcampo da cultura jurídica, que poderia se denominar de cultura da proteção de dados pessoais e da privacidade? Para chegar a respostas, será necessário expor alguns trabalhos que lidaram com o tema, bem como relacioná-los com os dilemas de pesquisa em Direito e Sociedade. Dessa forma, na terceira parte será evidenciado que a origem desse debate pode ser traçada para os primeiros estudos sobre cultura da segurança da informação e da privacidade no comércio eletrônico. Será visualizado que esses estudos estavam dirigidos à compreensão de comportamentos, o que evidencia o dilema conceitual exposto nas primeiras duas partes do presente texto. Alguns autores se dedicaram a expor o que seria uma dicotomia de duas culturas de privacidade (WHITMAN, 2004, p. 1151 a 1223). Esse tipo de dicotomia se baseia, usualmente, em descrições institucionais. Esse quadro de análise institucional será muito importante para a compreensão do conceito de cultura de proteção de dados pessoais na documentação da União Europeia (UE), como será demonstrado na quarta parte. Será visto que essa construção é nova e pode ser remetida a documentos técnicos e jurídicos, cujas origens remontam a 2009.

A conclusão do texto evidenciará que o uso do conceito de cultura de proteção da privacidade e dados pessoais só pode ser realizado ao passo em que se aceitem os desafios relatados na literatura de Direito e Sociedade. Isso se deve à necessidade de incluir os comportamentos como elementos empíricos necessários para as análises. Ainda que a relevância do plano simbólico seja evidente, não é possível ignorar a coleta e análise de elementos comportamentais como fonte. Sem isso, não seria possível traçar conceitos como o de cultura jurídica europeia, bem como o de cultura jurídica latina. Dessa forma, a busca por um conceito de cultura de proteção da privacidade e dados pessoais na América Latina deverá se afastar um pouco da definição mais precisa da Antropologia para acolher

a opção multidisciplinar existente nas pesquisas de Direito e Sociedade.

## Em Busca de um Conceito de Cultura

O início de um debate sobre um campo específico da cultura jurídica não poderia prescindir de algum referencial teórico advindo da Antropologia. Essa área das ciências sociais possui o conceito de cultura como um dos seus referenciais centrais de trabalho. Para fins de exposição, serão analisados dois autores. O primeiro autor é Leslie A. White. O segundo é Clifford Geertz. Essa primeira incursão é necessária, pois as pesquisas da área de Direito e Sociedade evidenciam a dificuldade de definição conceitual de “cultura jurídica” (COTTERRELL, 2004). Essa dificuldade se relaciona a definição do conceito de cultura. As definições oferecidas pelas ciências sociais sobre o conceito de cultura são, por vezes, muito amplas, o que induz ambiguidade, conforme se depreende de Leslie A. White (1959):

Praticamente todos os antropólogos culturais assumem como pressuposto, sem dúvida, que a cultura é o conceito central e básico de sua ciência. Existe, contudo, um perturbador desacordo sobre o que eles entendem acerca desse conceito. Para alguns, a cultura é um comportamento incorporado (*learned behavior*). Para outros, não significa qualquer comportamento; mas, uma abstração do comportamento, qualquer que ele seja. Ainda, machados de pedra e potes de barro significam cultura para alguns antropólogos; porém, nenhum objeto material pode ser cultura para outros. A cultura existe apenas na mente, de acordo com alguns; ela consiste em coisas e eventos observáveis no mundo exterior para outros. Alguns antropólogos pensam na cultura como consistindo em ideias, porém eles se dividem sobre a questão da sua localização: alguns dizem que elas estão nas mentes dos povos estudados; outros mantêm que elas estão nas mentes dos etnólogos (p.227).

A conclusão do artigo de Leslie A. White busca o revigorar do conceito de cultura de Edward B. Tylor (2016), considerado por ele como uma base histórica na Antropologia para uma definição mais precisa do conceito<sup>5</sup>. A exposição de Leslie A. White, por vezes, pode incomodar

<sup>5</sup> Está disponível em português a tradução de uma série de conferências do autor, que tratam do mesmo tema: WHITE e DILLINGHAM, 2009.

ao leitor contemporâneo, em razão do seu cientificismo. Ele traça vários paralelos com a Física, com a Biologia e com outras ciências. Um pouco de contexto ajuda a colocar esse autor em perspectiva. Ele ficou notabilizado, na literatura antropológica, por defender uma via evolucionista e, também, por se contrapor, de forma enfática, aos postulados de Franz Boas, considerado um dos pais da Antropologia moderna dos Estados Unidos da América<sup>6</sup>. Para o último, cada contexto cultural deveria ser entendido de forma autônoma, sem possibilitar qualquer conclusão ou inferência evolucionista. Será possível ver que essa perspectiva de Franz Boas será revisitada por Clifford Geertz. O presente texto não adentra nesse debate da Antropologia, apenas busca resgatar alguns textos dessa disciplina, para avançar o argumento de que pesquisas científicas – e demais produtos técnicos – relacionados com o tema da cultura jurídica requerem maior precisão conceitual.

Voltando ao texto de Leslie A. White. O seu raciocínio e exposição acabam por definir um conceito preciso de cultura em contraposição com a Psicologia. Uma das suas preocupações é que alguns antropólogos haviam definido o objeto de sua disciplina como dissociado – diretamente – dos comportamentos humanos. Esses comportamentos seriam adstritos ao objeto de pesquisa da Psicologia, ao passo em que a Antropologia só se ocuparia das abstrações relacionadas a eles. Para Leslie A. White, essa solução não seria satisfatória, uma vez que ela dificultaria a alocação do objeto de pesquisa da Antropologia em termos empíricos. Essa preocupação dá origem ao seu modelo, no qual os objetos de pesquisa seriam as coisas e os eventos em sua relação externa e contextual aos seres humanos, do ponto de vista simbólico. Essas coisas e eventos seriam *symbolates* por dependerem da simbolização em duas possíveis chaves relacionais. A primeira chave seria a relação com o contexto somático (ou, físico, ou fisiológico, ou corporal) e a segunda chave seria em relação com o contexto extrassomático. Os primeiros objetos simbólicos e suas relações seriam adstritos à Psicologia. Os segundos à Antropologia. Essa definição possui algumas vantagens. A primeira é que ela permite a análise (observação, classificação e teorização) de comportamentos (eventos) e de resultados de comportamentos (coisas) com uma base de diferenciação clara em relação à Psicologia. A segunda vantagem é que ela identifica um objeto de

---

<sup>6</sup> Há uma excelente e acessível coletânea de textos de Franz Boas, disponível em português: BOAS, 1999 e 2010.

pesquisa que não depende somente do observador para existir. Ele pode existir por si, ainda que seja necessária a cognição do pesquisador para lhe dotar de sentido. Essa vantagem é uma crítica dirigida para antropólogos que identificavam que a existência do fenômeno cultural dependeria do pesquisador, o que não é aceitável cientificamente. O fenômeno existe autonomamente, ainda que dependa do antropólogo – ciência e cientista – para que seja interpretado. Não obstante, a definição de Leslie A. White possui um problema não resolvido, que se refere à delimitação quantitativa mínima dos *symbolates*. Na parte final do ensaio, ele empreendeu uma crítica veemente contra a teorização de antropólogos, os quais consideraram a necessidade de uma pluralidade de elementos para definir algo como “cultural”. Assim, não haveria cultura em elementos únicos (coisas ou eventos), pois seria necessária a existência de algum nível coletivo em prol da formação do traço cultural. Para ele, seria possível identificar um traço cultural (lido como *symbolate*) mesmo a partir de um evento único ou de uma coisa única, pois essa definição dependeria, precipuamente, do contexto extrassomático e da relação simbólica. Até aqui, é possível concordar com Leslie A. White, sem ressalvas. Afinal, Max Weber também considerou que uma ação social singular poderia ser dotada de sentido, nos termos da Sociologia Compreensiva<sup>7</sup>. Assim, a dualidade, ou a pluralidade, de elementos não seria necessária para determinar algo, em termos culturais ou sociais, em princípio. Todavia, uma crítica possível à concepção de Leslie A. White se refere ao seu argumento contrário à assertiva de Edward Sapir de que seleção dos elementos – os pensamentos ou atos – se daria por uma forma “essencialmente arbitrária”. Para Leslie A. White (1959), a seleção se daria a partir do contraste ao contexto extrassomático:

É perfeitamente verdadeiro que os elementos abrangentes do comportamento humano dos indivíduos e aqueles que incluem a cultura são classes idênticas de coisas e eventos. Todas são *symbolates* – dependentes da habilidade única do ser humano de simbolizar. (...). Considerados em um contexto somático, ou seja, em termos dos seus relacionamentos aos organismos humanos, esses atos dependentes de simbolização constituem comportamento humano. Considerados em um contexto extrassomático, ou seja, em termos dos seus relacionamentos *para com outros* (*to one another*), esses atos constituem cultura. Ao invés de, contudo, alocar arbitrariamente alguns na categoria de

---

<sup>7</sup> Confira o primeiro capítulo do volume 1 de Economia e Sociedade: WEBER, 1999.

cultura e o restante na categoria de comportamentos humanos, colocamos todos os atos, pensamentos e coisas dependentes de simbolização em uma categoria ou em outra – somática ou extrassomática – a depender da natureza do nosso problema (p.246).

O ponto chave de Leslie A. White está exatamente em tentar alocar o objeto de pesquisa antropológica – coisas e eventos – em uma dimensão externa ao pesquisador. Dessa forma, a definição de existência de uma relação entre as coisas ou eventos, em contraste ao contexto extrassomático é que servirá de métrica para alocação. Não obstante, cabe notar que ele não consegue fugir da dinâmica analítica da dualidade ou da pluralidade. Afinal, como o extrato transcrito identifica em itálico, o *symbolate* (coisas ou eventos) haverá de ter algum relacionamento para com outro *symbolate* (coisas ou eventos). Assim, fica claro que o seu modelo epistemológico exige, ao menos, dois *symbolates* (coisas ou eventos) e, dessa forma, essa crítica ao conjunto da Antropologia parece perder a sua potência. Cabe notar que o ponto de vista cientificista de Leslie A. White fica pleno de ironia ao defender essa formulação, quando ele compara o objeto antropológico à descrição de elementos químicos: “uma coisa ou evento pode ser propriamente considerado como um elemento de cultura, mesmo se ele é o único membro de sua classe, assim como um átomo de cobre ainda seria um átomo de cobre, mesmo se ele fosse o único do seu gênero no cosmos” (WHITE, 1959, p.244).

Contudo, essa pequena crítica não desautoriza toda a argumentação de Leslie A. White sobre a necessidade de diferenciar comportamentos humanos simbolizados, que se afetam ao campo da Psicologia, daqueles outros, que são passíveis de análise cultural, ou seja, pela Antropologia e pela Sociologia. A questão central que se impõe é reconhecer a necessidade de uma definição teórica mais clara sobre o que deve, na condição de objeto científico, ser observado, classificado e teorizado. Discernir as coisas e os eventos que devem ser selecionados é parte de um processo de pesquisa empírica. É por isso que, apesar das críticas teóricas que Leslie A. White dirige contra vários antropólogos, de forma expressa, ele nega que as etnografias deles tenham sido maculadas. O seu debate está muito mais calcado em uma dimensão epistemológica.

Apesar dos esforços de Leslie A. White em criticar os seus contemporâneos, a Antropologia atual sofreu uma influência mais perene do culturalismo, em suas distintas leituras. E, dentre os vários autores dessa

perspectiva, Clifford Geertz é um expoente. É bastante conhecida a obra desse autor, que trata do conceito de descrição densa como meio de pesquisa, o que ele elabora a partir de Gilbert Ryle. É curioso o recurso a obra de Gilbert Ryle, cujos trabalhos estavam situados no meio de um debate entre o behaviorismo e a fenomenologia. Porém, o uso de Gilbert Ryle será o meio para expor uma crítica tanto ao conceito de cultura de Edward B. Tylor, quanto aos psicólogos sociais e sociólogos adeptos do behaviorismo. Assim, Clifford Geertz (1978) vai iniciar a sua exposição sobre um conceito de cultura que possui menos pretensão universal sem, contudo, perder sua precisão analítica e conceitual. Ao indicar que os comportamentos podem, ou não, conter significados simbólicos, ele continua próximo à concepção de Leslie A. White. Porém, a grande diferença será a sua crítica contra duas possibilidades do uso do conceito de cultura:

O debate interminável, porque não-terminável, dentro da Antropologia, sobre se a cultura é “subjéctiva” ou “objectiva”, ao lado da troca mútua de insultos intelectuais (...) que o acompanha, é concebido de forma totalmente errônea. Uma vez que comportamento humano é visto como ação simbólica (na maioria das vezes; há duas contrações) – uma ação que significa, como a fonação na fala, o pigmento na pintura, a linha na escrita ou a ressonância na música –, o problema se a cultura é uma conduta padronizada ou um estado da mente, ou mesmo as duas coisas juntas, de alguma forma perde o sentido. (...) O que devemos indagar é qual é a sua importância: o que está sendo transmitido com a sua ocorrência; e através de sua agência (...). Isso pode parecer uma verdade óbvia, mas há inúmeras formas de obscurecê-la. Uma delas é imaginar que a cultura é uma realidade “superorgânica” autocontida, com forças e propósitos em si mesma, isto é, reificá-la. Outra é alegar que ela consiste no padrão bruto de acontecimentos comportamentais que, de fato, observamos acontecer em uma ou outra comunidade identificável – isso significa reduzi-la (GEERTZ, 1978, p. 20 e 21).

Fica evidente que Clifford Geertz situa, portanto, a Antropologia em aspectos que estão indissociavelmente ligados à produção de etnografias e à apreensão científica de discursos e narrativas. Porém, o ponto mais importante está relacionado com a cientificidade da interpretação antropológica. O autor refuta que haja um modo de verificação universal sobre o conteúdo das etnografias. O que existe é uma avaliação da aplicação da metodologia etnográfica e dos conceitos antropológicos na construção de interpretações. Essas; são derivadas das descrições densas, produzidas a

partir da sistematização de dados; coletados pelos antropólogos. A cultura não seria, portanto, um “algo em si”. Ela seria uma interpretação, dentre outras, todavia marcada por seu caráter científico. Haveria as interpretações “nativas” e as interpretações de segunda ou de terceira mão, essas últimas, produtos do labor antropológico. Em caminho ao término, é possível destacar do texto do autor mais dois ataques a tentativas epistemológicas que foram tentadas em pesquisas antropológicas. A primeira seria que a generalização de um pequeno contexto pudesse fornecer o elemento de um sistema cultural (“Jonesville-é-a-América”; ou, “a-América-é-Jonesville”). A segunda seria que a pesquisa etnográfica ocorreria em um laboratório ou experimento natural. Os dois meios revelam problemas e inconsistências. O estudo de pequenos contextos para geração de generalizações amplas erraria por ignorar o óbvio: não há o estudo das aldeias; haveria o estudo nas aldeias. A interpretação sobre aquele povoado serviria para explicar apenas o que lá ocorreu. O laboratório natural também seria um conceito equivocado, uma vez que as contingências dos significados interpretados seriam completamente fora do controle do antropólogo; algo que é o contrário do que ocorre nas pesquisas experimentais, com seus parâmetros de controle. Em suma, a perspectiva de Clifford Geertz postula um conceito de cultura que se relaciona com a interpretação dos símbolos – apreendidos das ações sociais e dos seus produtos –, existentes em contextos específicos, sistematizados pelos etnógrafos, sem a pretensão de generalizações. A conclusão de Eduardo Nivón e Ana María Rosas (1991) é esclarecedora sobre o ponto de vista dele:

A teoria interpretativa proposta por Geertz apresenta várias diferenças em relação a ciência social tradicional: em primeiro lugar, ela não é preditiva, nem fornece espaço para a formulação de leis ou causalidades gerais. Em razão de sua premissa a respeito de que a cultura somente pode ser entendida em função de sua dinâmica particular, ela se inclina para a pesquisa não comparativa: se trata de expor aquilo que é específico de cada cultura, mas não aquilo que a relaciona com outras. Ao considerar que somente se pode generalizar em uma área cultural determinada, a teoria deixa de ganhar distância e se limita praticamente a um vocabulário. Nesse sentido, se entende que a verificação do conhecimento produzido é sumariamente limitada: em poucas palavras, haverá êxito se ela puder “conversar” com os objetos de estudo (tradução nossa).

O contraste entre as propostas de Leslie A. White e de Clifford

Geertz serve a um duplo propósito. O primeiro é demonstrar que o debate sobre cultura jurídica não pode prescindir de recorrer às fontes antropológicas da formação de um conceito de cultura. O segundo é demonstrar a dificuldade de construir um modelo conceitual que permita o estudo de diversos contextos sem recair nos riscos expostos pelos dois autores. O risco apontado por Leslie A. White se refere à formação pelo pesquisador de um agregado de elementos simbólicos, arbitrariamente montados, com a fixação de uma interpretação que não será científica. O risco apontado por Clifford Geertz é a construção de generalizações simplificadoras e ocultadoras da melhor interpretação possível de uma cultura. A próxima parte do texto irá revisitar o debate no campo do Direito e Sociedade para que, na conclusão, seja possível delinear um modelo teórico para orientar pesquisa sobre o que se pode denominar de cultura de proteção da privacidade e dados pessoais.

Importante ressaltar que o debate antropológico sobre cultura não se exauriu no apresentado por esses autores. Antropólogos latino-americanos de renome se dedicaram a revisitar o conceito, em diálogo com a realidade da diversidade cultural do continente (GIMENEZ, 2004; LARAIA, 2001). Da mesma forma, debates contemporâneos sobre a antropologia e a cultura na América Latina, e mesmo na Europa, reforçam a necessidade de revisitar o conceito frente a uma realidade que se transforma rapidamente, marcada por um processo de globalização intenso, de domínio amplo do capitalismo, de individualismo crescente e de grande circulação de pessoas. Nesse contexto, ganha importância as referências identitárias que se alimentam dos repertórios culturais, mediante as quais as pessoas se definem e definem aos outros (AGIER, 2013). O debate sobre cultura se vê, portanto, atrelado a concepção das identidades étnico-culturais.

## **O Debate Sobre Cultura Jurídica na Literatura de Direito e Sociedade**

Cabe retornar ao debate pelo prisma do conceito de cultura jurídica. É bastante complicado delinear uma cultura jurídica nacional sem que sejam definidos determinados elementos do contexto pertinente<sup>8</sup>. Porém, como ficou claro na seção anterior, é possível retroceder um pouco

---

<sup>8</sup> Um exemplo desse tipo de empreendimento: FRIEDMAN e PÉREZ-PERDOMO, 2003.

e apreciar o conceito geral de cultura pelas teorias de Leslie A. White e de Clifford Geertz, para auxiliar nessa empreitada. Uma conclusão parcial sobre o conceito de cultura e seu modo de análise, sintetizando a seção anterior, poderia conter o seguinte, em nossa formulação:

**Tabela 1.** Elementos para fundamentação de uma pesquisa social de cunho cultural.

<b>Conteúdo</b>		Descrição
<b>Modo de apreensão</b>		Uma cultura é caracterizada a partir da interpretação simbólica de fontes primárias e secundárias.
<b>Fontes primárias</b>		Elementos simbólicos de comportamentos observados e de narrativas diretamente colhidas (coisas e eventos).
<b>Fontes secundárias</b>		Elementos simbólicos de documentos e objetos que contêm narrativas diretas e outras pesquisas (coisas e eventos).
<b>Modo de conexão simbólica – análise paulatina</b>		Das fontes primárias e secundárias devem ser extraídos e interpretados elementos simbólicos claros (symbolates). Esses elementos simbólicos precisam guardar conexão, na medida em que a análise é produzida, com as narrativas originais, ainda que contenham diferenças.
<b>Modo de interpretação geral</b>		A interpretação deverá ser fidedigna para com as fontes primárias em grau de necessidade; para com elas deverá ter coerência. Em segundo plano, a coerência para com as fontes secundárias é desejável.
<b>Cautelas</b>	<b>Ao se proceder</b>	As análises (parciais) e a interpretação não são meios mecânicos de compreensão. Como a operação interpretativa é linguística, há que se ter cuidado com as sutilezas, incompreensões e ambiguidades.
	<b>Ao se generalizar</b>	Apesar de ser possível uma interpretação geral (e.g. uma cultura nacional), tal empreendimento contém riscos. O ideal é manter a parcimônia interpretativa.
	<b>Ao se comparar</b>	É possível que elementos culturais sejam partilhados em contextos diferentes. Porém, é necessário se atentar para os riscos de tradução que marcam esses processos de compartilhamento de elementos simbólicos.

É evidente que temos ciência do alerta de Clifford Geertz sobre a

impossibilidade de construção de uma teoria geral da pesquisa cultural; partilhamos dessa concepção. No entanto, é possível definir os elementos da tabela acima, meramente como ferramentas de trabalho, para continuar a incursão teórica em relação aos autores que trataram do tema da cultura jurídica, na literatura de Direito e Sociedade. Após a análise dessa literatura, será possível descer um degrau e buscar considerar uma cultura da privacidade ou da proteção de dados pessoais. A hipótese é que existe uma subcultura jurídica para esse campo. Para que essa subcultura jurídica possa ser definida, cabe identificar um conjunto de coisas e eventos (objetos) os quais possam ser observados, classificados e teorizados. Livros e artigos acadêmicos são expressões – comportamentos na origem – que podem ser lidos como coisas. A própria construção de instituições, com a alocação de recursos públicos ou privados para a consecução de finalidades expressas e específicas de proteção da privacidade e dados pessoais, também; pode ser entendida como coisas ou como eventos. De todos esses elementos podem ser extraídos *symbolates*, em síntese. Ainda, os comportamentos humanos, reiterados ou não, em prol da conformidade com prescrições, fixadas em regras, também podem ser considerados como eventos; e, dessa forma, podem ter significado cultural.

Além de identificar a existência desses elementos culturais (coisas e eventos), cabe lhes alocar em uma classificação, na qual seja possível o contraste com um contexto. Há que existir relação entre essas coisas e esses eventos, bem como que essa relação seja distinguível de outro contexto. O ato de classificação é crucial, uma vez que algum eventual viés de interpretação – ou até mesmo erro – aqui pode incidir. Portanto, cabe se perguntar, sobre quais seriam as coisas ou os eventos cuja existência seria indispensável para se tratar cientificamente de um novo tipo de direito específico. Ainda, seria possível identificar, com foco nos relatos dos próprios juristas, que esse “novo direito” se relacionaria com diversos outros subconjuntos de interpretações as quais possuem designações potencialmente diferentes em outros contextos nacionais. Ao se adentrar nesse quadrante, fica evidente a necessidade de cautela em relação às traduções e aos transplantes jurídicos (NELKEN, 2001).

