

# co nhe cer

Debate entre o  
público e o privado

## Presentation

The dossier **Conflict, Violence and Human Rights**, of the journal **Conhecer: Debate entre o Público e o Privado**, organized by professors **Camila Holanda Marinho** (UECE) and **David Oliveira** (UFC), brings studies and research reports on the dynamics of violence and the practice of human rights violation in contemporary Brazil. The debates are limited to a peculiar moment in Brazilian history, observed through the dissemination of hate speech and intolerance, especially via the Internet, as well as the increasing homicide rates against youngsters, women