Uma ressalva analítica deve ser feita em relação ao risco de se recair em um evolucionismo cultural, o que deve ser evitado. Essa perspectiva, de fato, deve ser rejeitada, uma vez que haveria, a partir dela, a identificação de culturas com menor ou maior desenvolvimento. O ponto de vista

evolucionista poderia ser justificado por uma perspectiva universalista, imiscuída com o cientificismo. No entanto, se o conceito de cultura enfeixa um contexto específico de símbolos, derivados de um conjunto de coisas e de eventos, parece ser um problema realizar uma interpretação e uma classificação de que determinado conjunto relacional e simbólico – uma cultura local, enfim – seja melhor do que outro, do ponto de vista analítico. É muito relevante ter em conta que a análise jurídica pode estabelecer métricas para mensurar qualitativamente situações ou contextos. Um bom exemplo se refere ao conceito de nível de proteção mais elevado dos titulares de direitos fundamentais, tal como previsto no art. 53º da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia – CDFUE – (UNIÃO EUROPEIA, 2000; SILVEIRA e MARQUES, 2016). Existe polêmica sobre a aplicação desse dispositivo da CDFUE. Não obstante, o ponto de vista de Mariana Canotilho (2013) é partilhado nesse texto:

A interpretação aqui defendida do princípio do nível mais elevado de proteção em matéria de direitos fundamentais está, aliás, em consonância com os objetivos declarados da União [europeia]. Assim, veja-se que, logo nos considerandos iniciais, no TUE [Tratado da União Europeia], se afirma o “apego” dos Estados-membros aos princípios da liberdade, democracia, respeito pelos direitos do Homem e liberdades fundamentais; proclama-se igualmente um compromisso com os direitos sociais e o propósito de aprofundar a solidariedade entre os povos, respeitando a sua cultura e tradições. (...). Face a estas normas, não parece sustentável uma interpretação da norma sob análise que preconize a possibilidade de afastamento de um regime mais favorável de direitos fundamentais em favor do regime comunitário, no caso de conflitos normativos, com fundamento no princípio do primado do direito comunitário e na suposta ameaça à efetividade e aplicação uniforme deste último (p.621).

Porém, na análise cultural, os conjuntos simbólicos seriam diferentes; assim, não haveria métrica para qualificar um conjunto como melhor que o outro, como é bem evidente a partir da leitura da exposição de Clifford Geertz. Ainda, deve ser indicado que a definição de uma cultura jurídica inequivocamente demanda uma suficiente pesquisa empírica. Os dados para sua compreensão podem ser coletados a partir de uma multiplicidade de métodos. Uma das opções pode ser a tradição etnográfica. Po-

rém, mesmo outros métodos – ou, ainda, combinações –, como pesquisas quantitativas e documentais podem servir para coletar dados para análise por meio de uma teorização contextual.

Do ponto de vista das ciências sociais, o conceito de cultura também suscitou um debate longo, que alcançou o campo do Direito e Sociedade. Os objetos para apreensão da cultura estão razoavelmente fixados. Porém, o grau de relevância em sua análise, bem como o seu modo de interpretação ainda suscitam problemas teóricos (PETERSON, 1979). Isso fica muito evidente ao se ler a produção em direito e sociedade. Em um artigo produzido como um pequeno capítulo de um livro de referência em ciências sociais sobre cultura, Susan S. Silbey (2010) explica:

Desde a virada cultural dos anos 1980, o uso da palavra cultura tem proliferado tanto, que a confusão histórica infestou a produção científica em quase todos os campos de investigação nos quais ela é invocada. Em acréscimo aos milhares de artigos de periódicos, podem ser encontrados centenas de livros com “direito” e “cultura” ou “cultura jurídica” em seus títulos. Alguns deles clamam por um estudo cultural do direito como isso não estivesse sendo feito por décadas. Outros, intitulam coleções de ensaios diversos sob a rubrica geral de “direito e cultura”. Outros, ainda, tratam cultura como um conceito teórico sério (...). A proliferação rápida e sem precedentes do uso do conceito de cultura, desafortunadamente, exacerbou um tradicional discurso sem rigor (p.470-479).

Nesse capítulo, a autora buscou oferecer uma base conceitual que resolvesse o problema da utilização da cultura jurídica como meio de compreensão. Ela explica que, no campo do Direito e Sociedade, o primeiro uso do conceito foi feito por Lawrence M. Friedman (1975). O objetivo da obra era oferecer um quadro analítico alternativo aos estudos tradicionais do campo jurídico. A inspiração de Lawrence M. Friedman era sociológica em uma vertente sistêmica e funcionalista. O espaço para pesquisa social e jurídica estava relacionado com identificar fatores que seriam cruciais para definir, efetivamente, o direito, bem como as suas consequências na vida social. O uso do conceito de cultura jurídica servia para classificar elementos de análise que não estariam no direito objetivo (leis, julgados etc.), mas que seriam cruciais para definir o direito. Ele-

mentos como os costumes, opiniões, modos de fazer e de pensar. Além disso, o conceito também servia para analisar outros elementos ligados ao campo jurídico, como o conhecimento popular sobre as normas jurídicas, direitos e deveres, bem como as ações e reações em relação ao mundo jurídico. O conceito de cultura jurídica foi usado, também, para interpretar padrões de comportamento em relação ao sistema judiciário e demais esferas do mundo jurídico. O conceito possui utilidade, pois – apesar de sua definição aberta – ele serviu de base para muitas pesquisas empíricas rigorosas que iluminaram aspectos poucos apreciados do da interseção entre Sociologia e Direito. Susan S. Silbey vai aplicar, ainda, que houve uma divisão no uso do conceito. Um grupo de pesquisas buscava um conceito mais preciso, com o qual fosse possível extrair inferências a partir de mensurações comparadas. Assim, para alguns autores, comparar os volumes no ajuizamento de ações, na realização – ou não – de acordos, bem como as taxas de recorribilidade, poderiam ser meios para, em conjunto com outros indicadores sociais, interpretar culturas jurídicas. Outras pesquisas usavam o conceito de cultura jurídica para produzir análises sociais, nas quais a imprecisão era um pouco mais acentuada, como o uso do direito pela população em geral.

A mudança mais relevante se refere à absorção pelo campo do Direito e Sociedade de três mudanças, derivadas do debate científico da virada cultural, a partir dos anos 1970 (GLICKMAN, 2012; ROSENEIL e FROSH, 2012). O primeiro foi o abandonar da perspectiva de que o estudo social e jurídico requer um prévio diagnóstico jurídico-técnico. Assim, seria possível pesquisar o mundo jurídico sem se ater, de forma exaustiva nos detalhes doutrinários. Um exemplo seriam as pesquisas sobre o direito no cotidiano social. O segundo foi o paulatino abandono da tentativa de extrair conclusões – no cerne da cultura jurídica – de mensurações de ampla envergadura. Houve um redescobrir da Sociologia Compreensiva de Max Weber e da relação complexa que existe entre as normas jurídicas e o mundo social, político e econômico. Os significados das ações sociais passaram a ser o meio central para interpretar fenômenos jurídicos, assim como o direito – e suas formas – passou a ser um elemento social de análise. O terceiro foi abandonar o uso de conceitos jurídicos como parte primordial do seu arsenal analítico. Assim, essa autonomia conceitual permite que os pesquisadores possam ampliar os seus quadros analíticos para reclassificar os discursos e as práticas. Com tal reclassificação, é pos-

sível ampliar uma linguagem científica específica para a pesquisa da cultura jurídica, que seja diferenciada do linguajar técnico do direito. Apesar dos problemas existentes com o conceito de cultura jurídica, é inegável que o mesmo ainda pode ser mobilizado para tentar compreender fenômenos sociais, como reconhece David Nelken (2014), ao redigir um texto para um periódico dedicado a pesquisas de Direito e Sociedade, na Ásia:

Porém, banir toda a conversa sobre cultura jurídica pode não ser uma benção purificada. A julgar pela amostra de artigos publicada no primeiro número dessa revista, um foco claro no relacionamento entre direito e cultura pode representar uma rota valiosa para encontrar uma linguagem comum para compreender e avaliar as diferenças em padrões de comportamentos juridicamente orientados.

Dos vários elementos expostos na tabela 1, há que extrapolar que o campo de Direito e Sociedade fixou, como é possível depreender da obra de Lawrence Friedman, a diferença entre os conceitos de cultura jurídica interna e de cultura jurídica externa. Essa diferenciação enseja que a compreensão do direito, como um fenômeno amplo, obriga a interpretação sobre as coisas e eventos relacionados àqueles que são especialistas, assim como as coisas e eventos – juridicamente orientadas – daqueles que não o são, tal como a população em geral. Essa diferenciação deve ser feita com a cautela analítica que não vise a romper os evidentes fluxos linguísticos que existem entre a cultura jurídica interna e a externa. Ao contrário, ela abre a possibilidade de contraste entre os esses dois vocabulários para compreender as trocas simbólicas envolvidas. Tendo caminhado para um modelo acerca do conceito de cultura jurídica, razoavelmente alinhado com a tradição antropológica e com o debate contemporâneo do campo de Direito e Sociedade, faz-se necessário analisar o estudo da arte sobre cultura de proteção da privacidade e dados pessoais.

## **As Origens do Debate Sobre Cultura de Privacidade**

Antes de empreender um debate sobre cultura de proteção de dados pessoais, a literatura evidencia existir um debate sobre cultura e privacidade. Esse debate se encontra na literatura de vários campos do conhecimento, como esclarece Nicoletta Vittadini (2012):

A referência à rede social, ou ao tecido de relações entre as quais se

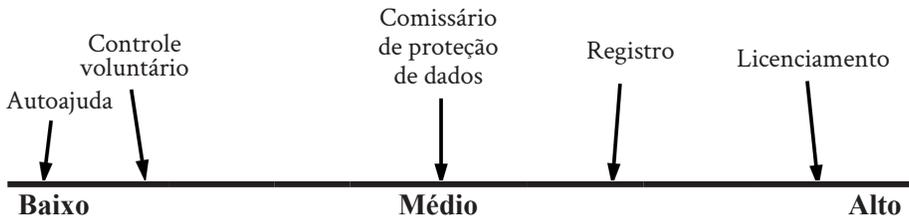
envolve ou sobre as quais se baseia parte da vida cotidiana da pessoa, coloca em jogo, de fato, uma das dimensões mais importantes da sociabilidade: o difícil equilíbrio entre a ocultação ou desvelamento das informações relativas à própria vida pessoal e a adequação das escolhas e das conseqüentes decisões e ações. O problema da privacidade, portanto, se constitui há muitos anos um tópico discutido em diferentes âmbitos disciplinares – a partir do direito, a partir da psicologia social, até aquele muito propriamente sociológico – e ele deu origem a muitas pesquisas empíricas sobre usuários das redes sociais em suas atitudes e em seus comportamentos (p.213).

A diferenciação é relevante, já que o conceito de privacidade é diferente, do ponto de vista jurídico, daquele de proteção de dados pessoais (GELLERT e GUTWIRTH, 2013). Não obstante, essa diferença jurídica não possui impacto em termos da pesquisa cultural, que se relaciona com o presente texto. Desde sua origem, o foco mais evidente para realizar pesquisas empíricas sobre atitudes e comportamentos relacionados com a privacidade e a proteção de dados pessoais se encontra no comércio eletrônico. As atividades comerciais com o uso direto de aplicações e sítios eletrônicos se multiplicaram muito nas últimas décadas, tendo cada vez maior aceitação por parte dos consumidores. Da mesma forma, houve um aumento de questões jurídicas e culturais relacionadas a mercancia digital. Um exemplo mais evidente é o compartilhamento de dados pessoais de consumidores por fornecedores para fins de marketing. Outro, não tão evidente, é o compartilhamento de dados pessoais de compras para fins de perfilamento. Ainda, outra questão se relaciona com os vazamentos de dados pessoais de caráter financeiro, já que tal problema pode acarretar graves danos aos consumidores na forma de fraudes (VERONESE e CUNHA, 2018). Os primeiros estudos a serem expostos se referem a pesquisas sociais de cunho comportamental, feitas com base em um questionário modelo. Esse questionário foi criado por H. Jeff Smith, Sandra J. Milberg e Sandra J. Burke (1996), tendo sido adaptado por diversos outros grupos de pesquisa, como relata Sophie Cockcroft. Essa autora também expõe que, além de fornecer um modelo de questionário para mensurar questões relacionadas com o uso de informação e privacidade, a agenda de estudos desses pesquisadores – acrescido o grupo por Ernest A. Kallman – permitiu a produção de uma conclusão sobre o efeito da regulação sobre o tema, como explica Sophie Cockcroft (2006):

Uma das suas descobertas cruciais foi que os níveis menores de preocupação com privacidade estavam associados com países nos quais inexistia regulação e em países nos quais havia o maior volume de envolvimento estatal na gestão da privacidade empresarial. Esse é um relacionamento complexo a indicar que onde existe pouca percepção, existe pouca preocupação; e que aumentar os níveis de preocupação resulta em incrementar a regulação a tal ponto, que a preocupação diminui novamente (p.57).

A figura abaixo é reproduzida do texto de Sophie Cockcroft. No entanto, cabe notar que Sandra J. Milberg, Sandra J. Burke, H. Jeff Smith e Ernest A. Kallman (1995) construíram essa modelagem de cinco tipos ideais de regulação estatal do comportamento empresarial sobre privacidade.

**Figura 1.** Nível de envolvimento estatal na gestão da privacidade empresarial



Os cinco modelos serão descritos com uma quase tradução do texto dos autores. O modelo de autoajuda se baseia na ação dos próprios usuários para defender os seus direitos. Ainda, não existe nenhum meio específico para que os usuários postulem tais direitos, devendo eles mesmos recorrerem aos tribunais ordinários para tanto. O modelo de controle voluntário focaliza na autorregulação por parte das empresas. No máximo, o direito pode prescrever a existência de um responsável empresarial para tanto. O modelo de comissário de dados é o mais básico, em nível estatal. Ele funciona como um ouvidor, o qual recebe reclamações dos usuários, sem ter poder sancionatório ou regulatório. Para que haja funcionamento pleno desse modelo, é necessário que outras instâncias da vida social apoiem sua atuação, como a imprensa, o poder público e a população em geral. Ainda, o próprio agente público precisa ser reconhecido por sua competência técnica para dotar sua função de respeitabilidade. O quarto e

o quinto modelos se baseiam em ação regulatória com intervenção estatal direta. O quarto modelo – registro, há a necessidade um registro prévio do banco de dados, sem que o Estado possa bloquear a atuação das empresas. No quinto modelo – licenciamento, há a imposição de que os bancos de dados sejam licenciados previamente em alguma instância estatal. Ela vai avaliar o pedido, definindo requisitos técnicos para a atividade. A conclusão comparativa dos autores, nessa pesquisa inicial, não possui tanto lastro empírico como ocorre na pesquisa de questionário, publicada no ano seguinte. O instrumento de pesquisa utilizado se compunha de quinze perguntas cuja resposta seria de “sim” ou “não”. Abaixo, na tabela 1, segue a tradução das questões e das escalas:

**Tabela 2.** Instrumento final (SMITH et.al., 1996, p.170).

	<b>Subescala</b>	<b>Questão</b>
A.	Coleta	Usualmente lhe incomoda quando empresas pedem suas informações pessoais?
B.	Erros	Toda informação pessoal em bases de dados computacionais deveria ser verificada duas vezes por consistência, independentemente dos custos?
C.	Uso secundário não autorizado	As empresas não deveriam usar informações pessoais para quaisquer objetivos, salvo se autorizadas pelos indivíduos que as forneceram?
D.	Acesso irregular	As empresas deveriam dedicar mais tempo e esforços para prevenir acesso não autorizado a informações pessoais?
E.	Coleta	Quando empresas pedem informações pessoais, você pensa duas vezes antes de fornecer?
F.	Erros	As empresas deveriam se movimentar mais para assegurar que as informações pessoais em seus arquivos estejam atualizadas?
G.	Uso secundário não autorizado	Quando as pessoas fornecem informações pessoais para empresas, por alguma razão, essas não deveriam nunca usar tais informações para qualquer outro propósito?
H.	Erros	As empresas deveriam ter melhores procedimentos para corrigir erros em informações pessoais?
I.	Acesso irregular	Bases de dados que contêm informações pessoais deveriam ser protegidas contra acessos não autorizados, independentemente dos custos?
J.	Coleta	Você se incomoda por ter que fornecer informações pessoais para muitas empresas?

**Tabela 2.** Instrumento final.

	<b>Subescala</b>	<b>Questão</b>
K.	Uso secundário não autorizado	As empresas não deveriam nunca vender informações pessoais de suas bases de dados para outras empresas?
L.	Erros	As empresas deveriam dedicar mais tempo e esforços para verificar a acuidade das informações pessoais em suas bases de dados?
M.	Uso secundário não autorizado	As empresas não deveriam nunca compartilhar informações pessoais com outras empresas, salvo se autorizadas pelos indivíduos que forneceram as informações?
N.	Acesso irregular	As empresas deveriam se movimentar mais para assegurar que pessoas não autorizadas não pudessem acessar informações pessoais dos seus computadores?
O.	Coleta	Você está preocupado porque as empresas estão coletando informações pessoais sobre si em excesso?

O objetivo da pesquisa de Sophie Cockcroft era, primariamente, comparar os resultados dos questionários respondidos por estudantes australianos com aqueles de outra pesquisa, respondidos por discentes dos Estados Unidos da América. Também, havia seis proposições de pesquisa que se relacionam com: anos de experiência laboral; raça ou etnia; uso regular de computador no trabalho; nível de habilidade computacional; gênero e idade. De uma forma geral, a conclusão seria que, mesmo usando uma amostra aleatória, os estudantes australianos estariam no meio, ou seja, teriam valores maiores que os alunos dos Estados Unidos da América, bem como menores que os resultados obtidos em pesquisas similares com amostras de países da União Europeia:

Os Estados Unidos e a Europa exibem posturas muito diferentes para a privacidade da informação, tanto da perspectiva regulatória, quanto gerencial. Parecer que essas diferenças estão baseadas em valores culturais diferentes e concepções distintas sobre o significado de privacidade (como questão de direitos humanos na Europa em contraste com uma questão contratual; nos Estados Unidos). A Austrália aloca-se entre ambos. O estudo reitera trabalhos anteriores nos quais os estudantes exibem níveis de preocupação com privacidade apropriados para o ambiente cultural no qual se encontram, ou seja, a Austrália (COCKCROFT, 2006, p.64).

A pesquisa possui várias limitações, contudo. A amostra aleatória não parece ser suficiente para produzir generalizações tão amplas em relação a culturas e arranjos de regulação que estão em níveis nacionais. Uma solução seria a realização de pesquisas por questionários, com amostras não-aleatórias para aferir tais resultados de uma forma mais precisa em termos nacionais. Todavia, os custos para esse tipo de empreendimento científico são substantivamente maiores. A pesquisa com maior impacto, em similaridade ao modelo original, de Sandra J. Milberg, H. Jeff Smith e Sandra J. Burke (2000), foi produzida por Steven Bellman, Eric J. Johnson, Stephen Kobrin e Gerald L. Lohse (2004). A proposta deles foi fazer uma pesquisa por questionários com alcance global.

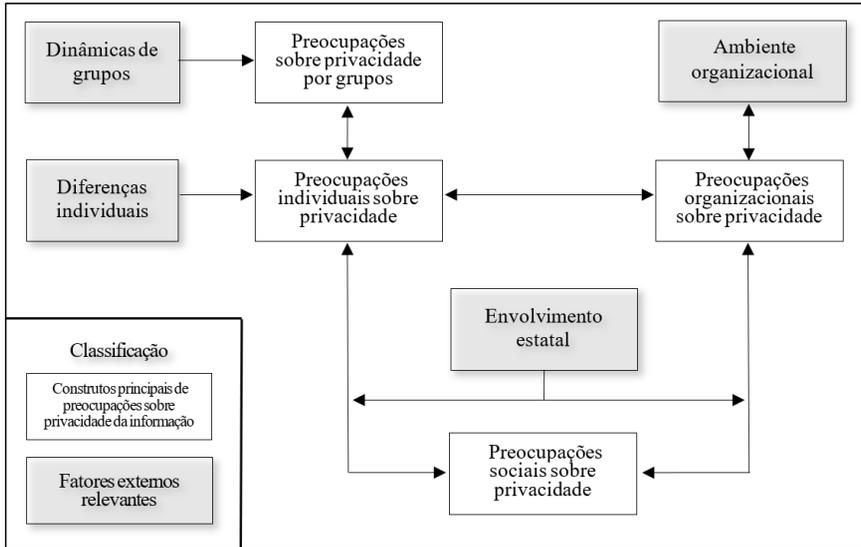
Até onde estamos cientes, essa é a primeira pesquisa que usou uma amostra global de consumidores online (em oposição a auditores, como em Milberg *et al.*, 2000) para sistematicamente investigar se a preocupação acerca de privacidade da informação pode ser explicada por diferenças em valores culturais, regulação da privacidade e experiência na Internet, com o uso de controle entre as diferenças amostrais em suas características demográficas e de experiência com a Internet. Identificamos que os valores culturais possuem uma influência nas preocupações dos consumidores sobre privacidade da informação, corroborando fortemente os resultados de Milberg *et al.* (2000). (...). Também, encontramos evidência para uma das nossas hipóteses sobre a influência da regulação nacional sobre preocupações com privacidade. Os consumidores de países com um histórico de introdução de regulação estatal da privacidade da informação desejaram mais fortalecimento regulatório na coleta de dados, o que é consistente com os resultados de Milberg *et al.* (2000). Entretanto, descobrimos que consumidores de países sem regulação da privacidade eram mais preocupados com um aspecto da privacidade online – erros nas bases de dados – do que aqueles de países com regulação setorial da privacidade. Os consumidores de países sem regulação da privacidade eram, também, mais preocupados com a segurança das transações online do que aqueles cujos países tinham alguma forma de regulação, seja setorial ou abrangente. (...). Uma importante descoberta do nosso estudo, a qual corrobora os modelos teóricos de Milberg *et al.* (1995, 2000), é que a regulação da privacidade intermedia as diferenças culturais nas preocupações sobre privacidade (BELLMAN *et al.*, 2004).

Outro exemplo de solução metodológica para tratar do mesmo objeto de pesquisa é o uso de grupos focais para tentar aferir diferenças cul-

turais. Novamente, o objeto da pesquisa está dirigido aos usuários. No caso específico, a pesquisa de Rowena Cullen (2009), da Nova Zelândia, buscou contrastar percepções de usuários do seu país dividindo-os em grupos étnicos: Maori (descendentes dos habitantes primordiais da Nova Zelândia); Pasifika (descendentes de imigrantes das ilhas do Oceano Pacífico); Pakeha (descendentes de brancos e imigrantes); asiáticos (imigrantes de outros países da Ásia); e japoneses. Os grupos focais abrangeram 98 participantes. Essa pesquisa não tratou de comércio eletrônico; os grupos focais discutiram questões de privacidade relacionadas com o uso estatal. A conclusão da pesquisa é que os neozelandeses brancos (Pakeha), em contraste com os demais grupos étnicos, teriam mais confiança no Estado no tema. Os níveis mais altos de preocupação com questões de privacidade foram evidenciados por Maori e Pasifika, grupos sociais que têm menos acesso à Internet. Porém, a autora frisa que os níveis mais altos de preocupação não seriam derivados da desconfiança em relação ao Estado. Seriam preocupações culturais relacionadas com a inquietação de não serem fielmente retratados em suas características perante outros grupos sociais. A conclusão mais ampla da autora é que as políticas de privacidade no governo digital da Nova Zelândia precisariam de mais atenção para diferenças étnicas, uma vez que o país seria marcado pela diversidade.

Uma extensa revisão bibliográfica sobre pesquisas de privacidade da informação no campo dos sistemas de informação pode ser acessada no artigo de France Bélanger e Robert E. Crossler (2011). Essa revisão correlacionou métodos e teorias de mais de 500 artigos científicos. Algumas críticas aos métodos das duas pesquisas acima mencionadas são recorrentes. A maior parte das pesquisas dessa área usa amostras pequenas e focalizadas em estudantes, por exemplo. Também, existe um excesso de foco em visões individuais, havendo dificuldade para traçar quadros analíticos mais amplos. A crítica mais densa à literatura é dirigida para a análise de percepções sobre questões de privacidade em grupos. Por esse motivo, os autores propõem um quadro analítico que seja multinível. Assim, seria possível compreender como as visões individuais se adaptam às visões de grupos, bem como ambas se relacionariam com um nível mais amplo, como o organizacional ou nacional. Em uma visão mais otimista sobre o modelo, os autores consideram que seria possível estudar o tema das preocupações sobre privacidade em dimensão comparada entre países. A figura abaixo apresenta o modelo proposto por eles:

**Figura 2.** Quadro analítico multinível de preocupações com privacidade da informação (BÉLANGER e CROSSLER, 2011, p.1032).



De acordo com os autores, um amplo conjunto de questões pode ser levantado a partir desse modelo analítico, para se compreender como níveis menores de análise (como as preocupações individuais) podem se relacionar com níveis mais amplos. A hipótese dos autores é que a os níveis mais amplos demonstrarão algum tipo de correlação com os arranjos regulatórios específicos:

Preocupações sociais com privacidade da informação se referem ao conjunto de inquietudes dos cidadãos, em sociedades como um todo, para com a privacidade das informações sobre si mesmos. Enquanto o conjunto de preocupações sobre privacidade em uma nação deve refletir as inquietações de cidadãos e organizações, está claro que a intervenção estatal – como leis, regulação, controles e mesmo publicidade – pode substantivamente afetar o relacionamento entre os cidadãos e o panorama geral de preocupações do país. (...). Contudo, focalizar somente na agregação de percepções individuais pode obscurecer como essas representam as decisões tomadas em nível nacional sobre privacidade da informação. Por exemplo, as preocupações sobre privacidade da informação das organizações, ainda que pouco mensuradas, muito provavelmente encontrarão acolhimento no direito nacional e na regulação referente ao tema em razão de efetivo e intenso lobby. É só lembrar que certificações e selos de aprovação surgiram do desejo de

organizações se autorregulem ao invés de enfrentar regulação concernente à privacidade dos indivíduos (BÉLANGER e CROSSLER, 2011, p.1034).

Os autores, no mesmo trecho, ainda mencionam quatro perguntas que valem ser reproduzidas, por estarem diretamente implicadas com o problema de diagnosticar uma cultura de proteção da privacidade e dados pessoais em níveis nacionais:

Como preocupações organizacionais sobre privacidade da informação se refletem nas preocupações nacionais de privacidade de uma sociedade? Quais os efeitos de mediação e de moderação que existem entre as preocupações com privacidade da informação de indivíduos, grupos e organizações, bem como aquelas de uma sociedade? Qual a influência da nacionalidade para as preocupações sobre privacidade da informação das organizações? Como é o relacionamento entre indivíduos e organizações referentes às preocupações sobre privacidade da informação em diferentes países? (BÉLANGER e CROSSLER, 2011, p.1034)

Um evidente problema é, portanto, o parcial silêncio da literatura científica sobre a compreensão das diferenças nas concepções culturais de proteção da privacidade e dados pessoais de um modo global, em termos qualitativos. O tema é, efetivamente, mundial. No entanto, a vida social ocorre de forma local. Essa relação entre uma dimensão global do tema e a sua incursão local é crucial para a compreensão do fenômeno. Os únicos pontos de partida que existem – de forma densamente documentada – estão na modelagem para proteção da privacidade dos Estados Unidos da América e da proteção de dados pessoais, nos países que compõem a União Europeia (BENNETT, 1992). No último caso, há uma literatura que se preocupa com o fenômeno da internalização do direito da UE sob a perspectiva cultural (CUSTERS et.al., 2018). Ainda, também existem pesquisas preocupadas com o tema em termos globais, tentando mapear leis e normas jurídicas nacionais (KUNER, 2011), por vezes descrevendo um pouco, em suas análises, questões relacionadas com elementos culturais (BYGRAVE, 2010; MOSHELL, 2005). Como exceção, existe um mapa do debate sobre regimes jurídicos de privacidade na África (MAKULILO, 2016). Não obstante, o tema é pouco explorado no prisma da América Latina. Em razão da ausência de elementos documentais, oriundos da América Latina, para iniciar essa incursão em um conceito de cultura de

proteção da privacidade e dados pessoais, a opção foi realizar uma busca por ele em documentos técnicos da UE. Esse empreendimento, que pode ser considerado um teste, será descrito na próxima seção.

## **A Construção do Conceito de Cultura de Proteção de Dados Pessoais nos Documentos da União Europeia**

O primeiro documento da UE que evidencia a expressão “cultura de proteção de dados” data de 2009. Para encontrar a pequena listagem de documentos, foi realizada uma busca pela expressão “*data protection culture*” na base de dados EUR-LEX. Esse documento se referia a um parecer da Autoridade Europeia para a Proteção de Dados (AEPD), cuja denominação em inglês é *European Data Protection Supervisor* (EDPS) sobre a formação de um plano plurianual para proteção de crianças no uso da Internet e das tecnologias da informação e comunicação. Antes de transcrever o texto no qual a expressão aparece, cabe explicar que a AEPD é um órgão criado pelo Regulamento (CE) nº 45/2001 para realizar e colaborar com a proteção de dados pessoais no âmbito das instituições da UE. Ela foi efetivamente constituída em 2004 e renovada em suas missões por força do Regulamento Geral sobre a Proteção de Dados (RGPD, Regulamento (UE) nº 2016/679) e pelo Regulamento (UE) nº 2018/1725. Ela não se confunde com o Comitê Europeu para a Proteção de Dados (em inglês, *European Data Protection Board*), que é o órgão de coordenação das autoridades de proteção de dados (APD) dos vários Estados-membros. O seu parecer era um documento de instrução de uma política pública da União Europeia em tramitação no Parlamento Europeu e no Conselho:

Podem mencionar-se várias iniciativas como ilustração de ações recentes empreendidas nesta perspectiva em Estados-Membros ou membros do EEE [Espaço Econômico Europeu]. A autoridade de proteção de dados sueca realiza um inquérito anual sobre as atitudes dos jovens perante a Internet e a vigilância, tal como a APD do Reino Unido, que realizou um inquérito a 2000 jovens entre os 14 e os 21 anos. Em janeiro de 2007, a APD norueguesa lançou, em colaboração com o Ministério da Educação, uma campanha educativa destinada às escolas. Em Portugal, a APD e o Ministério da Educação assinaram um protocolo destinado a promover uma cultura de proteção de dados na Internet e, em especial,

nas redes sociais. Na sequência deste projeto, as redes sociais portuguesas integraram uma interface e uma mascote dedicada às crianças entre os 10 e os 15 anos (UNIÃO EUROPEIA, 7 jan.2009, p. 2 a 6).

É possível notar que o conceito de cultura de proteção de dados pessoais, nesse documento, se referia às ações estatais que estavam sendo empreendidas para esclarecer e para modificar comportamentos de cidadãos e de aplicações de Internet. Assim, fica claro que a expressão agrega poucos elementos para a análise do problema em foco no presente texto.

A segunda menção é mais elucidativa do problema em questão. Ela consta de um relatório da Comissão Europeia que avançava a tramitação de uma proposta de regulamento para criação da Agência Europeia para a Gestão Operacional de Sistemas Informáticos de Grande Escala no Espaço de Liberdade, Segurança e Justiça. Esse órgão foi criado, definitivamente pelo Regulamento (UE) nº 1077/2011 (UNIÃO EUROPEIA, 2011, p. 1 a 17). Apesar de ser um órgão pequeno, essa Agência possui a missão de gerir sistemas de informação de grande porte, como aqueles dedicados aos vistos de viagem, à gestão do Espaço Schengen e ao EURODAC (*European Asylum Dactyloscopy Database*). Ela também possuía a missão de contribuir com a construção de novos sistemas de grande porte para integração administrativa dos Estados-Membros. Esse órgão foi reformulado pelo Regulamento (UE) nº 2018/1726 e transformado na Agência da União Europeia para a Gestão Operacional de Sistemas Informáticos de Grande Escala no Espaço de Liberdade, Segurança e Justiça (eu-LISA). O texto possui algumas menções à expressão “cultura de proteção de dados”. A primeira delas é a seguinte:

A consulta também incluiu os relatores do Parlamento Europeu sobre o SIS II e VID, representantes da Autoridade Europeia para a Proteção de Dados e da Autoridade Conjunta de Supervisão do Schengen, bem como se dirigiu em particular para as seguintes questões: aplicação das provisões relevantes sobre proteção de dados; e as culturas de proteção de dados no cerne das instituições propostas para gerir os sistemas (UNIÃO EUROPEIA, 24 jun. 2009, p.9, tradução nossa).

O documento trabalha com dois conceitos de cultura de proteção de dados pessoais. O primeiro é o que se refere ao extrato acima, no qual se indica a existência de uma cultura organizacional de proteção de dados pessoais. É claro que isso se relaciona com outro elemento: a cultura

de proteção de dados pessoais do próprio Estado-Membro de onde viria a organização a ser instituída. Cabe notar que o documento em questão contém, também, um relatório com uma análise do potencial impacto da medida de instituição da nova organização. O próximo extrato evidencia a preocupação de que diferenças culturais, em termos de proteção de dados pessoais, em instituições dos Estados-Membros possam minimizar os esforços do órgão gestor:

A efetiva implementação e aplicação das regras de proteção de dados devem ser garantidas. Os instrumentos jurídicos dos SIS II, VIS e EURODAC contêm provisões específicas para proteção de dados nesses sistemas. A conformidade com os requisitos de proteção de dados definidas nos instrumentos jurídicos específicos de cada sistema devem ser garantidas em qualquer opção. A supervisão da Autoridade Europeia para a Proteção de Dados deve ser facilitada e efetivos remédios devem ser colocados em prática. Não obstante, diferentes estruturas de gestão podem inerentemente conter culturas de proteção de dados variadas e, portanto, podem ser mais ou menos bem equipadas para garantir a correta implementação de provisões de proteção de dados. Em quaisquer das opções, os dados dos sistemas devem ser logicamente separados uns dos outros e, portanto, não podem ser juntados em um “agregado” (UNIÃO EUROPEIA, 24 jun.2009, p.13).

A preocupação com uma conformidade padronizada em relação aos instrumentos jurídicos é bem presente no documento em questão. Assim, como fica claro, a escolha da organização para gerenciar os sistemas ultrapassava a apreciação das regras jurídicas aplicáveis, em tese. O objetivo era indicar a necessidade de se analisar a potencial efetividade das regras jurídicas da UE, com um especial contraste entre a cultura interna de proteção de dados pessoais da organização a ser escolhida e a cultura de proteção de dados pessoais do Estado-Membro:

Os requisitos jurídicos sobre privacidade e proteção de dados, como descritos nos instrumentos jurídicos que estabelecem os sistemas são obrigatórios para qualquer potencial opção e, portanto, não são fatores de diferenciação. A conformidade com os requisitos de proteção de dados definidos nos instrumentos jurídicos específicos de cada sistema deve ser garantida. Mais importante do que revisar as regras correntes é avaliar a efetividade da supervisão, assim como os fatores que influenciem a cultura de proteção e dados interna e atenção da Auto-

ridade Gestora. (...). Ainda, as preocupações políticas sobre proteção de dados, em especial no Parlamento Europeu, perfazem uma questão importante (UNIÃO EUROPEIA, 24 jun.2009, p.90).

O documento acima analisado traz uma expressão um pouco mais bem elaborada do conceito em questão. A expressão cultura de proteção de dados pessoais retorna a aparecer, em 2013, no Artigo 47º (3) do Regulamento Interno da AEPD, cujo teor determina que o órgão deve organizar eventos em cooperação com organizações internacionais para “partilhar boas práticas e de desenvolver uma cultura de proteção de dados” (UNIÃO EUROPEIA, 2013, p.41).

Em 2014, a AEPD retorna com a expressão em um relatório preliminar sobre o problema dos *Big Data*. A menção se refere ao fato de que a AEPD “promove uma ‘cultura de proteção de dados’ no seio das instituições e organismos europeus, mediante a qual os princípios de proteção de dados encontrem expressão em todos os domínios políticos e leis aplicáveis” (UNIÃO EUROPEIA, 2014, p. 6 a 9). O uso do conceito, nesse documento, repete uma definição com poucos elementos para os fins do presente texto, como havia ocorrido no documento de 2009.

Em 2016, ano de aprovação do RGPD e da Diretiva (UE) nº 680/2016, a expressão retorna em um documento de posição do Conselho da União Europeia sobre a necessidade do novo marco normativo do direito da UE. Há duas menções. A primeira se refere à necessidade de fortalecer os mecanismos jurídicos de responsabilização dos agentes de tratamento de dados pessoais:

A fim de atingir os objetivos do regulamento, a posição do Conselho em primeira leitura reforça a responsabilização dos responsáveis pelo tratamento de dados (responsáveis por determinar as finalidades e os meios do tratamento de dados pessoais) e dos subcontratantes (responsáveis pelo tratamento de dados pessoais em nome do responsável pelo tratamento), por forma a promover uma verdadeira cultura de proteção de dados. Neste contexto, é introduzida ao longo de todo o regulamento uma abordagem baseada no risco que permite a modulação das obrigações do responsável pelo tratamento e do subcontratante em função do risco do tratamento de dados que efetuam. Além disso, os códigos de conduta e os procedimentos de certificação contribuem para a conformidade com as normas de proteção de dados. Esta abordagem evita normas excessivamente prescritivas e reduz os en-

cargos administrativos, sem, no entanto, enfraquecer o cumprimento das normas. Além disso, o caráter dissuasivo das sanções possíveis que podem ser impostas cria incentivos para que os responsáveis pelo tratamento atuem em conformidade com o regulamento (UNIÃO EUROPEIA, 2016, p.84).

Fica evidente que o Conselho da União Europeia aponta que RGPD terá o condão de criar essa cultura de proteção de dados pessoais – coerente e por fruto de cooperação – por meio de mecanismos jurídicos. A segunda menção é mais elucidativa, apesar de ser implícita, pois ela indica o contraste dessa desejável cultura de proteção de dados pessoais com uma “cultura de reclamações de natureza comercial”, como pode ser visto no extrato abaixo:

O titular dos dados tem o direito de mandar os organismos, organizações ou associações que satisfaçam critérios específicos, como as que não têm fins lucrativos e cuja atividade abrange a proteção de dados, para, em seu nome, apresentar reclamação, exercer o direito de recurso judicial e exercer o direito a receber uma indenização, se tal estiver previsto no direito do Estado-Membro. Estes critérios específicos visam evitar o desenvolvimento de uma cultura de reclamações de natureza comercial no domínio da proteção de dados. Além disso, os Estados-Membros podem prever que tal organismo, organização ou associação, independentemente de um mandato conferido pelo titular dos dados, tenha nesse Estado-Membro direito a apresentar uma reclamação à autoridade de controlo competente, e a exercer os direitos de intentar ação judicial caso considere que ocorreu uma violação dos direitos do titular dos dados em virtude do tratamento de dados pessoais efetuado em violação do disposto no regulamento (UNIÃO EUROPEIA, 2016, p.96).

O objetivo de uma cultura de proteção de dados pessoais, que se diferencia de uma perseguição por indenizações, fica evidente no extrato. Ainda, ele demonstra que o Conselho da União Europeia considera que o RGPD pode fomentar a construção de uma cultura associativa sem fins lucrativos em prol da efetividade dos direitos dos titulares de dados pessoais. A mesma lógica de aplicação do direito da UE como meio privilegiado para difusão de uma cultura de proteção de dados pessoais retorna, em 2017, com o documento que coloca em marcha a proposta de um regulamento para substituir o Regulamento (CE) n° 45/2001, que fixa regras para proteção de dados pessoais no âmbito da administração interna das instituições e

dos órgãos da União Europeia. Ele estão no *considerandum* 68:

A fim de reforçar o papel de controlo da Autoridade Europeia para a Proteção de Dados e a aplicação efetiva do presente regulamento, a referida autoridade deve, como medida de último recurso, ter competência para impor coimas. Tais coimas devem ter por objetivo sancionar a instituição ou organismo – e não pessoas singulares – pela inobservância do presente regulamento, impedir futuras violações do mesmo e promover uma cultura de proteção de dados pessoais no âmbito das instituições e organismos da União (UNIÃO EUROPEIA, 2017, p.34).

Os três documentos mais recentes da UE são avaliações anuais sobre a aplicação do RGPD. No primeiro documento, de 2018, o conceito de cultura de proteção de dados pessoais está relacionado com a formação de um padrão comum de atuação e de comportamentos nos vários Estados-Membros. Do ponto de vista jurídico, esse objetivo se relaciona com os deveres de cooperação e coerência, que devem pautar a atuação das várias APD dos diversos Estados-Membros, nos termos do Capítulo VII (Artigo 60º e seguintes) do RGPD. Assim, do ponto de vista das políticas públicas para a proteção de dados pessoais, na UE, o papel do Comitê Europeu de Proteção de Dados se mostra crucial:

O bom e eficiente funcionamento do Comitê Europeu para a Proteção de Dados é condição essencial para que o sistema como um todo funcione bem. Agora mais do que nunca, o Comitê Europeu para a Proteção de Dados terá de criar uma cultura comum de proteção de dados junto de todas as autoridades nacionais de proteção de dados, para assegurar que as regras do regulamento são interpretadas de forma coerente. O regulamento fomenta a cooperação entre as autoridades de proteção de dados, conferindo-lhes instrumentos para uma cooperação eficaz e eficiente: poderão designadamente realizar operações conjuntas, adotar decisões de comum acordo e resolver divergências que possam surgir em relação à interpretação do regulamento no âmbito do referido comitê, através de pareceres e decisões vinculativas. A Comissão incentiva as autoridades de proteção de dados a aceitarem estas alterações e ajustarem o respectivo funcionamento, financiamento e cultura de trabalho, com vista a serem capazes de beneficiar dos novos direitos e cumprir as novas obrigações (UNIÃO EUROPEIA, 2018).

Portanto, o conceito de cultura de proteção de dados pessoais, nos termos desse documento, se refere a uma mudança cultural perseguida.

Essa mudança pode ser compreendida como a harmonização de um regime de proteção de dados pessoais entre os vários Estados-Membros. Para tanto, o meio de efetivar a proposta de mudança pode ser extraído de um conjunto de ações, sistematizadas na tabela abaixo.

**Tabela 3.** Ações para efetivar a cultura de proteção de dados pessoais na UE.

<b>Organismo, entidade ou órgão</b>	<b>Passada ou futura</b>	<b>Ação mencionada</b>
Comissão Europeia	Passada e futura	Apoiar os Estados-Membros e as APD, por meio de ações, como a criação de um grupo de peritos para fornecer suporte.
Comissão Europeia	Passada e futura	Ajudar na transição do Grupo Artigo 29º para o Comitê Europeu de Proteção de Dados.
Comissão Europeia	Passada e futura	Ações internacionais para expandir a interlocução na criação e adaptação de leis nacionais estrangeiras, bem como para incentivar o diálogo com organismos internacionais e Estados.
Comissão Europeia	Passada e futura	Realização de eventos para difusão do tema, seja de cunho geral, seja de caráter setorial (pesquisa, serviços financeiros etc.). Execução de fomento para pesquisa e inovação pelo programa Horizonte 2020.
Comissão Europeia	Futura	Criação de material online, em todas as línguas dos Estados-Membros da UE para orientar, de forma prática, a administrações públicas, as empresas (em especial as pequenas e médias) e o público em geral.
Comissão Europeia	Futura	Atribuição de recursos financeiros relevantes para campanhas de sensibilização com foco nas autoridades públicas locais, nos encarregados, no setor privado e na comunidade jurídica. Atribuição de recursos diretos às autoridades nacionais de proteção de dados para o mesmo fim.
Comissão Europeia	Futura	Somente atuar por atos de execução ou de delegação em casos especiais. Continuar os esforços técnicos em prol de um sistema de certificação.
Comissão Europeia	Futura	Construir esforços para convergir a proteção de dados pessoais da UE para com os três países do Espaço Econômico Europeu (Islândia, Liechtenstein e Noruega). Atuar em um quadro adequado para a saída da UE do Reino Unido da Grã-Bretanha e Irlanda do Norte.
Comissão Europeia	Futura	Revisar esses esforços até maio de 2019.

**Tabela 3.** Ações para efetivar a cultura de proteção de dados pessoais na UE.

<b>Organismo, entidade ou órgão</b>	<b>Passada ou futura</b>	<b>Ação mencionada</b>
Grupo de Trabalho Artigo 29º (Comitê Europeu para a Proteção de Dados)	Presente e futura	Produção de orientações e documentos de trabalho sobre a aplicação do RGPD e da Diretiva (UE) 2016/680. Harmonização dos documentos já existentes. Diálogo com as APD e empresas.
Estados-Membros	Futura	Finalização da reestruturação dos sistemas jurídicos dos Estados-Membros ao RGPD e à Diretiva (UE) 2016/680, com foco no Artigo 8º da Carta dos Direitos Fundamentais da UE e do Artigo 16º (2) do Tratado sobre o Funcionamento da UE. Ainda, adotar leis nacionais nas competências que o RGPD reconhece aos Estados-Membros (setor público, emprego e seguridade social, medicina preventiva e do trabalho, saúde pública, arquivo público, pesquisa científico ou histórica, identificação nacional, acesso à informação pública, sigilos específicos). Ainda, manter ou aumentar limitações no que se refere a setores específicos (dados genéticos, dados biométricos e dados de saúde).
Estados-Membros	Futura	Garantir que haja a institucionalização do Comitê Europeu para a Proteção de Dados, cujo secretariado será provido pela Autoridade Europeia para a Proteção de Dados. Finalizar a transição do Grupo Artigo 29º para o Comitê.
Estados-Membros	Futura	Garantir a institucionalização das autoridades nacionais de proteção de dados com independência e competência. Verificar com cautela as necessidades para não dotar tais entidades de menos recursos, pessoal e condições do que será necessário para o cumprimento de suas funções.
Estados-Membros	Futura	Estimular a administração pública de cada Estado-Membro, bem como as empresas a se adaptar o quanto antes ao novo paradigma jurídico. Incentivar a construção de instrumentos setoriais de conformidade (códigos de conduta e certificação). Oferecer atenção especial às pequenas e médias empresas.
Estados-Membros	Futura	Atuar direta e indiretamente na sensibilização dos cidadãos e das empresas para se adaptar ao novo paradigma jurídico de forma ampla e geral. Oferecer especial atenção aos agentes de tratamentos de dados pessoais e demais envolvidos nas operações. Focalizar atenção específica para as pequenas e médias empresas.

Portanto, o conceito de cultura de proteção de dados pessoais, extraído desses documentos, possui algum conteúdo jurídico, uma vez que se refere à efetividade de prescrições do direito da UE, de uma forma coerente nos vários Estados-Membros. Ele; também; ganha, como fica claro nesse documento, um viés internacional. O exemplo mais evidente se refere aos países do Espaço Econômico Europeu (Islândia, Liechtenstein e Noruega). Porém, o documento se refere aos países da Ásia, das Américas e da África, que já teriam suas leis nacionais de proteção de dados pessoais – ou; que estariam em processo de aprovação delas.

O segundo documento é de 2019. Ele é exatamente o ponto de reavaliação dos esforços na aplicação do RGPD, tal como havia sido definido pelo documento de 2018. O conceito de cultura de proteção de dados pessoais da UE ainda aparece. O ponto central de sua aparição se refere ao Comitê Europeu para a Proteção de Dados, que é referido como operacional; porém, carecendo de mais esforços para atingir o patamar de efetividade da cultura de proteção de dados pessoais. Contudo, antes de continuar com essa questão, há uma menção específica sobre comportamentos no cerne dos Estados-Membros, a qual merece ser transcrita:

Não obstante, o sucesso do RGPD não deve medir-se em função do número de coimas impostas, mas sobretudo pelas alterações registadas na cultura e no comportamento de todos os intervenientes envolvidos. Neste contexto, as autoridades de proteção de dados dispõem de outras ferramentas, por exemplo, a imposição de uma limitação do tratamento, temporária ou definitiva, incluindo a sua proibição, ou a suspensão dos fluxos de dados para um destinatário situado num país terceiro (UNIÃO EUROPEIA, 2019, p. 5 e 6).

Essa questão sobre a mensurabilidade da proteção de dados pessoais parece ser um tema crucial, apesar de conter diversos desafios (RAAB e BENNETT, 1996). Ela poderia remeter às dificuldades havidas, ao longo de décadas, nas pesquisas de Direito e Sociedade acerca dos problemas para se definirem questões culturais por meio de elementos quantitativos. Esse tema será retomado na conclusão. É possível, agora, retornar ao documento e mencionar que a Comissão Europeia atribui um papel muito importante ao Comitê Europeu para a Proteção de Dados, já que ele é o órgão de coordenação e de indução da coerência das várias APD, as quais são as encarregadas, em um primeiro momento, na aplicação do RGPD:

Rumo à criação de uma cultura de proteção de dados na UE. O novo sistema de governação ainda necessita de concretizar todo o seu potencial. É importante que o Comitê continue a simplificar o seu processo de tomada de decisões e desenvolva entre os seus membros uma cultura comum de proteção de dados. (...). Muitas partes interessadas pretendem ver reforçada a cooperação e adotada uma abordagem uniforme pelas autoridades de proteção de dados. Também exigem mais coerência no aconselhamento prestado pelas autoridades de proteção de dados, bem como o pleno alinhamento das orientações nacionais com as do Comitê. Algumas partes interessadas também esperam uma maior clarificação sobre conceitos essenciais do (...). Neste contexto, é essencial permitir um melhor contributo das partes interessadas para os trabalhos do Comitê (UNIÃO EUROPEIA, 2019, p. 6 e 7).

Não vale ser repetitivo e transcrever longos trechos. É possível apenas indicar que a Comissão Europeia reiterou a necessidades de diversas ações continuarem, como a sensibilização das administrações públicas, cidadãos e sociedade civil. Ainda, há uma menção específica sobre a necessidade de apoiar o desenvolvimento do direito de proteção de dados pessoais. A conclusão do relatório reforça esse ponto de vista, por meio do qual a Comissão Europeia frisa ter se esforçado na difusão da temática. Ela ainda lista várias ações futuras em relação à proteção de dados pessoais.

No terceiro documento, de 2020, o tema da cultura europeia de proteção de dados pessoais retorna. Porém, é dada ao mesmo uma dimensão internacional, com um relato das ações de cooperação bilateral da UE, bem como sua atuação em órgãos multilaterais (UNIÃO EUROPEIA, 2020, p. 13 e 14). Ainda, é indicada a difusão de ações e padrões de proteção de dados pessoais para outros países e regiões do mundo, dentre as quais, a América Latina. Esse documento; ainda; possui um trecho que se refere à capacitação dos cidadãos para a proteção de dados pessoais no contexto da transformação digital:

De acordo com um inquérito sobre os direitos fundamentais, 69% da população da UE com mais de 16 anos ouviu falar do RGPD e 71 % das pessoas na UE sabem da existência da sua autoridade nacional responsável pela proteção dos dados. Os cidadãos estão cada vez mais conscientes dos seus direitos: os direitos de acesso, retificação, apagamento e portabilidade dos seus dados pessoais, o direito de se oporem ao tratamento, bem como a uma maior transparência. O RGPD reforçou os direitos processuais, abrangendo o direito de apresentar uma recla-

mação junto de uma autoridade de proteção de dados, nomeadamente através de ações coletivas, e o direito a vias de recurso judicial. As pessoas utilizam cada vez mais estes direitos, mas é necessário facilitar o seu exercício e a sua plena aplicação. As reflexões levadas a cabo pelo Comitê irão clarificar e facilitar ainda mais o exercício dos direitos individuais, ao mesmo tempo que a proposta de diretiva relativa a ações coletivas, uma vez adotada, deverá permitir às pessoas intentar ações coletivas em todos os Estados-Membros e reduzir os custos das ações por sobre fronteiras (UNIÃO EUROPEIA, 2020, p.9).

É razoável que os documentos da Comissão Europeia se refiram à necessidade de construir uma cultura de proteção de dados pessoais de modo a abranger todos os Estados-Membros que a compõem. Do ponto de vista substantivo, fica claro que as coisas e os eventos a que se referem esses documentos – para retornar à teorização sobre o conceito de cultura – possuem caráter jurídico e técnico. É muito interessante notar que esses elementos se referem sempre aos comportamentos (ações e reações) de atores definidos (órgãos específicos, por exemplo) e indefinidos (cidadãos, empresas, autoridades locais, administrações públicas etc.). Só essa característica já demonstra a dificuldade para que se mensure haver maior ou menor proteção de dados pessoais, bem como para diferenciar tipos culturais de proteção de dados pessoais. Não obstante, apesar dos documentos da UE não resolverem o dilema, eles apontam para algumas sugestões de caráter qualitativo que merecem ser incorporadas em uma discussão sobre cultura de proteção da privacidade e dados pessoais, com foco na América Latina.

## **Conclusão: A Perspectiva de um Conceito de Cultura Latinoamericana de Proteção de Dados Pessoais**

O modelo teórico de cultura, construído por Leslie A. White, é útil porque fornece uma rota para a coleta de dados (coisas e eventos) que poderão ser analisados para identificar elementos simbólicos (*symbolates*). Ele demonstra, que não são os comportamentos brutos, em si, que contêm significados autoevidentes. Mas, ele informa que os elementos simbólicos lá estão e que a compreensão dos seus significados é central para sua extração. O seu modelo possui algumas diferenças com a exposição de Clifford Geertz. Esse

último define que a coleta dos dados deve ser entendida como a construção de uma narrativa coerente em relação à interpretação de uma cultura.

A literatura de Direito e Sociedade tem trazido algumas sugestões para que sejam repensados alguns postulados metodológicos nesse campo. Essas sugestões podem ser úteis para se encaixar na preparação de um longo trabalho de campo com o objetivo de descrever culturas nacionais de proteção da privacidade e dados pessoais, uma vez que o tema não possui nenhuma pesquisa prévia em dimensão qualitativa que resolva esse dilema, como ficou claro ao se expor o texto de revisão de France Bélanger e Roberto E. Crossler. O primeiro trabalho foi produzido por Michael McCann (2007). O segundo por Patricia Ewick (2007). Ambos fazem parte de um número especial de uma revista, na qual estão coligidos artigos com reflexões sobre a área de pesquisa em direito e sociedade.

Os dois artigos referidos têm um ponto em comum. Eles estão debruçados sobre o problema da tensão existente entre o rigor metodológico (e a definição de um campo da ciência) e a flexibilidade adaptativa que a inovação requer, especialmente em pesquisas de caráter multidisciplinar. O fato que motiva ambos é bem descrito por Patricia Ewick pela fundação de duas sociedades científicas como derivações da LSA (*Law & Society Association*<sup>9</sup>). A primeira é a SELS (*Society for Empirical Legal Studies*<sup>10</sup>) e a segunda é a ASCLH (*Association for the Study of Culture, Law, and the Humanities*<sup>11</sup>). A SELS possui seu foco dirigido para pesquisas de caráter quantitativo, no qual transitam pesquisadores da área de Direito e Economia. A ASCLH é marcada por pesquisadores que privilegiam métodos qualitativos. O que fica claro nos dois textos mencionados é que o aparecimento dessas associações especializadas motivou uma reflexão sobre os vários métodos de pesquisa e o próprio campo do Direito e Sociedade.

Michael McCann retoma um clássico filme de Stanley Kubrick (Dr. Strangelove), que narra os momentos finais do mundo em um apocalipse nuclear. Um ponto central do filme é a menção à Máquina do Juízo Final, que os soviéticos teriam criado para liquidar a vida no planeta, caso fossem atacados por ogivas nucleares. O uso do filme, que é uma comédia sobre a

---

<sup>9</sup> LSA. Law and Society Association. Disponível: <http://www.lawandsociety.org>.

<sup>10</sup> SELS. Society for Empirical Legal Studies. Disponível: <https://www.lawschool.cornell.edu/sels>.

<sup>11</sup> ASCLH. Association for the Study of Culture, Law, and the Humanities. Disponível: <http://lawculturehumanities.com>.

Guerra Fria, serve como mote para criticar as pretensões de insulamento metodológico que marcavam o período de aparição das outras duas associações. Sem entrar em muitos detalhes sobre o texto, basta retirar que ele defende o uso de múltiplas metodologias para produção de pesquisas, já que essa pluralidade permitiria inovação na compreensão científica de objetos em ciências sociais. Ele defende não só que haja pluralidade metodológica no campo de pesquisas em Direito e Sociedade, bem como também postula a relevância de pesquisas com a combinação de métodos. O texto de Patricia Ewick caminha no mesmo sentido. Ela resgata o conceito de ecletismo para rever o dilema metodológico da especialização científica e do potencial isolamento que ela pode induzir:

Historicamente, ecletismo se refere a doutrina de selecionar e escolher de acordo com o prazer. Na primeira aparição do ecletismo como uma escola filosófica no século 2 a.C., ele era a expressão da realização de que a verdade absoluta seria humanamente inatingível. Se uma única verdade absoluta não existir, ou não pudesse ser apreendida por seres humanos, então uma verdade composta – tributável ao prazer ou à utilidade prática – poderia ser construída. (...). O principal objetivo do ecletismo não é, portanto, revelar a verdade; mas, se engajar na seleção crítica de uma variedade de sistemas de pensamento para produzir, como qualquer bom pragmático, uma verdade que seja “adequada” para a tarefa em questão, no momento. Não é surpreendente que o ecletismo tenha sido adotado como ideal no direito e sociedade – ou, para o que interessa, nas pesquisas atuais – usualmente sob o rótulo de “interdisciplinaridade” (EWICK, 2007, p.11).

A menção aos dois trabalhos acima pode ser encarada como uma justificativa para o uso do conceito de cultura como eixo de análise para pesquisas de campo que postulam compreender como se organizam as coisas e os eventos relacionados com o direito e a cultura da proteção da privacidade e dados pessoais. Por mais que seja necessário mencionar e trabalhar com o uso científico do conceito de cultura no debate antropológico, a pesquisa em questão não está inserida em um contexto de mensuração reflexiva de pureza conceitual em relação com tal campo (BRUMANN, 1999). Isso se deve ao fato de que ela possui abertura para um campo distinto, que se encontra na interseção da pesquisa jurídica e da pesquisa sociológica. Todavia, a sua inserção multidisciplinar não a torna infensa à utilização de conceitos de outros campos, como a Antropologia

ou a Psicologia Social. O conceito de cultura usado guarda pertinência com o debate antropológico; porém, tem motivação na formulação de David Nelken (2004):

Os tipos de pesquisas nas quais a ideia de cultura jurídica encontra seu lugar são aqueles que se dirigem à exploração de variações empíricas no modo pelo qual o direito é concebido e vivido, ao invés de estabelecer verdades universais sobre a natureza do direito. Mapear a existência de diferentes conceitos de direito, ao invés de estabelecer o conceito de direito. Ao empregar a ideia de cultura jurídica em exercícios comparativos para engendrar a exploração de similaridades e diferenças entre práticas e mundos jurídicos, o objetivo é ultrapassar categorias desgastadas – tão presentes no direito comparado – como “tradições jurídicas” e incorporar a atenção ao “direito em ação” e ao “direito vivo”, que usualmente escapam das classificações e descrições dos juristas do direito comparado (p.2).

O mapa para análise da existência, ou não, de um potencial conceito latino-americano de cultura de proteção da privacidade e dados pessoais passa pelo conceito de cultura jurídica, com todas as suas virtudes, bem como com todos os seus problemas. Identificar se o atual processo de construção de leis nacionais de proteção de dados pessoais, bem como a formação de várias APD, está lançando as bases para a formação desse conceito na América Latina é o objetivo da pesquisa empírica, que dá origem à presente reflexão metodológica e epistemológica. É possível descrever o mapa de campo – com base no conceito de cultura jurídica – na forma da tabela abaixo.

**Tabela 4.** Contextos e culturas jurídicas para um subcampo do direito.

Contextos gerais	Contextos específicos		
	Campo		Subcampo
Cultura nacional, regional ou global	Cultura jurídica externa	Crenças sociais difundidas e incorporadas	
		Práticas sociais reiteradas	
	Cultura jurídica interna	Instituições jurídicas (direito objetivo e estruturas administrativas)	
		Doutrina (crenças e práticas acadêmicas)	
		Jurisprudência e decisões (crenças e práticas judiciais e administrativas)	
		Cultura jurídica da proteção de dados pessoais e da privacidade	

A tabela acima servirá como uma base na qual serão dispostos os elementos simbólicos, extraídos das coisas e eventos, que serão coletados ao longo da pesquisa, cujos marcos metodológicos expostos nesse texto serão conformados com técnicas expostas na literatura pertinente (RAGIN e AMOROSO, 2018; WEBLEY, 2010, p. 926 a 950; KAPISZEWSKI et.al., 2015). As entrevistas de campo serão fundamentais para poder organizar as narrativas, bem como para sondar a existência, ou não, de interações entre os vários países, nas quais poderia ser possível ver a formação de um conceito latino-americano de cultura de proteção da privacidade e dados pessoais. É possível imaginar, por exemplo, um evento do gênero pela apropriação de decisões judiciais de um país da América Latina por outro, como base jurisprudencial comparada para fundamentar um acórdão. O mesmo pode ocorrer pela literatura jurídica. Ou, ainda, pela tentativa de apropriação de um instituto jurídico existente no ordenamento de um dos países da América Latina, para outro. Ou, também, pela exposição da incorporação de práticas administrativas (em uma APD) ou judiciárias de outro país. Parece claro que uma boa parte do processo de construção dos marcos jurídicos de proteção da privacidade e dados pessoais se relaciona com coisas e eventos em marcha no âmbito da UE. Essa percepção é exposta em documentos brasileiros e argentinos, por exemplo. Todavia, o mais interessante será tentar observar se existe, ou não, a troca de elementos simbólicos no próprio continente sobre o tema.

## Referências Bibliográficas

AGIER, M. Le tournant contemporain de l'anthropologie Social. **La nouvelle revue des sciences sociales** (1), p. 77-93, 2013.

BÉLANGER, F.; CROSSLER, R. E. Privacy in the digital age: a review of information privacy research in information systems. **MIS Quarterly**, v. 35, n. 4, p. 1017-1041, dez. 2011. Disponível: <https://doi.org/10.2307/41409971>.

BENNETT, C. J. **Regulating privacy: data protection and public policy in Europe and the United States**. Ítaca: Cornell University Press, 1992.

BOAS, F. **A formação da Antropologia americana: antologia (1883-1911)**. Rio de Janeiro: Contraponto Editora e Editora da UFRJ, 1999.

\_\_\_\_\_. **A mente do ser humano primitivo**. Petrópolis: Editora Vozes, 2010.

BRUMANN, C. Writing for culture: why a successful concept should not be discarded. **Current Anthropology**, v. 40, suplemento, p. S1-S27, fev. 1999. Disponível: <https://www.journals.uchicago.edu/doi/pdfplus/10.1086/200058>.

BYGRAVE, L. A. Privacy and data protection in an international perspective. **Scandinavian studies in law**, v. 56, n. 8, p. 165-200, 2010. Disponível: <https://www.scandinavianlaw.se/pdf/56-8.pdf>.

CANOTILHO, M. Art. 53º: Nível de proteção. In: SILVEIRA, Alessandra (coord.); CANOTILHO, Mariana (coord.). **Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia comentada**. Coimbra: Almedina, 2013.

COCKCROFT, S. Information privacy: culture, legislation and user attitudes. **Australasian Journal of Information Systems**, v. 14, n. 1, p. 55-68, nov. 2006. Disponível: <https://journal.acs.org.au/index.php/ajis/article/view/7>.

COTTERRELL, R. Law in culture. **Ratio Juris**, v. 17, n. 1, p. 1-14, 2004.

CULLEN, R. Culture, identity and information privacy in the age of digital government. **Online information review**, v. 33, n. 3, p. 405-421, jun. 2009. Disponível: <https://doi.org/10.1108/1468452091096871>.

CUSTERS, B.; DECHESNE, F.; SEARS, A. M.; TANI, T.; VAN DER HOF, S. A comparison of data protection legislation and policies across the EU. **Computer Law & Security Review**, v. 34, n. 2, p. 234-243, 2018.

EWICK, P. Embracing Eclecticism. In: SARAT, A. (ed.). **Studies in law, politics, and society**, v. 41, p. 1-18, 2007. (Special issue: Law and society reconsidered). Disponível: [https://doi.org/10.1016/S1059-4337\(07\)00001-4](https://doi.org/10.1016/S1059-4337(07)00001-4).

FRIEDMAN, L. M. (ed.); PÉREZ-PERDOMO, R. (ed.). **Legal culture in the age of globalization: Latin America and Latin Europe**. Stanford, CA: Stanford University Press, 2003.

FRIEDMAN, L. M. **The legal system: a social science perspective**. Nova Iorque: Rusell Sage Foundation, 1975.

GEERTZ, C. **A interpretação das culturas**. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1978.

GELLERT, R.; GUTWIRTH, S. The legal construction of privacy and data protection. **Computer Law & Security Review**, v. 29, p. 522-530, 2013.

GIMÉNEZ, G. La concepción simbólica de la cultura. In: **Teoría y análisis de la cultura**. México: Conaculta, 2005. p. 67-87.

GLICKMAN, L. B. **The “cultural turn”**. Washington, DC: American Historical Association, 2012.

KAPISZEWSKI, D.; MACLEAN, L. M.; READ, B. L. **Field research in**

**Political Science.** Cambridge: Cambridge University Press, 2015.

KUNER, C. Regulation of transborder data flows under data protection and privacy law: past, present and future. **OECD Digital Economy Papers**, n. 187. Paris: OECD Publishing, dez. 2011. Disponível: <http://dx.doi.org/10.1787/5kg0s2fk315f-en>.

LARAIA, R. de B. **Cultura: um conceito antropológico.** 14 ed., Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editora, 2001.

MAKULILO, A. B. (ed.). **African data privacy laws.** Nova Iorque: Springer, 2016.

MCCANN, M. Dr. Strangelove (or: how I learned to stop worrying and love methodology. In: SARAT, A. (ed.). **Studies in Law, Politics and Society**, v. 41, p. 19-59, 2007. (Special issue: Law and society reconsidered). Disponível: [https://doi.org/10.1016/S1059-4337\(07\)00002-6](https://doi.org/10.1016/S1059-4337(07)00002-6).

MILBERG, S. J.; BURKE, S. J.; SMITH, H. J.; KALLMAN, E. A. Values, personal information privacy, and regulatory approaches. **Communications of the ACM**, v. 38, n. 12, p. 65-74, dez. 1995.

MILBERG, S. J.; SMITH, H. J.; BURKE, S. J. Information privacy: corporate management and national regulation. **Organization Science**, v. 11, n. 1, p. 35-57, 2000. Disponível: <https://doi.org/10.1287/orsc.11.1.35.12567>.

MOSHELL, R. And then there was one: the outlook for a self-regulatory United States amidst a global trend toward comprehensive data protection. **Texas Tech Law Review**, v. 37, n. 2, p. 357-432, 2005.

NELKEN, D. (ed.); FEEST, J. (ed.). **Adapting legal cultures.** Oxford: Hart Publishing, 2001.

NELKEN, D. Thinking about legal culture. **Asian Journal of Law and Society**, v. 1, n. 2, p. 255-274, jul. 2014. Disponível: <https://doi.org/doi:10.1017/als.2014.15>.

NELKEN, D. Using the concept of legal culture. v. 29, **Australian Journal of Legal Philosophy**, p. 1-26, 2004.

NÍVON, E; ROSAS, A. M. Para interpretar a Clifford Geertz. Símbolos y metáforas en el análisis de la cultura. **Alteridades**, Universidad Autónoma Metropolitana (Iztapalapa), v. 1, n. 1, p. 40-49, 1991. Disponível: <https://alteridades.izt.uam.mx/index.php/Alte/article/viewFile/683/680>.

PETERSON, R. A. Revitalizing the culture concept. **Annual review of sociology**, v. 5, ago. 1979. Disponível: <https://doi.org/10.1146/annurev.so.05.080179.001033>.

RAAB, C. D.; BENNETT, C. J. Taking the measure of privacy: can data protection be evaluated? **International Review of Administrative Sciences**, v. 62, n. 4, p. 535-556, 1996. Disponível: <https://doi.org/10.1177.002085239606200406>.

RAGIN, C.; AMOROSO, L. M. **Constructing social research: the unity and diversity of method**. 3 ed. Londres: Sage Pub., 2018.

ROSENEIL, S. (ed.); FROSH, S. (ed.). **Social research after the cultural turn**. Londres: Palgrave Macmillan, 2012.

SILBEY, S. S. Legal culture and cultures of legality. In: HALL, J. R. (ed.); GRINDSTAFF, L. (ed.); LO, M. C.(ed.). **Handbook of cultural sociology**. 1. ed. Londres: Routledge, 2010. p. 470-479.

SILVEIRA, A.; MARQUES, J. Do direito a estar só ao direito ao esquecimento - considerações sobre a proteção de dados pessoais informatizados no direito da União Europeia: sentido, evolução e reforma legislativa. **Revista da Faculdade de Direito - UFPR**, v. 61, n. 3, set./dez., p. 91-118, 2016. Disponível: <http://dx.doi.org/10.5380/rfdufpr.v61i3.48085>.

SMITH, H. J; MILBERG, S. J.; BURKE, S.J. Information privacy: measuring individuals' concerns about organizational practices. **MIS Quarterly**, v. 20, n. 2, 1996. Disponível: [http://130.18.86.27/faculty/warkentin/SecurityPapers/Merrill/SmithMilbergBurke1996\\_MISQ\\_InfoPrivacy.pdf](http://130.18.86.27/faculty/warkentin/SecurityPapers/Merrill/SmithMilbergBurke1996_MISQ_InfoPrivacy.pdf).

TYLOR, Edward Burnett. **Primitive culture**, 2 v. Nova Iorque: Dover Publications, 2016 [1871].

UNIÃO EUROPEIA. **Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia**. Bruxelas: **Jornal Oficial das Comunidades Europeias**, 18 dez. 2000. Disponível: [https://www.europarl.europa.eu/charter/pdf/text\\_pt.pdf](https://www.europarl.europa.eu/charter/pdf/text_pt.pdf).

UNIÃO EUROPEIA: Autoridade Europeia para a Proteção de Dados. Decisão da Autoridade Europeia para a Proteção de Dados, de 17 de dezembro de 2012, que adota o seu regulamento interno. Bruxelas: **Jornal Oficial da União Europeia**, 15 nov. 2013. p. 41. Disponível: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=OJ:L:2013:273:TOC>.

UNIÃO EUROPEIA: Autoridade Europeia para a Proteção de Dados. Parecer da Autoridade Europeia para a Proteção de Dados sobre a proposta de decisão do Parlamento Europeu e do Conselho que estabelece um programa comunitário plurianual para a proteção das crianças na utilização da Internet e de outras tecnologias das comunicações. Bruxelas: **Jornal Oficial da União Europeia**, 7 jan. 2009, p. 2-6. Disponível: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=OJ:C:2009:002:TOC>.

UNIÃO EUROPEIA: Autoridade Europeia para a Proteção de Dados. Resumo do Parecer Preliminar da Autoridade Europeia para a Proteção de Dados sobre privacidade e competitividade na era dos grandes volumes de dados. Bruxelas: **Jornal Oficial da União Europeia**, 16 jul. 2014. p. 6-9. Disponível: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=OJ:C:2014:225:TOC>.

UNIÃO EUROPEIA: Comissão Europeia. Accompanying document to the proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council establishing an Agency for the operational management of large-scale IT systems in the area of freedom, security and justice and Proposal for a Council Decision conferring upon the Agency established by Regulation XX - tasks regarding the operational management of SIS II and VIS in application of Title VI of the EU Treaty – Impact assessment. Bruxelas, 24 jun. 2009. Disponível: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/>

TXT/PDF/?uri=CELEX:52009SC0837&from=EN.

UNIÃO EUROPEIA: Comissão Europeia. Comunicação da Comissão ao Parlamento europeu e ao Conselho: maior proteção, novas oportunidades - Orientações da Comissão relativas à aplicação direta do Regulamento Geral sobre a Proteção de Dados a partir de 25 de maio de 2018. Bruxelas, 24 jan. 2018. Disponível: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=CELEX%3A52018DC0043&qid=1610384592914>.

UNIÃO EUROPEIA: Comissão Europeia. Comunicação da Comissão ao Parlamento europeu e ao Conselho: a proteção de dados enquanto pilar da capacitação dos cidadãos e a abordagem da UE para a transição digital - dois anos de aplicação do Regulamento Geral sobre a Proteção de Dados. Bruxelas, 24 jun. 2020. p. 13-14. Disponível: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=CELEX%3A52020DC0264&qid=1610394736191>.

UNIÃO EUROPEIA: Comissão Europeia. Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu e ao conselho: as regras de proteção de dados como instrumento gerador de confiança dentro e fora da UE - ponto da situação. Bruxelas: 24 jul. 2019. p. 5-6. Disponível: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=CELEX%3A52019DC0374&qid=1610392065961>.

UNIÃO EUROPEIA: Comissão Europeia. Proposta de Regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho relativo à proteção das pessoas singulares no que diz respeito ao tratamento de dados pessoais pelas instituições, órgãos, organismos e agências da União e à livre circulação desses dados e que revoga o Regulamento (CE) nº 45/2001 e a Decisão nº 1247/2002/CE. Bruxelas, 10 jan. 2017. p. 34. Disponível: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=CELEX%3A52017PC0008&qid=1609341026005>.

UNIÃO EUROPEIA: Conselho da União Europeia. Posição (UE) nº 6/2016 do Conselho em primeira leitura com vista à adoção do Regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho relativo à proteção das pessoas singulares no que diz respeito ao tratamento de dados pessoais e à

livre circulação desses dados e revoga a Diretiva 95/46/CE (Regulamento Geral sobre a Proteção de Dados) - Adotada pelo Conselho de 8 de abril de 2016. Bruxelas: Jornal Oficial da União Europeia, 3 maio 2016. p. 84. Disponível: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=OJ:C:2016:159:TOC>.

UNIÃO EUROPEIA: Parlamento Europeu e Conselho. Regulamento (UE) nº 1077/2011 do Parlamento Europeu de Conselho, de 25 de outubro de 2011, que cria uma Agência europeia para a gestão operacional de sistemas informáticos de grande escala no espaço de liberdade, segurança e justiça. Bruxelas: Jornal Oficial da União Europeia, 1 nov. 2011, p. 1-17. Disponível: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=OJ:L:2011:286:TOC>.

VERONESE, A.; CUNHA, M. B. Desafios do comércio eletrónico no Brasil: integração vertical entre fornecedores e meios de pagamentos, proteção de dados pessoais e cooperação regulatória internacional. **UNIO: EU Law Journal**, v. 4, n. 2, p. 73-89, 2018. Disponível: <https://revistas.uminho.pt/index.php/onio/article/view/23>.

VITTADINI, N. Relazioni sociali, privacy e logiche di scambio. **Comunicazioni sociali**, n. 2, p. 213-230, Università Cattolica del Sacro Cuore, 2012.

WEBER, M. **Economia e sociedade: esboço de Sociologia Compreensiva**. Brasília: Editora da UnB, 1999.

WEBLEY, L. Qualitative approaches to empirical legal research. CANE, P. (ed.);

KRITZER, H. (ed.). **The Oxford handbook of empirical legal research**. Oxford: Oxford University Press, 2010, p. 926-950.

WHITE, L. A. The concept of culture. **American anthropologist**, v. 61, n. 2, p. 227-251, 1959, p. 227. Disponível: <https://anthrosource.onlinelibrary.wiley.com/doi/pdf/10.1525/aa.1959.61.2.02a00040>.

WHITE, L. A.; DILLINGHAM, B. **O conceito de cultura**. Rio de Janeiro: Contraponto Editora, 2009.

WHITMAN, J. Q. The two western cultures of privacy: dignity versus liberty. **The Yale Law Journal**, v. 113, n. 6, p. 1151-1223, 2004. Disponível: <https://digitalcommons.law.yale.edu/ylj/vol113/iss6/1>.

# Nuevos Rostros de la Desigualdad: La Brecha Digital y el Acceso a la Cultura en Cuba

Janny Carrasco Medina<sup>1</sup>

## Introducción

**I**nternet facilita para quien puede utilizarla, amplias posibilidades de conocimiento, intercambio de informaciones y servicios. Como un vehículo de comunicación que trasciende las fronteras físicas, minimiza las distancias geográficas y estrecha lazos, permite incrementar las posibilidades de acceso a la cultura tal como prevé el concepto de cultura emitido por la UNESCO.

De acuerdo al concepto de cultura que enarbola la UNESCO entendemos por cultura: “el conjunto de rasgos diferenciadores, espirituales, materiales, intelectuales y afectivos que caracterizan una sociedad o a un grupo social que abarca, además de las artes y las letras, los modos de vida, las maneras de vivir juntos, los sistemas de valores, las tradiciones y las creencias” (UNESCO, 1982, p. 10).

Para que podamos materializar este concepto de cultura en el ambiente digital deben ser cumplidas tres premisas fundamentales: la primera que el acceso a internet es la capacidad de cualquier sujeto de ingresar

---

<sup>1</sup> Postdoctorado en la Universidad de Brasilia. Profesora Temporal de Pós-Graduação de la Pontificia Universidad Católica de Minas. Dra en Derecho Internacional por la Universidad de Brasilia en 2018. Master en Educación Superior por la Universidad Marta Abreu Las Villas, Cuba en 2010. Licenciada en Derecho por la Universidad Marta Abreu Las Villas, Cuba en 2007. Profesora Asistente de la Universidad Marta Abreu Las Villas, Cuba de 2007-2014. jannycarrasco83@gmail.com

a la red mediante la existencia de un dispositivo electrónico para intercambiar información; la segunda está dada por buscar, recibir y difundir contenidos informativos y culturales ya sea a nivel global, nacional o local de la mano del derecho a la información; y la tercera está determinada por la interconexión entre el acceso a internet y el acceso a la cultura donde su interrelación produce, cuando es efectiva, un intercambio de modos de vidas, tradiciones, creencias y valores que trasciende el ámbito artístico.

Hoy internet es vista como un medio de comunicación estandarizado que solo busca consumo de cultura a través del papel de las industrias culturales, pero la realidad evidencia que a través del ambiente digital también creamos y difundimos tradiciones, creencias y valores desde nuestros microsistemas de consumo cultural.

Permitir al individuo del siglo XXI un mayor acceso a internet es ampliar sus horizontes culturales y educacionales, es materializar desde la ubicuidad el concepto de la UNESCO, es en definitiva posibilitar la capacidad de elección ante la homogenización cultural.

## **Acceso a la Cultura en el Contexto Internacional**

El siglo XX ha sido caracterizado en el ámbito internacional por la expansión de ordenamientos jurídicos particulares, de ramas o temas del derecho internacional como son: derecho internacional del mar, derecho internacional del comercio, derecho internacional del medio ambiente, derecho internacional de la propiedad intelectual entre otros.

Según Fernández Liesa (2013, p.31), la cultura no ha recibido un tratamiento autónomo dentro del derecho internacional, sino que este ha sido incluido dentro de otras temáticas como es el caso de los derechos humanos, la propiedad intelectual o el patrimonio cultural. Esta realidad abstracta y dispersa del derecho de la cultura se viene disipando en el orden internacional, pues cada vez es más frecuente la existencia de regulaciones globales de temas vinculados a la cultura. Un ejemplo de ello son las regulaciones relativas a museos, archivos, patrimonio cultural, bibliotecas, cultura popular tradicional y diversidad cultural.

Los tratados internacionales juegan un papel fundamental en la regulación de los derechos culturales y el acceso a la cultura en internet. Ello

permite instaurar una correlación jerárquica de manera vertical y descendente con las leyes domésticas, estableciendo los preceptos más generales que intervienen en esta relación y garantizando que de cierta manera los Estados signatarios se comprometan a dar mayor protección jurídica al tema.

Básicamente existen tres instrumentos internacionales que aborda el derecho de acceso a la cultura, ellos son: la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948, que define en su artículo n°19 el derecho de cada individuo a la libertad de opinión y de expresión, así como el derecho de investigar y recibir; lo que define la presencia del derecho de acceso. Ya el artículo 27.1 define el derecho a tomar parte libremente de la vida cultural de la comunidad, gozar de las artes y participar del progreso científico. La llegada del Pacto Internacional de Derechos Económicos Sociales y Culturales de 1966, logra enriquecer en su artículo n°15 el acceso a la cultura de manera más clara, reconociéndose el acceso, goce, beneficio y disfrute de los bienes culturales a favor de los ciudadanos. Y por último la Convención sobre la protección y promoción de la diversidad de las expresiones culturales del 20 de octubre de 2005, acentúa el papel de los derechos fundamentales en el desarrollo integral del ser humano; determina la importancia de los derechos culturales y el acceso a la cultura en el plano nacional e internacional tal como es abordado en el artículo 2 apartado 7.

Cuando analizamos la universalidad de los derechos humanos contenida en estos instrumentos desde la perspectiva de los derechos culturales, encontramos que existe un amplio debate con relación a los temas de heterogeneidad cultural como son: los derechos de las minorías, de los pueblos indígenas, o en relación con el conjunto de una determinada población, sin embargo, el acceso a la cultura en el contexto de internet no juega el papel protagónico que merece.

Tanto el acceso a la cultura como los derechos culturales, están contemplados dentro de los estándares mínimos de protección de los derechos humanos pero la efectividad de ellos en el orden interno es un tanto dudosa.

Según (RUBIO, mayo 2015, p. 184) el sistema internacional de derechos humanos experimenta inclusiones abstractas desde exclusiones concretas, lo que denota en la existencia de un derecho internacional poco eficaz desde el punto de vista de la materialización concreta de estos derechos como es el caso de los derechos culturales y específicamente del acceso a la cultura.

Hoy en internet vienen ganando protagonismo políticas de privatización, restricción y control de la información que se encuentra en manos de las grandes industrias culturales: como puede ser las bases de datos donde queda restringido el acceso a contenido científico, las plataformas streaming donde se controla la industria del audiovisual o la propia industria de software. Esta realidad contradice el concepto de cultura enarbora-do por la UNESCO ya que la restricción del consumo cultural de calidad que ofrecen esas plataformas amplía la brecha digital existente y con ella la desigualdad social en el contexto digital.

Al respecto (LEISA, 2012, p. 119) enfatiza: para que se materialice el derecho a la cultura o el acceso a la cultura, es imprescindible una existencia de triple perspectiva: i). la libertad de creación, y expresión, ii) el reconocimiento de la diversidad creativa; iii). el acceso a los contenidos culturales.

Según Buganza (1997,p.180) existen dos premisas fundamentales para que el acceso a la cultura sea efectivo: (1) una manifestación de las personas, reflejada en el deseo de acceder a contenidos culturales; cuando las personas acuden a una biblioteca, exposiciones, museos, conferencia, universidad, participan en cualquier manifestación cultural; y (2) las entidades públicas o privadas que proporcionan el material o los contenidos culturales, aquellas entidades cuya finalidad es proporcionar la difusión de cultura.

En síntesis, en el caso de internet para que exista la materialización del acceso a la cultura y los derechos culturales que evoca Leisa 2012; así como el acceso a la cultura de manera efectiva que propone Buganza, es necesario superar los obstáculos tecnológicos y de conocimiento: en resumen, superar la brecha digital. Esta superación viene de la mano de la eficacia relativa de los instrumentos internacionales abordados, pues si bien son protegidas cuestiones como: lengua, producción cultural y artística, participación en la cultura, patrimonio cultural, y acceso a la cultura, el tema internet aún queda fuera de los instrumentos internacionales debido a las implicaciones económicas que trae consigo.

## Desentrañando la Brecha Digital Cubana

Tal como refiere Roselló (2001), internet refleja un conjunto de productos culturales estandarizados, apoyados por las nuevas tecnologías, que han desarrollado una cultura de masas que no es propia de ningún pueblo, pero que es común a todos.

El desarrollo de esta cultura de masas en el espacio digital que es común a todos, también trae consigo una nueva cara de la desigualdad, marginando amplios sectores de la sociedad que no poseen acceso a las nuevas tecnologías y por consiguiente limitan su consumo cultural.

Internet es transmisora por excelencia de significados que involucran el acceso a la cultura, determinando patrones de pensamiento y consumo cultural que van a caracterizar las artes y letras, los modos de vida, sistemas de valores, tradiciones y creencias en el siglo XXI.

De acuerdo con (CANCLINI, 2006, p. 115) las desigualdades en la sociedad, antes eran radicadas en estratos y niveles, o bien en distinciones según categorías como: etnia, raza, religión, género; pero ahora son pensadas desde la metáfora de la red: “los incluidos son quienes están conectados; sus otros son los excluidos, quienes ven rotos sus vínculos al quedarse sin trabajo, sin casa, sin conexión”.

La brecha digital como es llamada esta nueva arista de la desigualdad es definida por la (CEPAL, 2009, p. 14) como: la línea divisoria entre el grupo de la población que ya tiene la posibilidad de beneficiarse de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (TIC) y el grupo que aún es incapaz de hacerlo. En otras palabras, es una línea que separa a las personas que ya se comunican y coordinan actividades mediante redes digitales respecto de quienes aún no han alcanzado ese estado avanzado de desarrollo.

Desde la perspectiva de las capacidades que resultan indispensables para el desarrollo de los individuos en la Sociedad de la Información y el conocimiento, la pobreza de comunicación e información (pobreza digital) se constituye como: “la privación de las capacidades básicas de participación en la sociedad de la información” (GIGLER, 2009, p. 14).

En este sentido debemos resaltar que la pobreza digital no debe ser entendida exclusivamente como la incapacidad de conexión al ambiente

digital, sino como la carencia de acceso y utilización de las informaciones contenidas en la red que permiten el disfrute de derechos humanos como el acceso a la cultura, el conocimiento y el desarrollo tecnológico.

En el caso de Cuba la brecha digital posee dos posiciones diferentes: la primera enmarcada a nivel macro social, donde el país presenta un marcado atraso tecnológico con respecto a sus vecinos en América Latina; y la segunda definida por las diferencias de acceso de los propios cubanos dentro del contexto nacional.

Para argumentar esta realidad macrosocial, se evidencia, de acuerdo con los datos ofrecidos hasta 2018 por la Oficina Nacional de Estadística (ONET, 2019, p. 8), que en Cuba aún es insuficiente el acceso a internet. El bajo número de dominio para temas culturales (242), en comparación con sectores como el turismo (493) evidencia la desproporción de las políticas públicas sobre acceso a la cultura. Tal como muestra la figura n°1:

**Ilustración 1 – (ONET, 2019, p. 8)**

CONCEPTO	2018
Total de Dominios .cu	5 375
.cu .com.cu .edu.cu .inf.cu .net.cu .org.cu .nat.cu	1 952
.gob.cu	77
.co.cu	2 201
.tur.cu	493
.sid.cu	410
.cult.cu	242

Fuente: Ministerio de Tecnología y Medio Ambiente.

En cuestión de disponibilidad de equipamiento y de internet, Cuba está particularmente marcada por las diferencias de distribución. Según los datos de la prensa oficial en la isla, emitidas por la Empresa de Telefonía (ETECSA), al cierre de 2019 existían 1.4 millones de teléfonos fijos, 5.7 millones de líneas móviles, 3268 radiobases instaladas, 124000 servicios de Nauta Hogar (internet discada en casa), 1161 salas de navegación, 1034 sitios wifi y 2 millones de cuentas permanentes para navegación por internet (RODRIGUEZ, 2019, p. 2).

Téngase en cuenta que la población cubana está compuesta por 11 215 344 habitantes, distribuidos en 15 provincias con 168 municipios y con un promedio de urbanización del 77 %; de acuerdo a cifras oficiales del Ministerio de Salud Pública. Datos que, comparados con los anteriores, demuestran la baja proporción de conexión y acceso tecnológico que

se tiene en el país. Pues sólo 2 millones de personas (menos de un cuarto del total de 11 millones), poseen cuentas permanentes para navegación por internet, de un total de 5.7 millones que tienen líneas móviles; lo que representa un 82% de la población nacional sin acceso a internet (MIN-SAP, 2019, p. 11).

Según el Informe de la Unión Internacional de Telecomunicaciones para el 2018, Cuba estaría en el lugar 137 de 176 a nivel global en términos de acceso a internet, lo que evidencia la ineficacia y el poco desarrollo tecnológico en el territorio. Este informe también hace referencia a que muchos datos relacionados con el acceso no pueden ser procesados porque no están disponibles, evidenciándose el control estatal sobre las informaciones referentes a conexiones digitales en el país (UIT, 2019, p. 127).

Sin embargo, aún cuando persisten las atrasadas condiciones tecnológicas, la media de la población cubana posee niveles altos de instrucción y educación; se reconoce que el promedio cultural, matemático y de alfabetización es elevado. Esta realidad podría ser explotada en aras del propio progreso tecnológico de la sociedad cubana si existieran políticas públicas más participativas y alejadas de posiciones conservadoras que entienden internet como una amenaza o un medio de subversión ideológica.

La cuestión de la alfabetización tecnológica y el libre acceso a internet ha ido en decadencia. Según el informe de la Oficina Nacional de Estadística (ONE) de 2019, en el capítulo 17 dedicado a las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, desde el año 2015 no se prestan más servicios gratuitos de acceso a internet en los Joven Club de Computación, tal como evidencia la figura n°2 del Informe de la Oficina Nacional de Estadística de Cuba 2019<sup>2</sup> (ONET, 2019, p. 27).

Desde el año 2015, esta entidad dejó de ofrecer el servicio, razón que potencializa, en nuestro criterio, la brecha digital. Aunque la estructura fue mantenida para temas de capacitación digital, la limitación de acceso a internet de manera gratuita, dejó sin posibilidades a las personas de menos alcance económico en el país, teniendo a partir de esa fecha que pagar por los servicios de acceso a internet.

Las condiciones de conexión a internet en Cuba con una velocidad de navegación según datos oficiales de ETECSA, es de 64kbs-155Mgs

---

<sup>2</sup> Estas instituciones funcionaban como una oportunidad de acceso al conocimiento informático y digital de la población cubana, como una vía de minimizar la brecha digital y el acceso gratis a internet.

dependiendo del tipo de conexión y de las condiciones físicas. Aparentemente esta realidad no muestra que el consumo cultural en línea en Cuba es prácticamente imposible, pero si miramos hacia el valor de la conexión por hora, la realidad es otra.

**Ilustración 2– (ONET, 2019, p. 27)**

CONCEPTO	Unidad					
	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Centros de acceso público	603	600	602	602	614	646
De ellos: Gratuitos <sup>(a)</sup>	603	600	-	-	-	-
Cantidad de computadoras	9 552	9 650	9 966	9 094	10 609	9 756
Profesores	2 198	2 624	2 878	3 052	3 056	3 893
Graduados en cursos impartidos desde su creación	4 043 586	4 190 004	4 271 441	4 416 305	4 606 683	4 747 208
Promedio de habitantes por Joven Club de Computación	18 520	18 730	18 668	18 670	18 276	18 257

<sup>(a)</sup> A partir del 2015 no existen joven club gratuitos, se presta de forma gratuita el servicio de cursos para personas naturales.

Fuente: Joven Club de Computación.

Por ejemplo, los precios para cada tipo de conexión se mantienen de la siguiente forma: la oferta de un paquete mínimo de datos móviles de 400MB tiene un valor de 125.00cup (según moneda oficial, que por tasa de conversión redondeada equivale a 5 dólares), la hora de conexión en zonas públicas wifi tienen un valor de 25.00cup (valor de cambio redondeado de 1dolar), y el servicio de Nauta Hogar conexión discada desde casa con un valor de 17.50cup por hora de conexión (con valor de 0.70 dólar) (ETECSA, 2020).

Un cálculo promedio de los costos de conexión mensual, y según los diferentes tipos conexión a internet que se ofertan serían: paquete mínimo de datos móviles de 400MB por semana tendría un valor 500.00cup (equivalente a 20 dólares); una 1 hora de conexión de zonas públicas de wifi sería 750.00cup (equivalente a 30 dólares) y servicio de Nauta Hogar conexión discada desde casa sería 525.00cup (equivalente a 21 dólares). Estos precios demuestran que el consumo mínimo diario de 1 hora de conexión para un cubano medio, es costoso, siendo casi la mitad de un salario medio y más de la mitad de un salario mínimo promedios; pues la media salarial ronda los 1067.00cup (que equivale a un total redondeado de 40.00 dólares) (GIL, 2019, p. 5).

Tal como refiere (ALONSO, 2019, p. 44) en entrevista realizada a Rafael Osa, director del Centro de Información de la Cultura, la brecha digital o la ausencia tecnológica en los procesos de creación, producción,

distribución y consumo han colocado en total desventaja al mercado y al consumidor cubano.

Este criterio evidencia que la estrategia política en Cuba respecto a internet ha tenido una posición ambivalente. Por un lado, el gobierno asume que es un fenómeno positivo y necesario para el progreso social, pero por otro, la apertura hacia un mayor acceso para todos ha sido marcada por un mercado con precios que no son accesibles a la realidad económica del cubano.

La ausencia de una política nacional que promueva un mayor acceso a internet en el contexto social, comunitario, cultural y familiar, limita ubicar a Cuba entre los países de mayor potencialidad del uso de la red. Está realidad evidencia que el mayor desafío del caso cubano está en la carencia de políticas integrales, inteligentes e inclusivas que coloque la tecnología de internet al servicio del progreso y desarrollo del individuo en la isla.

Por otro lado, la realidad cubana se contradice con el concepto de cultura de la UNESCO, cuya pretensión -incorporar la cultura como experiencia cotidiana, saber no acumulado, valorización de la oralidad, identidad, diversidad y patrimonio cultural- está estrechamente vinculada a la realidad de internet. Hoy, la producción, circulación y difusión de bienes y servicios culturales poseen un mayor impacto en la red digital.

Tal como afirma Giménez, la cultura es “la organización social de significados interiorizados por los sujetos y los grupos sociales, y encarnados en formas simbólicas, todo ello en contextos históricamente específicos y socialmente estructurados” (GIMÉNEZ, 2005, p. 2).

Viendo a internet como un artefacto de producción y consumo cultural de acuerdo con el concepto de cultura ofrecido por la UNESCO y profundizado por Giménez, debemos entender que es un fenómeno inmerso en un contexto social determinado. Internet por sí sola no genera cultura, las construcciones culturales y el acceso a ellas se dan de la mano de las experiencias subjetivas de los usuarios apoyadas en estructuras lógicas y económicas, reflejando los diferentes sistemas en que vivimos y actuamos.

Desde la arista cultural, las brechas estarán delimitadas por la familiarización del individuo con la tecnología, uso, sus capacidades, la real optimización que pueda hacer en uso, venciendo barreras como el colonialismo lingüístico, saber lidiar con cuestiones de saturación de infor-

mación, desarrollar capacidades para librarse de intoxicación informativa y elevar los niveles de consumo de contenidos culturales, apartando el mercantilismo y el globalismo cultural que predomina en la red.

Para materializar el acceso a la cultura, es esencial la puesta a disposición del público o comunicación de una determinada obra o producto cultural y el consumo de ésta por parte de los usuarios, según refleja (BUGANZA, 1997, p. 187), lo que alcanzará significado en la medida en que tenga mayor o menor reconocimiento dentro del universo intelectual o cultural según sea el caso, un fenómeno complejísimo en internet por la amplísima diversidad de productos culturales y sus públicos, así como por el alcance internacional del mismo.

Un ejemplo de ello es el fenómeno el “paquete semanal” o “el paquete”, una nueva versión que ha ganado popularidad entre la población cubana, como una manera de consumir productos que están disponibles en internet y que resultan imposibles de acceder desde el contexto tecnológico cubano como son: revistas, videos, música, filmes, series, programas de televisión, documentales, show, prevaleciendo el consumo de contenidos extranjeros que en su mayoría están protegidos por el derecho de autor.

Como reflejo de la creatividad local, el paquete se afianza como protagonista del contexto digital cubano, reflejando la creatividad e idiosincrasia de una población que se resiste ante la ausencia o el alto costo de internet. Como una oportunidad que ofrecen las lagunas del acceso a la cultura en el espacio digital cubano, el paquete se apoya en los propios recursos estatales para su comercialización, utilizando los locales con acceso a internet para acceder a los productos audiovisuales que circulan en el ámbito internacional y a los cuales es imposible acceder desde la conexión pagada ofrecida por ETECSA.

Con una capacidad de 1(TeraByet) de contenidos, “el paquete” se posiciona en Cuba como el mayor acceso de productos digitales, fuera de los medios audiovisuales estatales. A través de discos duros, Cds, UsB, son distribuidos millares de contenidos cada semana en todo el territorio nacional, lo que evidencia la aproximación con el comercio pirata de contenidos protegidos por el derecho de autor. El valor de adquisición de este producto oscila entre 1-3 cuc, menos del gasto mensual por una cuota mínima de acceso a internet por datos móviles (MICHAELANNE DYE, 2018, p. 4).

La cadena de distribución de “el paquete”, está compuesta esencial-

mente por tres actores: el maestro, los paqueteros, la población. La figura del maestro es aquel que posee el primer acceso directo en la web a los contenidos, realiza la descarga, selección y encamina a los paqueteros la primera distribución; los paqueteros por su parte, establecen la distribución directa mediante pago de los contenidos a los usuarios, quienes constituyen el último eslabón de consumo de esta cadena (MICHAELANNE DYE, 2018, p. 5).

El maestro es una especie de editor/compilador de las informaciones que serán distribuidas y comercializadas en “el paquete” cada semana. Esta figura se encarga de seleccionar y organizar los diferentes contenidos que serán distribuidos, asegurándose de que no circule pornografía ni contenido antigubernamental (MICHAELANNE DYE, 2018, p. 7).

Para adquirir estos contenidos se apoyan en un grupo reducido de personas con acceso a internet, ya sea por el servicio nauta/hogar, wifi o a través de conexiones en instituciones gubernamentales. Además del contenido descargado por la red, el maestro produce sus propios contenidos como son: piezas periodísticas, promoción, publicidad de contenidos digitales, ventas, anuncios o resúmenes de informaciones de impacto social que no aparecen en los medios oficiales, dando muchas veces promoción a los artistas locales.

Esta figura que se parece al editor/compilador podría tener alguna protección en el contexto del derecho de autor. Solo que la práctica ilícita de la actividad descaracteriza el papel de “el maestro” como editor/compilador. Si bien, técnicamente, está es la actividad que se ejerce, la realidad fáctica jurídica apunta a que la remuneración recibida y no repasada para los verdaderos titulares de derecho de autor, tipifican en un editor/compilador de contenidos pirateados.

Si bien este tipo de productos posee gran popularidad debemos resaltar que muchos de los materiales que contienen son de poca calidad en cuanto a cuestiones estético culturales, y de verdadero valor agregado en términos de consumo cultural. La proliferación de este fenómeno evidencia el descuido de las políticas públicas, en relación al acceso a la cultura en el espacio virtual. Cuando abordamos el acceso a la cultura debemos entenderlo desde un enfoque inclusivo y participativo pues constituye un elemento esencial para cualquier sociedad; estando estrechamente vinculado al proyecto de nación, identidad nacional y preservación del patrimonio cultural que asume un país.

Tanto la brecha digital cubana como el paquete se presentan como fenómenos que profundizan la desigualdad, trayendo un impacto negativo para la preservación del patrimonio cultural cubano, exacerbando el mercantilismo y la globalización cultural.

## **Soluciones Complejas a la Brecha Digital Cubana**

Como abordamos anteriormente, el tema de internet en Cuba es complejo, contradictorio y ambiguo. Internet debe ser pensado desde una perspectiva inclusiva y en equilibrio con el acceso a la cultura consagrado en los tratados internacionales. Entender esta tecnología como un proceso emancipador y de beneficio social es una necesidad en la realidad cubana.

Cuba refleja una realidad jurídico-cultural confusa, si de acceso a la cultura se trata. Por un lado, la circulación de contenidos protegidos por el derecho de autor camina entre piratería y libre acceso; por otro lado, el acceso a la cultura fuera del espacio digital es amplio y significativo.

El marco legal existente no acompaña de manera eficiente el proceso de abertura digital, pues no permite a los ciudadanos generar contenidos y servicios culturales desde la red cubana al margen de las instituciones estatales. La política cultural cubana en relación al acceso a la cultura identifica las entidades estatales como las máximas responsables en la generación de contenidos y producción de servicios, representando un modelo verticalista y centralizado, reforzado en las relaciones de poder establecidas.

El primer elemento que debemos resaltar es la falta de claridad en la legislación cubana al respecto de la incorporación de los tratados internacionales en su ordenamiento interno y la complementación de las normas internas con los compromisos internacionales adquiridos. La Constitución de la República de Cuba, define que los tratados internacionales poseen rango infraconstitucional según el artículo 8, sin que se aclare cual es el procedimiento para su incorporación en el ordenamiento interno.

Esto evidencia que los compromisos adquiridos no tengan un impacto directo en las normas e instrumentos jurídicos existentes sobre temas de internet y acceso a la cultura, demostrando así la efectividad de las palabras de (RUBIO, mayo 2015) cuando alerta sobre exclusiones con-

cretas en temas de derechos humanos, hacia las normas internas de los Estados signatarios.

Otro instrumento en destaque es el Decreto-Ley 370/2018 “sobre la informatización de la sociedad cubana”. En su artículo n°4 y n°5 se define que el objetivo de la norma es garantizar el derecho de acceso y participación de las personas naturales y jurídicas en la sociedad de la información, sin que existan criterios más específicos sobre que debe ser entendido por acceso y cuáles son las premisas a cumplir para ello. Ya el artículo n°20 deja en manos del Ministerio de Cultura la definición de temas como derecho de autor, protección del patrimonio nacional.

En correspondencia con la norma sobre la sociedad de la información encontramos la Ley n° 14 de Derecho de Autor de 1977, cuya realidad facto jurídica descrita difiere mucho del contexto digital. Por ser un instrumento concebido en un contexto analógico, las cuestiones relativas al espacio virtual como patrimonio cultural, acceso a la cultura, derecho de autor, protección de la cultura nacional en el espacio virtual entre otros, carecen de protección.

El acceso a la cultura viene circunscrito a varios otros derechos, como la libertad de expresión, el disfrute de la cultura, el acceso a la enseñanza tal como reconoce el texto constitucional. Cuba reconoce como derecho humano fundamental el disfrute de la cultura por todo el pueblo y la preponderancia de los derechos sociales por encima de los individuales, según el artículo n°32.- El Estado orienta, fomenta y promueve la educación, las ciencias y la cultura en todas sus manifestaciones; así como el artículo n°79- todas las personas tienen derecho a participar en la vida cultural y artística de la nación. El Estado promueve la cultura y las distintas manifestaciones artísticas, de conformidad con la política cultural y la ley.

Esta protección constitucional garantiza en gran medida que las políticas culturales en Cuba tengan protagonismo como elementos de crecimiento social y cultural de la población, pero fuera del ámbito de internet, lo que acentúa no solo la brecha digital sino el protagonismo de fenómenos como “el paquete”.

Tal como refiere el informe de la Oficina Nacional de Estadística de 2018, el acceso a la cultura en los diferentes espacios culturales es amplio y diverso. Sin embargo, la desconexión de estos espacios con las tecnológicas digitales, evidencia un desfase en el acceso a la cultura de la realidad cubana, ya que la única manera en que el individuo en Cuba puede consu-

mir productos culturales se circunscribe a las instituciones culturales y sus ofertas en los locales físicos. Figura n°3 (ONET, 2019, p. 10)

### Ilustración 3 – (ONET, 2019, p. 10)

CONCEPTO	2013	2014	2015	2016	2017	2018	Unidad
Funciones de:							
Cines de 35 mm <sup>(A)</sup>	127 834	107 428	103 801	100 788	79 578	56 671	
Cines de 16 mm	7 895	7 131	4 980	4 323	3 323	1 571	
Salas de video	167 644	98 770	95 834	84 812	91 960	63 566	
Música	170 372	223 019	267 069	293 482	145 647	149 498	
Espectáculos <sup>(B)</sup>	33 941	48 377	31 437	43 953	53 690	45 274	
Teatro	28 699	26 031	26 408	26 335	27 655	29 268	
Danza	11 811	11 256	11 324	10 235	11 583	15 141	
Circo	5 821	6 467	4 362	3 513	4 102	4 434	
Casa de Cultura	724 524	676 007	783 506	670 000	893 577	683 789	
Exposiciones profesionales	5 776	5 991	5 925	5 757	6 109	5 364	
De ellas. En galerías de arte	2 392	2 321	2 985	2 879	3 054	2 681	
Servicios prestados en bibliotecas (M)	12 880,7	12 085,3	17 355,2	20 809,4	21 619,7	16 067,5	

<sup>(A)</sup> Se incluyen las proyecciones con video-proyector y con equipos de video y televisión y en el año 2012 hay un incremento de funciones en cines de 35 mm por la utilización de estas salas en funciones de música, danza, teatro y espectáculos.

<sup>(B)</sup> Se incluyen los espectáculos de los Centros Culturales de ARTEX (Promociones Artísticas Literarias en el Exterior).

Fuente: Ministerio de Cultura (MINCULT).

Estas ofertas de servicios culturales en espacios no virtuales evidencia que existe una política favorable del acceso a la cultura. Sin embargo, podría estar integrada a plataformas, sitios o aplicaciones que posibiliten el consumo en el contexto digital. En este sentido, resaltamos la ausencia de una postura estatal en favor de integrar el acceso a la cultura de los espacios físicos con los virtuales en la realidad cubana, como mecanismo mitigador de la proliferación de la piratería digital y de fenómenos como el paquete.

En las palabras de (TELLO, 2007, p. 6) “el problema del acceso a TIC no solo implica una brecha digital, sino un rezago digital al interior del país, marcado por una desigualdad en el desarrollo de TIC en la sociedad, evidenciando que su existencia se debe a una diferencia cultural”.

El acceso a la cultura en internet permite diseñar, producir y exportar tecnologías frutos del trabajo intelectual del individuo en áreas diversas. La abertura hacia esta oportunidad debe ser orientada a satisfacer necesidades propias de la realidad cubana, que hoy son suplidas por el paquete.

La manera más rápida y efectiva de revertir la tendencia negativa de la competitividad de un país es mejorando la eficiencia en el uso de los factores de producción. Para ello uno de los cambios más eficientes es la adopción de tecnologías de información y comunicaciones (TIC) (TELLO, 2007, p. 8).

Desde este enfoque Cuba necesita realizar varias acciones que contribuyan a mejorar el acceso a la cultura en internet y minimizar así la brecha digital. En carácter urgente, es imprescindible una reforma legislativa profunda que logre un diálogo armónico y coherente entre los instrumentos internacionales suscritos y las normas internas. Como segundo elemento resaltamos mayor protagonismo de las instituciones culturales en internet a través de políticas públicas que faciliten este proceso, debido a la necesaria infraestructura tecnológica: tales como creación de páginas virtuales para visitar bibliotecas, museos, galerías de artes, que aún resultan insuficientes según los dominios cult.cu registrados.

Otra de las premisas que debe ser adoptada en la política estatal sobre el tema digital, debe ir encaminada a incrementar la infraestructura tecnológica en los diferentes niveles de enseñanza para ofertar en estas instituciones el acceso a internet y por consiguiente, el acceso a la cultura en el espacio virtual; como mecanismo capaz de minimizar la brecha digital y suplir la ausencia de los Joven Club de Computación.

La dimensión pública del acceso a la cultura y la importancia que el Estado concede a ese sector es evidente y desata varias interrogantes: ¿Como serán preservados los valores, tradiciones, creencias, artes y letras, cubanas si su presencia en internet es minúscula? ¿Cómo competir contra la mercantilización digital, si las industrias culturales cubanas no están presentes en internet? ¿Cómo hablar de un verdadero acceso a la cultura para todos como derecho humano fundamental sin la presencia de internet? ¿Cuál es la efectividad de los compromisos internacionales asumidos por Cuba en temas culturales sin la presencia de internet?

Existe una geopolítica que envuelve la actividad en internet y está marcada por la ausencia de relaciones diplomáticas y las tensiones internacionales entre Estados Unidos y Cuba, durante más de 60 años. Tomando en cuenta los limitados recursos de la isla, la política de acceso a internet debe ir encaminada a minimizar la brecha digital, ampliar el acceso a la cultura virtual y posicionar mayor participación de las instituciones cubanas en el ámbito digital.

Cuba no puede pretender ser una isla culturalmente hablando, aislada del contexto internacional, pura y sin penetración. Los valores, tradiciones, creencias y modos de vida se globalizan. Por tanto, se necesita una política cultural donde se promueva y se trabaje para minimizar la brecha digital y así ampliar el acceso a la cultura en el espacio virtual. La

cultura cubana necesita ganar más espacio, visibilidad y perpetuidad en el ámbito digital, la ausencia en este contexto acabará deteriorando su protagonismo en la realidad cubana.

## Conclusiones

Las obligaciones internacionales que el Estado cubano ha ido adquiriendo en temas de acceso a la cultura e internet son amplias. Eso exige que la estructura del Estado asuma compromisos más eficaces con la sociedad que no ha podido cumplir a cabalidad, ya que el acceso a la cultura no es amplio ni masivo como sugieren los instrumentos internacionales.

Garantizar el derecho al acceso a la cultura desde internet es ventajoso para cualquier Estado, porque forma parte del progreso económico y cultural. De ahí que no sea suficiente la existencia de políticas públicas y normas internacionales para hacerlo realidad. Es imprescindible que se consagre en el derecho positivo y que adquiera el carácter de norma jurídica efectiva, pues de no ser así realidades como la de Cuba serán cada vez más frecuentes en el ámbito internacional.

Superar la brecha digital que se materializa en el acceso a la cultura y sus disímiles facetas, es uno de los principales desafíos a resolver en el caso cubano, donde urge revisar, y en su caso reformular, las estrategias políticas y las normas existentes al respecto. Esta reformulación es necesaria, ella debe partir del papel de las TIC en el desarrollo social y cultural que concibe la tecnología como una herramienta indispensable para el desenvolvimiento humano y la preservación de la cultura nacional.

En resumen, el acceso a la cultura en el contexto de internet en Cuba debe convertirse en una prioridad para salvaguardar los valores y la identidad nacional. Si queremos abordar de fondo la solución del problema cubano, el enfoque debe ir dirigido a realizar al menos tres grandes acciones: aprovechar la infraestructura de las instituciones estatales existente y darle mayor protagonismo en el espacio virtual; elevar el consumo cultural en línea a favor de la cultura nacional en los espacios virtuales y; fomentar, proteger y apoyar las manifestaciones culturales que no genere el Estado, sino la propia gente en el ambiente virtual.

## Referencias Bibliográficas

ALONSO, G. M. **Alfabetización digital múltiple. Algo más que ratones y teclas.** Barcelona : Gedisa , 2003.

ALONSO, J. R. C. L. Y. M. O. Repackaging Cuban cultural Consumption. **Revista Do Programa de Pós-graduação em Comunicação**, Juiz de Fora, v. 13, p. 40-54, mayo/agosto 2019.

BUGANZA, M. D. C. G. **El derecho de autor y el derecho de acceso a la cultura.** Barcelona : Universidad de Barcelona , 1997.

CALDUCH CERVERA, R. **Conflictos internacionales culturales y violencia terrorista. Derechos humanos y conflictos internacionales.** Cursos de Vitoria Gasteiz. Bilbao: Servicios Editoriales del País Vasco. 2006. p. 22-80.

CANCLINI, N. G. **Desiguales y desconectados.** Barcelona: Gedisa, 2006.

CEPAL. **La sociedad de la información en América Latina y el Caribe.** Santiago de Chile. 2009.

CEPAL. **Datos, Algoritmos y políticas: la redefinición del mundo digital.** CEPAL. Ginebra, p. 187. 2019.

CUBA. **Constitución de la República de Cuba.** La Habana. 24 de febrero de 2019.

GIGLER, G. B. B.-S. **Pobreza digital: las perspectivas de América Latina y el Caribe. Qué es y cómo medir la pobreza de información y comunicación en el contexto latinoamericano.** La Paz. 2009.

GIL, A. La-economía-cubana-no-debe-decrecer-en-2020. **Granma** , La Habana , 9 diciembre 2019. 5.

GIMÉNEZ, G. Cultura, identidad y metropolitanismo global. **Revista Mexicana de Sociología** , México DF, v. 67, n. 3, jul/sept 2005.

ITU. **Statistical reports. Measuring the information Society Report.** ITU. Ginebra, p. 204. 2018.

LIESA, C. F. **Cultura y Derecho Internacional.** Alcalá: Universidad de Alcalá, 2013.

Nuevos Rostros de la Desigualdad: La Brecha Digital y el Acceso a la Cultura en Cuba

MICHAELANNE DYE, D. N. J. M. El paquete semanal: The week s internet in Havana. **CHI**, Montreal , v. 639, p. 21-26, abril 2018.

MINSAP. **Anuario Estadístico de Salud**. MINISTERIO DE SALUD PÚBLICA DE LA REPÚBLICA DE CUBA. La Habana , p. 235. 2019.

MORENO, I. **Globalización y cultura, cultura y globalización. Entre el conflicto y el diálogo**. Alicante: Publicaciones de la Universidad de Alicante , 2005.

MUNIZ, S. **A verdade seduzida: por um conceito de cultura no Brasil**. Rio de Janeiro : Renovar, 1988.

ONET. **Anuario Nacional de Estadística 2019**. Oficina Nacional de Estadística República de Cuba. La Habana , p. 287. 2019.

ONU. **Declaración Universal de los Derechos Humanos**. Ginebra: ONU, 1948.

ONU. **Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales**. Ginebra: ONU, 1966. 10 p.

PAUL DIMAGGIO, E. H. W. R. N. A. J. P. R. Social implications of the internet. **Annual Review of Sociology**. vol.27, p. 307-336, 2001.

PEÑA, O. A. P. **Protección de las obras de la cultura popular tradicional por el derecho de autor**: especial referencia a Cuba. La Habana: Abril, 2010.

RAJAGODAL, B. **El derecho internacional desde abajo**. Bogotá: Isla, 2005.

REYGADAS, L. **La apropiación. Destejiendo las redes de la desigualdad**. Barcelona: Anthropos, 2008.

RODRIGUEZ, S. A. Servicio de Internet en Cuba actualizaciones en 2019. **Granma** , La Habana , diciembre mar. 2019. 2.

RUBIO, D. S. Derechos Humanos, no colonialidad y otras luchas por la dignidad: una mirada parcial y situada. **Campo Jurídico**, Vol.3, n.1, p. 181-213, mayo 2015.

RUIZ, G. R.-R. **Introducción metodológica sobre el estudio de la cultura por el derecho constitucional**. Valencia: Tirant Lo Blanch, 2005.

STAVENHAGEN, R. **Les droit culturels: le point de veu des sciences sociales**,

pour ou contre les droits culturels? Ginebra: UNESCO, 2000.

TELLO, E. Las tecnologías de la información y comunicaciones (TIC) y la brechadigital: su impacto en la sociedad de México. **Revista Universidad y Sociedad del Conocimiento**, Oberta, v. 4, n. 2, p. 10, abril 2007.

UIT. **Statistical reports. Measuring the information Society**. Unión Internacional de Telecomunicaciones. New York. 2019.

UNESCO. **Conferencia Mundial de Políticas Culturales**. MONDIACULT. México DF: [s.n.]. 1982. p. 20.

UNESCO. **Convención Universal sobre Protección y Promoción de la Diversidad Cultural**. Paris: Unesco, 2005.

# Direito e Inteligência Artificial na (Não) Redução de Desigualdades Globais: Decisões Automatizadas na Imigração e Sistemas de Refugiados

Fabiano Hartmann Peixoto<sup>1</sup>

**C**om uma suspeita de que o sistema de IA para concessão de vistos no Reino Unido seria tendencioso, como afirmado por grupos de direitos humanos, Henry McDonald (2019), do *The Guardian*, apresentou uma ideia do problema migratório associado ao uso de inteligência artificial (IA). Segundo McDonald, ativistas na proteção de direitos humanos (*Foxglove* e o *Joint Council for the Welfare of Immigrants* – JCWI) questionam o uso do algoritmo pelo Ministério do Interior do Reino Unido que faz uma filtragem dos pedidos de vistos. O risco está no uso do algoritmo criando classes de candidatos e acelerando o processo para grupos em função da cor (pessoas brancas seriam encaminhadas para um modo mais veloz). Relata a reportagem uma contradição, feita por um porta-voz do Ministério do Interior afirmando que o processo é guiado pela eficiência e que a ferramenta de IA não é usada para decisão, mas

---

<sup>1</sup> Doutor em Direito. Professor da Faculdade de Direito – Universidade de Brasília (UnB), Brasília – Brasil, <http://ppgd.unb.br/docentes2/fabiano-hartmann/63-fabiano-hartmann-peixoto>, <https://unb.academia.edu/FabianoHartmann>. Texto produzido no âmbito da Escola de Altos Estudos – Desigualdades Globais e Justiça Social: Diálogos Sul e Norte, realizada no Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade de Brasília, em associação com o Colégio Latino-Americano de Estudos Mundiais – FLACSO/Brasil, com apoio do CAPES/PrInt.

apenas para indicar se haverá mais ou menos controle e que isso está em conformidade com a legislação sobre igualdade vigente.

Nota-se desde já, na introdução do tema no presente texto, que pelo comentário do porta-voz, ao minimizar a atuação da IA circunscrevendo-a à indicação de menor ou maior controle, permite a observação de que isso não deixa de ser, em si, já uma decisão, não? A discussão parece ser uma questão clara de *machine bias* e este é um tópico de grande relevância para o estudo da IA atualmente, especialmente quando se trata da sua relação com a área do Direito: na qual os temas de justiça e equidade representam uma relação necessária. Chama-se de *machine bias*, *algorithm bias*, ou simplesmente *bias* quando uma IA apresenta um comportamento tipicamente preconceituoso, nas palavras de Paulo Sá Elias:

É o viés tendencioso. [...] Os desvios são difíceis de serem descobertos se o algoritmo for muito complexo [...] Se o algoritmo é simples e auditável, especialmente publicamente auditável, então haverá em tese[...] chances de que as decisões baseadas em tais algoritmos possam ser mais justas.

Sobre o tema, Polonski (2018), em seu artigo *Mitigating algorithmic bias in predictive justice: 4 design principles for AI fairness*, sugere princípios que vão além de parâmetros tradicionais de avaliação da AI, como acurácia e velocidade. O primeiro desses princípios é chamado de *representation*, verificado *a priori*, que deve buscar uma proteção contra preconceitos injustos e uma paridade de representação no *dataset*, evitando o risco de sub-representação na fase de treinamento, quanto modelos eventualmente tendenciosos sejam submetidos a um novo treino, que sejam utilizados algoritmos para atenuar distorções ou tendências indesejadas metodologicamente.

O segundo, *protection*, impõe aos sistemas de *machine learning*, mecanismos para evitar efeitos injustos aos indivíduos vulneráveis. A *protection* demanda projetos metodológicos de design e aplicação abrangentes, que permitam a prevenção de efeitos negativos em função de gênero, raça, etnia, nacionalidade, orientação sexual, religião, vertentes políticas, entre outros, posto que o sistema treinará e será testado em referenciais de dados de uma realidade desigual e repleta de preconceitos, bem como a possibilidade de correção de desvios detectados nas permanentes checagens da aplicação.

O terceiro, *stewardship*, significa que os sistemas de *machine learning* têm a responsabilidade ativa pela realização de justiça e o compromisso com a inclusão em todas as etapas do desenvolvimento de modelos de IA.

Por último, a *authenticity*, ou seja, além da confiança nos dados, deve existir uma autenticidade na visão da própria construção (autenticidade nas previsões da IA), pois serão usadas para suporte de alguma decisão, mesmo que não seja algum tipo de decisão peremptória<sup>2</sup>, que tanto coloca em risco benefícios da IA e alimenta os mitos associados à inteligência não humana.

Sendo assim, a classificação nas cores verde, amarelo e vermelho, com níveis proporcionais de controle, que acaba oferecendo agilidade no embarque para pessoas brancas é uma típica situação de *bias*. Por mais que haja a possibilidade de revisão humana, a inclusão em um sistema de controle vermelho aumenta a perspectiva menos favorável do solicitante, conforme observa a reportagem. O JCWI também argumenta na reportagem que a versão algorítmica é uma modernização de um sistema que dizia respeito aos solicitantes ciganos, que teriam recebido tratamento discriminatório. O próprio Reino Unido, à época (Câmara dos Lordes – 2005), já havia reconhecido que o estereótipo de cigano, como menos propenso a ser turista genuíno, era ilegal. A reportagem mostrou um problema, mas seria um problema da IA ou um desvio na conduta humana captado (involuntariamente ou propositalmente) pelo sistema de reprodução da atividade cognitiva humana que é, aliás, uma definição possível para a própria IA?

Em uma situação completamente diversa, em fevereiro de 2020, Nita Bhalla apresentou um artigo apontando que, em Uganda, médicos estão aplicando IA para diminuir a mortalidade materna após o nascimento dos seus bebês. Dessa forma, o sistema, relativamente simples, acompanha, monitora e transmite os dados das pacientes, pela internet (solução já incorporada no dispositivo), tais como frequência res-

---

<sup>2</sup> *Machine Bias*, nas palavras de Paulo Sá Elias (2017): “É o viés tendencioso. A remoção de tal viés tendencioso em algoritmos não é trivial e é um campo de pesquisa em andamento. Os desvios são difíceis de serem descobertos se o algoritmo for muito complexo (como são os utilizados pelo Google), pior ainda se forem secretos. Se o algoritmo é simples e auditável, especialmente publicamente auditável, então haverá em tese[...] maiores chances de que as decisões baseadas em tais algoritmos possam ser mais justas. Igualmente em relação aos dados utilizados para ‘treinar’ o algoritmo. Se eles forem auditáveis (e anônimos quando apropriados) poderão ser identificados desvios desta natureza”.

piratória, pulsação, níveis de saturação de oxigênio e pressão arterial a um *dataset*, em que os algoritmos detectam casos de risco e alertam aos médicos. Em um ambiente de recursos limitados, em que milhares de mulheres morrem de causas evitáveis relacionadas à gravidez e parto e que as instalações médicas são deficitárias isso pode ser extremamente favorável à proteção da vida. Celeridade burocrática, redução de intervenção humana em atividades repetitivas, demoradas e sujeitas a erros não intencionais humanos, precisão, eficiência podem estar associadas à concretização de direitos, dos mais nobres, como a proteção à saúde, à integridade, à liberdade, à mobilidade, à dignidade e a própria proteção da vida. Olly Buston, *CEO da Future Advocacy* mencionou que há um futuro alternativo para a IA propor soluções para problemas de crescimento econômico, prosperidade compartilhada e cumprimento dos direitos humanos e que serão escolhas de empresas, governos e pessoas que determinarão o caminho que a humanidade seguirá (BUSINESS & HUMAN RIGHTS RESOURCE CENTRE).

Esse texto tem justamente como objetivo refletir sobre as necessárias referências para a pesquisa e, mais especificamente, o uso de aplicações de inteligência artificial, com efeitos jurídicos, no que diz respeito a questões migratórias e sistemas de refugiados. No tema, a preocupação central será, em alguma medida, pensar sobre os riscos de se ampliar desigualdades globais quando se trata dos temas de imigração e sistemas para refugiados e a partir deles, como oportunidade, estabelecer referenciais para sistemas de IA mais transparentes, equitativos e justos.

Logo, a abordagem que será feita parte da premissa da alta complexidade que envolve a incidência de automação tecnológica, especialmente inteligência artificial (IA), em temas de uma ciência social aplicada. A combinação do raciocínio jurídico e de demandas éticas no direito, combinadas com o raciocínio característicos das áreas de engenharia de software e ciência da computação torna ainda mais delicado o problema de *bias*, e o risco de reforço de infraestrutura para a afirmação do direito como o instrumento de sustentação de desigualdades, e não de seu combate.

As decisões, com base e classificações, triagens e padrões suportados por sistemas de IA podem, sem o devido resguardo metodológico, atendimento de princípios éticos robustos e mecanismos de segurança e *accountability* sustentar um modelo (com força normativa) de aprofundamento de desigualdades e supressão de direitos. Em contrapartida, pela

inserção na chamada “Era da IA”, os sistemas têm o potencial de acelerar mecanismos de proteção e mobilidade, muitas vezes vitais e decisivos para proteção e concretização de direitos humanos na temática.

## **Um Cenário no Controle Migratório e de Refugiados no Canadá:**

### **A Aplicação de IA no Sistema Migratório Canadense:**

O *The Citizen Lab*, em conjunto com o *International Human Rights Program* da Faculdade de Direito da Universidade de Toronto, publicou uma pesquisa de Petra Molnar e Lex Gill (2018) chamada *Bots at the gate: a Human Rights analysis of automated decision-making in Canada’s immigration and refugee system*. Neste extenso trabalho, foi apresentada uma visão sobre a utilização de IA no sistema migratório canadense e as questões de análise preditiva, taxonomia, impactos nos direitos humanos, incluindo direitos de igualdade, liberdade, associação, religião, expressão, movimento e mobilidade, privacidade, segurança e a um processo administrativo devido e justo. É, portanto, uma abordagem ampla de um problema intensificado pela aplicação de avanços tecnológicos nos movimentos migratórios espontâneos e forçados. É também um exemplo importante pelo fato do Canadá ser um dos países com um maior nível de regulação do uso e do desenvolvimento de IA e um dos mais destacados em termos de documentos com preocupações éticas no desenvolvimento e uso de sistemas inteligentes (CANADÁ, 2018a, 2018b, 2019, e Treasury Board Directive on the Use of Machine Learning for Decision-Making).

A grande preocupação que motivou o trabalho foi, portanto, com os impactos concretos que a tomada de decisão automatizada pode causar nos sistemas de gestão da imigração e de refugiados por um aumento de discricionariedade em um ambiente formado por muitas comunidades vulneráveis e com poucos recursos para qualquer tipo de questionamento ou enfrentamento. Foi identificado um fator crítico com a proteção menos robusta de direitos humanos e as dificuldades de defesa desses direitos. O relatório não se posicionou de forma repulsiva à própria tecnologia, mas

ao uso irresponsável dela, podendo exacerbar disparidades. Identificou-se que o governo canadense, desde 2014 ampliou o uso de tecnologia e está desenvolvendo um sistema de análise preditiva para automatizar atividades, até então, conduzidas por funcionários de imigração. O relatório também afirma que o governo canadense, de forma muito discreta, está amadurecendo a possível utilização de solução de IA para tomada de decisão e para avaliação de aceitação, ou não, de imigração, inclusive com dispositivo de classificação de risco para “pré-remoções” e utilização de *datasets* com alimentação sobre pessoas vulneráveis, vítimas de violência, ou guerra, ou que recorreram a sistemas de proteção humanitária, ou ainda, sistemas compassivos.

A primeira questão que surge no relatório (MOLNAR, 2018) é que a natureza sutil e complexa de reivindicações de refugiados e imigrantes pode ser perdida, com a conseqüente violação de direitos humanos protegidos internacionalmente, concretizados sob a forma de preconceitos, discriminações, violações de privacidade, entre outras. O tema analítico proposto no trabalho tem fundamento jurídico, já que as várias facetas do uso de sistemas de decisão automatizados podem atingir direitos humanos, incluindo direitos à igualdade e à não discriminação; com impactos também na liberdade de movimento, expressão, associação e religião. A privacidade, vida, liberdade e segurança das pessoas, como mencionado, podem ser irreversivelmente afetadas. Desdobramento de acesso à justiça e gozo de garantias constitucionais podem estar presentes e referenciais para aferição de responsabilidade pública, capacidade de gestão governamental, também podem ser afetados.

A pesquisa identifica premissas para tornar o problema da discriminação mais marcante ao estabelecer como lente o momento de maior segurança e controle de fronteiras e medidas de triagem sobre migração global em uma época em que há um considerável aumento global da criminalização da migração e aumento da xenofobia (MOLNAR, 2018). Ela afirma que o Canadá tem obrigações domésticas e internacionais claras com o respeito e proteção dos direitos humanos e que cabe aos políticos, funcionários públicos, tecnólogos e engenheiros assim como advogados, sociedade civil e universidade adotar uma ampla visão crítica dos impactos reais do uso de tecnologia sobre a vida humana.

Algumas situações concretas de aplicação de IA relacionadas ao potencial enviesar (*Bias*), foram trazidas, como: modelos de previsão de ris-

cos de reincidência; automatização de identificação de fraudes no sistema de proteção ao desemprego; e, predição de pontos críticos de crimes futuros, para demonstrar o risco de se substituir tribunais administrativos, oficiais de imigração, agentes de fronteira, analistas legais por sistemas de IA<sup>3</sup>. A preocupação externada no relatório não é sobre a distinção entre assistência ou tomada de decisão, em si mesmas, mas os efeitos da inserção de IA no controle de imigração e refugiados canadense como um todo. E, segundo o relatório, a preocupação é maior ainda porque comunidades vulneráveis e com poucos recursos como os não cidadãos, geralmente, têm acesso a uma proteção menos robusta.

O relatório também reconhece que, em resposta às questões de migração, até com a melhor das intenções, formuladores de políticas, pela ânsia de usar novas tecnologias como uma solução mais rápida para questões complexas e, muitas vezes, intratáveis fragilizam garantias e direitos. O relatório sugere a pesquisa crítica, empírica e orientada à proteção absoluta de direitos como um importante contrapeso. Assim, a pesquisa se posiciona claramente sobre o problema: **a questão não é como usar a nova tecnologia para consolidar problemas antigos, mas talvez como usá-la para dar transparência a um sistema que nunca foi justo, com muitos preconceitos e para entender melhor como se pode usar essa oportunidade para imaginar e projetar sistemas mais transparentes, equitativos e justos.**

## Atividades feitas com o uso de IA

Desde 2014, o IRCC (Imigração, Refugiados e Cidadania do Canadá) orienta o desenvolvimento de uma análise preditiva para automatizar decisões na avaliação de imigrantes, identificando o mérito de um pedido, bem como, evidenciando possíveis sinais de alerta. O alcance de sistemas automatizados de decisão pode se dar pela execução de tarefas como aponta o relatório (MOLNAR, 2018, p.3-14):

---

<sup>3</sup> São referenciados no texto as seguintes informações: ANGWIN et.al., 2016; CHARRETTE, 2018; ver em geral FERGUSON, 2017.

**Tabela 1.** Atividades de IA no sistema de migração e refugiados canadense (MOLNAR, 2018, p.3):

<b>Atividades de IA no sistema de migração e refugiados canadense</b>	
1	Classificar casos, aplicativos ou indivíduos para triagem (por exemplo, em termos de risco, prioridade ou complexidade).
2	Gerar pontuações, avaliações de probabilidade e outros indicadores para serem considerados como fatores de apoio ao raciocínio de um tomador de decisão humano.
3	Identificar ou “sinalizar” certos casos para revisão ou investigação humana.
4	Fornecer recomendações gerais sobre se um aplicativo deve ser aprovado.
5	Prestar a decisão administrativa completa.

Segundo o relatório, nessas atividades, na medida que se tornem normalizadas e integradas ao sistema canadense de imigração e refugiados – como estão em até certo ponto sendo utilizadas e ampliadas –, é indispensável o fundamento em princípios de uso transparente, responsável, justo e, especialmente, o respeito aos direitos humanos. Há uma necessidade urgente, para o relatório, do engajamento acadêmico e da sociedade civil na questão do uso adequado da IA.

A escala dos impactos também é apontada no relatório, trazendo números de mais de 50.000 solicitações no ano de 2017. Há um universo de milhares de pessoas afetadas (segurança física, direitos humanos, meios de subsistência etc.) em seus movimentos migratórios em função de estudos, trabalhos e novas oportunidades de vida. Para os que buscam refúgio, são ainda mais graves as consequências de uma demora excessiva, custos de procedimentos extras, detenção, separação de familiares ou rejeição de uma proteção, de maneira errônea em função de algum potencial viés prejudicial (raça, religião, nacionalidade, participação de um grupo social específicos ou opinião política, ou histórico de proteção humanitária ou atividade compassiva). O processo inadequado de recebimento de um refugiado pode desencadear em concretas ameaças a situações de tortura, tratamento ou punição cruel e desumana ou risco à vida no ambiente originário do solicitante de refúgio. Portanto, as salvaguardas das normas

de proteção migratória e de refugiados devem estar refletidas também na aplicação de sistemas de IA.

**Tabela 2.** Números migratórios (MOLNAR, 2018, p.4):

	Atividades de IA no sistema de migração e refugiados canadense
2017	50.000 solicitações de refugiados.
2018	340.000 novos residentes permanentes (projeção).
2020	340.000 novos residentes permanentes (projeção).
2016	266.000 estudantes com permissão de estudo internacional
2016	10.000 licenças para residentes temporários, 78.500 autorizações de trabalho temporário, 1,3 milhão de autorizações para visitantes e 2,5 milhões de autorizações eletrônicas de viagem (ETA)

De uma das referências do relatório é possível acessar um documento com descrições específicas de atividades de uma chamada para solução de IA (B8607-180311/A), publicada para fechamento, em junho de 2018, com o seguinte *background*: tendo como *datasets* os registros do RFI (pedido de informações); do IRCC (Imigração, Refugiados e Cidadania do Canadá; do ESDC (Emprego e Desenvolvimento Social do Canadá) e do DOJ (Departamento de Justiça), desenvolver um benefício de IA, utilizando *machine learning*, *predictive analytics* e *support decisions*, para modelos mais eficientes com considerações legais, estratégicas para litígios e suporte ao governo canadense. Basicamente a solução deve atender às preocupações canadenses sobre pesquisa jurídica (assessoria jurídica) nas decisões, bem como a avaliação de riscos legais e a potencial previsão de resultados em litígios futuros. Essa identificação de objetivos é sintomática, pois indica uma tendência de orientação de ação estatal pela previsão de litígio e antecipação de riscos, não necessariamente pela interpretação de direitos. Trata-se de orientação típica da iniciativa privada na perspectiva custo/lucro.

Outra constatação desta chamada é a busca por uma solução de *machine learning* que possa ser expansível para usuários tomadores de decisão do *front-end*. Além disso, a ideia apresentada busca o compartilhamento

de informações e parâmetros entre o IRCC, ESDC e DOJ<sup>4</sup>. O contexto de compartilhamento com *datasets* de imigração e refugiados com o aparato de segurança nacional do Canadá também demonstrou, segundo o relatório, inconsistências. As avaliações de segurança, associadas com as atividades criminais e sob investigação pelo CSIS (Serviço de Inteligência de Segurança do Canadá) retroalimentam o sistema de admissão. O exemplo marcante citado foi o ocorrido na RCMP (*Royal Canadian Mounted Police*), que enfrentou severas críticas por incluir no seu guia de entrevista na fronteira, perfis religiosos e étnicos de migrantes. A RCMP coletou em um questionário, aplicado a solicitantes de refúgio, com perguntas com estereótipo islamofóbico, solicitando respostas sobre crenças políticas e religiosas, percepção do indivíduo sobre mulheres que não usam *hijab*, opinião sobre o Estado Islâmico e Talibã, bem como a quantidade de vezes que o solicitante orava por dia. Não havia no questionário nenhuma pergunta sobre outras vertentes religiosas ou sobre outros grupos terroristas. Essas respostas foram inseridas em um banco de dados, o qual foi compartilhado como outros serviços governamentais.

Portanto, este documento, já em 2018, indicava uma tendência, de ampliação de *datasets* com o compartilhamento de informações e a possível composição deles na formação da arquitetura envidada de *machine learning*, com dados sobre fraude e atribuição de pesos para formular uma recomendação se o candidato deveria ser aceito ou recusado. Sob o ponto de vista da existência de dados sobre populações vulneráveis (que são associadas a custos estatais nos seus processos de migração, refúgio e fruição de direitos básicos), isso pode gerar barreiras fortes no sentido de respeito aos direitos humanos, afetando severamente a preocupação básica do relatório de usar a nova tecnologia como oportunidade para imaginar e projetar sistemas mais transparentes, equitativos e justos.

Uma fundamental observação para o tema foi apresentada no relatório ao mencionar o funcionamento dos sistemas de decisão autônomos

---

<sup>4</sup> As definições para a *machine learning* partem da identificação clara de seu contexto, escopo e objetivos específicos. O texto (2018, p. 11) apresenta uma excelente demonstração. Se em uma solução para otimizar processos de contratação e o objetivo é a economia de dinheiro, o programa será programado para evitar custos. Se a rotatividade de empregados gera custo, ela se evita pela máquina priorizando características de longevidade de trabalho, por exemplo. Então, a definição de sucesso e de critérios para reunir, classificar e atribuir escores e pesos deve ser clara e auditável para validação, verificação e controle.

e pode fundamentar o caminho para a confiabilidade dos modelos. Eles têm como base um sistema de considerações com referenciais de eficiência correlacionados com um conjunto de dados. Portanto, a estrutura de correlação é formada por um arranjo variável, que pode estar metodologicamente estruturado para perpetuar, ou exacerbar, padrões de preconceito ou discriminação, bem como para detectá-los, identificá-los e enfrentá-los. O relatório se apresenta cético com relação a essa possibilidade, pois fundamenta que todas as opções tecnológicas (sobre o que contar, quem conta e o porquê) têm uma dimensão inerentemente política.

### **Recomendações do Relatório para a Redução de Riscos:**

O relatório explica bases conceituais para a IA e, nisso, ajuda a desmistificar a função dos algoritmos. Algoritmos de *machine learning* permitem, como uma receita, o treinamento utilizando um grande *corpus* de dados para classificar e generalizar a partir de exemplos no conjunto de treinamento. Portanto, disso é possível perceber que os desvios não são propriamente dos algoritmos, mas no conjunto de dados selecionados para o treinamento. É perfeitamente possível, sob o ponto de vista metodológico e de *standards* de desenvolvimento, prever, mapear e selecionar dados que apontem para os principais desvios, preconceitos e situações indesejadas, bem como indicar etapas de controle para anotação e retreinamento quando ocorrer algum desvio indesejado ou identificado. São cuidados e etapas exequíveis que devem estar na arquitetura de uma solução sólida de IA.

O relatório apresentado indica comportamentos para a minimização dos riscos de aumento de desigualdade na forma de recomendações ao governo canadense:

**Tabela 3.** Recomendações do relatório para o governo canadense (MOL-NAR, 2018, p.2):

Recomendação	
1	Publique um relatório completo e detalhado, a ser mantido continuamente, de todos os sistemas de decisão automatizados atualmente em uso no sistema de imigração e refugiados do Canadá, incluindo informações detalhadas e específicas sobre cada sistema.
2	Congele todos os esforços para adquirir, desenvolver ou adotar qualquer nova tecnologia de sistema de decisão automatizada até que os sistemas existentes obedeçam totalmente a uma norma ou diretiva de todo o governo que rege o uso responsável dessas tecnologias.
3	Adote uma norma ou diretiva vinculativa em todo o governo para o uso de sistemas de decisão automatizados, que deve ser aplicada a todos os novos sistemas de decisão automatizados, bem como aos atualmente em uso pelo governo federal.
4	Estabeleça um órgão independente, com o poder de se envolver em todos os aspectos da supervisão e revisar todo o uso de sistemas de decisão automatizados pelo governo federal.
5	Crie uma metodologia racional, transparente e pública para determinar os tipos de processos e sistemas administrativos que são apropriados para o uso experimental de tecnologias automatizadas de sistemas de decisão e quais não são.
6	Comprometer-se a criar código fonte completo para todos os sistemas de decisão automatizados do governo federal – independentemente de serem desenvolvidos internamente ou pelo setor privado – por padrão público e de código aberto, sujeito apenas a exceções limitadas por razões de privacidade e segurança nacional.
7	Lance uma força-tarefa federal que traga as principais partes interessadas do governo, juntamente com o meio acadêmico e a sociedade civil, para entender melhor os impactos atuais e prospectivos das tecnologias de sistemas de decisão automatizados nos direitos humanos e no interesse público de maneira mais ampla.

O relatório ainda aponta itens que devem ser garantidos aos refugiados:

- 1) direito de ter uma entrevista pessoal;
- 2) direito de receber a divulgação completa das informações conside-

radas no seu caso e

- 3) direito ao tratamento ético e com justificação para decisão automatizada baseada em critério de correção.

Uma vez tendo sido exposto elementos do relatório, especialmente recomendações e necessárias garantias, será possível desenvolver uma análise mais ampla sobre as possibilidades e limites de redução de riscos em sistemas automatizados de decisão.

## Redução dos Riscos Para Sistemas de Decisão Automatizadas:

### Critérios Claros

Antes de ingressar propriamente nas possibilidades para redução de riscos no desenvolvimento e uso de IA, retoma-se ao relatório descrito anteriormente, o qual apresenta um quadro muito bem estruturado com as perguntas para se identificar os impactos e riscos de um sistema autônomo de decisão:

**Tabela 4.** Perguntas par identificação dos potenciais impactos e riscos dos *Automated Decision Systems* (MOLNAR, 2018, p.5):

	Pergunta
1	Quais os critérios que serão usados para definir e avaliar fraude ou informação falsa/adulterada?
2	Que tipo de dados ou evidências serão coletados e alimentados no sistema automatizado?
3	Quem terá acesso a essas informações e como elas serão compartilhadas com outros departamentos?
4	O que o governo considera margem de erro aceitável para esses sistemas?
5	Quais serão os motivos de apelação ou reparação se um sistema automatizado fizer ou apoiar uma declaração de inadmissibilidade contra você?

Com a enumeração de critérios do item acima, fica mais direcional o estabelecimento de uma organização metodológica para o desenvolvimento de sistemas apoiados em inteligência artificial.

## Organização Metodológica do Desenvolvimento

Segundo Cid, “a coexistência de inteligência natural e artificial está tendo e terá consequências para a sociedade e seus cidadãos em todas as esferas de sua existência” e completa com a afirmação de que “a pesquisa acelerada e incessante e a aplicação da IA destacam as lacunas e deficiências das teorias legais ‘analógicas’ tradicionais para responder às necessidades e demandas do atual contexto tecnológico”<sup>5</sup> (2020, p. 78).

O desenvolvimento de um sistema de IA em área de afetação do Direito impõe um trabalho formado por equipes de tecnologia (por exemplo de ciência da computação, engenharia de software etc.) e de Direito. A realização de um plano de trabalho completo e profundo deve apresentar a definição de objetivos, metodologia e resultados esperados sob a ótica de pesquisa e desenvolvimento. Nos objetivos, devem estar presentes os riscos a serem evitados e os mecanismos de proteção e segurança contra *bias*. No projeto, também devem estar claras as informações sobre transparência e *accountability*. A metodologia deve considerar que os humanos são muito mais criativos do que os programas de computador que eles escrevem. No entanto, os computadores são mais sistemáticos e menos propensos a erros em tarefas repetitivas que os humanos, ou seja, sob o ponto de vista metodológico deve-se otimizar uma qualidade da IA, observada por Eagle (2004), que é a capacidade de desempenhar um papel útil como busca de diagnósticos e verificações (*checklists*). Para ele, a IA pode atuar como *backstop* para o raciocínio humano, prevenindo erros, isto é, aumentando acertos, evitando omissões, potenciais pleitos ou possíveis linhas de argumentação robustas.

---

<sup>5</sup> No original: “The coexistence of natural and artificial intelligence is having and will have consequences for society and its citizens in all spheres of their existence. This is an ever-expanding field that drives us to define fundamental questions related with the legislation of this sphere. The accelerated and incessant research and the application of AI highlight the gaps and shortcomings of traditional ‘analogical’ legal theories to respond to the needs and demands of the current technological context.” (tradução livre nossa).

## Preparação de *Datasets*: Para Além da Visão de *Datasets* Para Apoio a Decisão

Percebe-se no relatório canadense um recorrente fator crítico para aplicação de *machine learning* ou outras áreas da IA: a necessidade de dados corretos e o risco de dados distorcidos ou “contaminados”. Se o próprio conceito de correção é complexo, pode-se trabalhar com a eliminação de dados identificáveis como incorretos (como o observado na coleta do questionário da *Royal Canadian Mounted Police*, produzindo dados islamo-fóbicos). Além da confiança nos dados, deve existir uma autenticidade na visão da própria construção, pois pode ser usada para suporte de alguma outra decisão, mesmo que não seja algum tipo de decisão peremptória.

Verificado *a priori*, a formação do *corpus* busca uma proteção contra preconceitos injustos e uma paridade de representação no *dataset*, evitando o risco de sub-representação na fase de treinamento. Essa é uma condição necessária, mas ainda não suficiente para o combate a modelos eventualmente tendenciosos ou preconceituosos.

Para um adequado enfrentamento das tendências e otimização das qualidades benéficas da tecnologia, deve haver transparência e divulgação responsável em torno de sistemas de IA para garantir que as pessoas entendam os resultados baseados em IA e possam questioná-los. Inclui *accountability* e registro de dados e documentação do design. O modelo de transparência e *accountability* deve, sempre que possível, envolver um processo de certificação de boas práticas a ser ofertado pelos entes envolvidos (academia, indústria e governo). Esse modelo deve estar presente desde o desenvolvimento e envolver as etapas de verificação, validação, controle e segurança do sistema.

A negação ao uso da IA chega a ser ingênua, o pensamento estratégico deve se direcionar para buscar potencializar benefícios potenciais e transparecer os problemas da decisão humana enviesada. No mesmo sentido, a identificação clara de autoridade e competência no âmbito da responsabilidade é um mecanismo eficiente de proteção das qualidades benéficas da velocidade, alcance, transparência lógica e precisão. As pessoas devem exercer níveis adequados de julgamento e permanecer responsáveis pelo desenvolvimento, implantação, uso e resultados dos sistemas de IA. O modelo de responsabilização deve, sempre que possível,

envolver um processo de certificação de boas práticas a ser ofertado pelos entes envolvidos no desenvolvimento e uso de IA (academia, indústria e governo juntos). Se o volume de operações é dado como um fator limitador da responsabilidade, há o contraponto dos necessários mecanismos de segurança e controle e dos espaços de anotações de desvios identificados. A ideia é que o sistema de IA deixe as fragilidades e tendências que são humanas sob luzes.

Uma outra potencialidade de sistemas de IA, que não a formulação de sistemas *decision-maker*, está na possibilidade de potencializar sistemas de informação dos mais variados, inclusive os necessários para se formar algo como uma perspectiva quantitativa e qualitativa de imaginário coletivo sobre a necessidade de respeito aos direitos humanos em processos e crises migratórios. Este possível benefício não pode ser desprezado. Ramírez menciona uma série de fenômenos associados ao incremento digital de repercussão da temática em redes sociais, substituindo (suplantando) os meios de disseminação de informações tradicionais (2020). Ele observa, ainda, que “[...] depois de confirmar uma evidente falta de pesquisa que aborde o papel que as redes sociais desempenham hoje na construção do imaginário coletivo sobre o fenômeno migratório em geral e sobre a figura do migrante em particular [...]”, indica que “[...] parece necessário iniciar uma linha de pesquisa nesse sentido, negligenciada, no momento, pela comunidade científica.”<sup>6</sup>

O uso de IA para informação relevante e derrubada de *deepfake news* sobre o tema é estratégico e fundamental para a concretização do respeito aos direitos humanos, propagação de informação do uso enviesado e pressão social para adequações.

## Parâmetros Compatíveis com os Direitos Humanos

O respeito aos direitos humanos e o combate à, já tão acentuada,

---

<sup>6</sup> No original: “tras constatar una evidente carencia de investigaciones que aborden al papel que hoy en día juegan las redes sociales en la construcción del imaginario colectivo sobre el fenómeno migratorio en general y sobre la figura del migrante en particular, y dada la especial relevancia que este tipo de plataformas adquieren en el contexto de la globalización, parece necesario iniciar una línea de investigación en este sentido, desatendida, de momento, por la comunidad científica.” (tradução livre nossa).

desigualdade global deve impor aos sistemas de IA uma arquitetura de respeito ao Estado de direito, aos valores democráticos e à diversidade, que deve incluir salvaguardas apropriadas (por exemplo, possibilitando a intervenção humana para anotação de erros e retreinamento pelas diretrizes da lealdade e justiça substancial).

Como mencionou Cid (2020, p. 88): “A lei em geral e os direitos humanos em particular têm a capacidade de reinventar e dar forma à inovação, definir as necessidades, benefícios e prioridades que derivam do progresso tecnológico [...]”. Dessa forma, é possível “[...] proteger e garantir os direitos dos cidadãos dos riscos perniciosos que podem derivados do uso e aplicação de novas tecnologias.”<sup>7</sup> Os sistemas de IA podem e devem ser projetados e operados de modo a serem compatíveis com os ideais de dignidade humana, direitos, liberdades e diversidade e o desenvolvimento e uso da IA devem estar sujeitas ao permanente debate democrático (pela transparência e controle). Da mesma forma que o serviço de controle migratório e atendimento inicial ao refugiado é prestado pelo humano (servidor público ou em desempenho de uma função pública) passível de controle e responsabilização, o sistema artificial (que é uma reprodução de padrões humanos) também pode e deve estar associado a um sistema de responsabilidade pessoal.

Assim, os sistemas de IA devem ser desenvolvidos e aplicados no Direito com a finalidade muito clara de beneficiar as pessoas e o nosso ecossistema global, impulsionando o crescimento inclusivo e sustentável e o bem-estar, melhorando as condições gerais de trabalho, saúde e vida das pessoas em geral. A restrição de bem-estar individual, com implica a restrição a direitos migratórios ou refúgio deve estar clara, transparente, justificada e passível auditoria, amparada por critérios de justiça substancial.

---

<sup>7</sup> No original: “The Law/Technology and Human Rights/New Technologies pairings present an unavoidable relationship in the current context. Law in general and human rights in particular have the capacity to reinvent and give shape to innovation, to define the needs, benefits and priorities that derive from technological progress, and in turn to protect and guarantee the rights of citizens from the pernicious risks that might be derived from the use and application of new technologies.” (tradução livre nossa).

## Conclusões

Uma constatação para a chamada consistência da IA no direito *é a ampliação do que se considera bom desempenho para se aproximar da ideia de desempenho justo (um conceito extremamente complexo), mas que pode nos associar a elementos de boa-fé, lealdade, solidariedade, responsabilidade, ética, concretização de direitos fundamentais etc.* De uma forma tradicional, com essas tecnologias é possível incrementar a celeridade e acurácia na análise de uma quantidade expressiva de processos e situações, contemplando princípios relevantes de celeridade, eficiência e economia. Contudo, acurácia e celeridade não podem ser a métricas-fim ou fundamento raiz da utilização da IA, mas deve existir uma associação com a sustentabilidade, a inclusão e proteção da diversidade, a solidariedade e a equidade para a substancial definição de sucesso para a IA

O presente texto buscou, a partir de um relatório e um referencial canadense, observar os riscos e apontar possíveis caminhos para o fenômeno do desenvolvimento e uso de sistemas de IA no apoio às decisões nos processos de imigração e sistemas de refugiados. Há um aumento considerável da oferta de soluções da IA e os Estados estão exercendo a opção pelo uso de IA. Nesse cenário, é importante refletir – apontando já o uso indevido, para buscar-se uma oportunidade do uso benéfico da tecnologia, para contribuir com a aceleração e diminuição dos riscos aos direitos humanos de comunidades vulneráveis.

A primeira parte do texto buscou relatar as considerações do relatório produzido pela Universidade de Toronto, apontando diversas deficiências e impactos no uso da IA, que causam ainda mais preocupação quando associadas à grande quantidade de documentos, muitos deles oficiais, do Canadá no sentido de uso da IA para o bem-estar e proteção do ser humano.

O texto também apresenta recomendações para desenvolvimento e uso de IA, nesse contexto de inevitabilidade, para se estabelecer sistemas mais claros, transparentes e auditáveis, potencializando a característica da IA de jogar “luzes” às condutas enviesadas humanas que promovem um agravamento de desigualdades globais.

## Referências Bibliográficas

ANGWIN, J.; LARSON, J.; MATTU, S.; KIRCHNER, L. **Machine Bias**. ProPublica, 23maio2016 <<https://www.propublica.org/article/machine-bias-risk-assessments-in-criminal-sentencing>> Último acesso em 15/3/2020

BHALLA, N. **Ugandan medics deploy AI to stop women dying after childbirth**. Thomson Reuters Foundation. News. Disponível em <https://news.trust.org/item/20200131160316-lp5sv/>. Último acesso em: 13 mar. 2020.

BUSINESS&HUMAN RIGHTS RESOURCE CENTRE. **Technology and Human Rights: Artificial Intelligence**. Disponível em <https://www.business-humanrights.org/en/technology-and-human-rights-artificial-intelligence>. Último acesso em: 13 mar. 2020

CANADÁ, Institute for Competitiveness & Prosperity. **From Prediction to Reality**. Ontário's AI opportunity. Working Paper 32, June. 2018a. Disponível em [https://www.competeprosper.ca/uploads/2018\\_From\\_prediction\\_to\\_reality\\_Ontarios\\_AI\\_opportunity.pdf](https://www.competeprosper.ca/uploads/2018_From_prediction_to_reality_Ontarios_AI_opportunity.pdf). Último acesso em: 18 fev. 2020.

CANADÁ, **Montreal Declaration for a responsible development of artificial intelligence**. 2018b. Disponível em [https://docs.wixstatic.com/ugd/ebc3a3\\_bfd71\\_8945e0945718910cef164f97427.pdf](https://docs.wixstatic.com/ugd/ebc3a3_bfd71_8945e0945718910cef164f97427.pdf). Último acesso em: 18 fev. 2020.

CANADÁ. G7 Multistakeholder Conference on AI. Theme 1: **AI for Society**: Inclusion in AI Development and Deployment. Discussion Paper for Breakout Session. Disponível em [https://www.ic.gc.ca/eic/site/133.nsf/vwapj/1\\_Discussion\\_Paper\\_-\\_AI\\_for\\_Society\\_EN.pdf](https://www.ic.gc.ca/eic/site/133.nsf/vwapj/1_Discussion_Paper_-_AI_for_Society_EN.pdf/$FILE/1_Discussion_Paper_-_AI_for_Society_EN.pdf) /\$FILE/1\_Discussion\_Paper\_-\_AI\_for\_Society\_EN.pdf. Último acesso em: 22 fev. 2020.

CANADÁ, Summit of the G7 science academies. **Artificial intelligence and society**. 2019. Disponível em <https://rsc-src.ca/sites/default/files/Artificial%20intelligence%20and%20society%20G7%202019.pdf>. Último acesso em: 18 fev. 2020.

CANADÁ, **Treasury Board Directive on the Use of Machine Learning for Decision-Making**. Disponível em <https://www.tbs-sct.gc.ca/pol/doc-eng.aspx?id=32592>. Último acesso em 14 de janeiro de 2020.

CHARETTE, R.N. **Michigan's MiDAS Unemployment System: Algorithm Alchemy Created Lead, Not Gold**. IEEE Spectrum, 24jan2018. <<https://spectrum.ieee.org/riskfactor/computing/software/michigans-midas-unemployment-system-algorithm-alchemy-that-created-lead-not-gold>>; Último acesso em 15/3/2020

CHEN, S. **Artificial intelligence, immune to fear or favour, is helping to make China's foreign policy**. South China Morning. Post (30 July 2018) Disponível e <https://www.scmp.com/news/china/society/article/2157223/artificial-intelligence-immune-fear-or-favour-helping-make-chinas>. Último acesso em: 18 fev. 2020.

CID, Isabel-Victoria Lucena. Technological Revolution: an approach to the new Technologies from the perspective of Human Rights. In: Las Fronteras de los Derechos Humanos: problemas, discusión y soluciones. Dykinson eBook. Ramón Luis Soriano Diaz, David Sánchez Rubio, Juan Carlos Suárez Villegas Editores. ISBN 978-84-1424-656-7. Madrid. 2020.

ELIAS, P. S. **Algoritmos, Inteligência Artificial e o Direito**. Conjur, novembro, 2017. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/dl/algoritmos-inteligencia-artificial.pdf>. Último acesso em: 02 mar. 2020.

FERGUSON, A.G. **The Rise of Big Data Policing: Surveillance, Race, and the Future of Law Enforcement**. Nova Iorque: NYU Press, 2017.

GAON, A.; STEDMAN, I. **A Call to Action: moving forward with the governance of artificial intelligence in Canadá**. Disponível em [https://www.researchgate.net/publication/334538357\\_A\\_Call\\_to\\_Action\\_Moving\\_Forward\\_with\\_the\\_Governance\\_of\\_Artificial\\_Intelligence\\_in\\_Canada](https://www.researchgate.net/publication/334538357_A_Call_to_Action_Moving_Forward_with_the_Governance_of_Artificial_Intelligence_in_Canada). Último acesso em: 18 fev 2020.

HUBBARD, F. **Sophisticated Robots: Balancing Liability, Regulation, and Innovation**. Disponível em [https://scholarcommons.sc.edu/law\\_fa-](https://scholarcommons.sc.edu/law_fa-)

cpub. Último acesso em: 02 mar. 2020.

MCDONALD, Henry. **AI system for granting UK visas is biased, rights groups claim. Immigrant rights campaigners bring legal challenge to Home Office on algorithm that streams visa applicants.** The Guardian, 29out2019. Disponível em <https://www.theguardian.com/uk-news/2019/oct/29/ai-system-for-granting-uk-visas-is-biased-rights-groups-claim>. Último acesso em: 14 mar. 2020

MOLNAR, P.; GILL, L. **Bots at the gate: a Human Rights analysis of automated decision-making in Canada's immigration and refugee system.** International Human Rights Program (Faculty of Law, University of Toronto) and the Citizen Lab (Munk School of Global Affairs and Public Policy, University of Toronto), Universidade de Toronto, Toronto, Canadá. 2018. Disponível em <https://citizenlab.ca/2018/09/bots-at-the-gate-human-rights-analysis-automated-decision-making-in-canadas-immigration-refugee-system/>. Último acesso em: 14 mar. 2020.

POLONSKI, V. **Mitigating algorithmic bias in predictive justice: 4 design principles for AI fairness:** Algorithms are being used to convict criminals and decide jail time. We need to make sure they are fair. 2018. Disponível em <https://towardsdatascience.com/mitigating-algorithmic-bias-in-predictive-justice-ux-design-principles-for-ai-fairness-machine-learning-d2227ce28099>. Último acesso em: 02 mar. 2020.

RAMIREZ, M. G.; ROJAS, R. G.de T. **Derechos Humanos e Inmigración.** Repercusión del caso 'Aquarius' en Youtube. In: Derechos Humanos desde la Interdisciplinariedad en Ciencias Sociales y Humanidades. Dykinson eBook. David Sánchez Rubio, Sergio Marín-Conejo e Jorge Olvera García Editores. ISBN 978-84-1324-651-2. Madrid. 2020.

SURDEN, H. **The Ethics of Artificial Intelligence in Law:** Basic Questions (August 22, 2019). Forthcoming chapter in Oxford Handbook of Ethics of AI, 2020; U of Colorado Law Legal Studies Research Paper No. 19-29. Available at SSRN: <https://ssrn.com/abstract=3441303>.

---

**Faculdade Latino-Americana de Ciências Sociais – FLACSO, Brasil**

Salete Valesan Camba  
*Diretora*

**Coleção Estudos Globais**

**Biblioteca Colégio Latino-Americano de Estudos Mundiais – FLACSO/Brasil**

**Coordenação:**

Rebecca Lemos Igreja, Universidade de Brasília, Brasil  
Camilo Negri, Universidade de Brasília, Brasil

**Equipe:**

Otávio Forattini Lemos Igreja  
Ana Luíza de Freitas Viana

**Comissão científica:**

Alexandra Poli, EHESS, França  
Alexandre Veronese, Universidade de Brasília, Brasil  
Bryant Garth, UC Irvine, Estados Unidos da América  
Camilo Negri, Universidade de Brasília, Brasil  
Cristina Oehmichen, UNAM, México  
David Sanchez Rubio, Universidad Sevilla, Espanha  
Debora Bonat, Universidade de Brasília, Brasil  
Elissa Lister, Universidade Nacional de Colômbia, Colômbia  
Fabiano Hartmann Peixoto, Universidade de Brasília, Brasil  
Fernando Antonio de Carvalho Dantas, Universidade Federal de Goiás, Brasil  
Francisco Valdez Ugalde, FLACSO, México  
Gustavo Marín Guardado, CIESAS, México  
Karina Ansolabehere, UNAM, México  
María Teresa Sierra Camacho, CIESAS, México  
Michel Wieviorka, FMSH, França  
Odile Hoffmann, Institut de Recherche pour le Développement, França  
Raquel Yrigoyen Fajardo, Instituto Internacional de Derecho y Sociedad-IIDS, Peru  
Regina Martínez, CIESAS, México  
Rebecca Lemos Igreja, Universidade de Brasília, Brasil  
Talita Tatiana Dias Rampin, Universidade de Brasília, Brasil

**Diagramação e Design:**

Cleyton Santos Ferreira  
cleytonsanf@gmail.com  
(61) 9 9916-1658

**Revisão de Texto:**

Thaís Costa Nascimento  
thaiscosta.cn@gmail.com  
(61) 9 8178-4099

**Foto da Capa:**

Camilo Negri

Esta publicação, parte da Coleção de Estudos Globais, é o segundo de dois volumes, nos quais Rebecca Lemos Igreja e Camilo Negri lograram reunir artigos resultantes da primeira Escola de Altos Estudos (EAE) sobre Desigualdades Globais e Justiça Social: Diálogos Sul-Norte, promovida pelo Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade de Brasília (PPGD/UnB) e pelo Colégio Latino-Americano de Estudos Mundiais, programa da Faculdade Latino-Americana de Ciências Sociais (FLACSO/Brasil). Com o objetivo de analisar as desigualdades globais e a justiça social sob uma perspectiva interdisciplinar, internacional e dialógica, a Escola buscou incentivar o desenvolvimento e contribuir com o reposicionamento dos estudos latino-americanos em contextos mais amplos, situando-os regional e globalmente. Este volume contempla temas de violência, direitos humanos, exclusão social, discriminação, direitos socioeconômicos, novas tecnologias e categorias como gênero, raça e etnia, consideradas a partir de experiências locais e regionais. A amplitude temática e de abordagens, entretanto, não é apenas um retrato da infinidade de temas conectados à questão da desigualdade e da justiça social, mas um convite à ampliação do o escopo de análise e reposicionamento da contribuição das ciências latino-americanas em um contexto de internacionalização da produção acadêmica marcado pelas relações assimétricas entre os países e instituições.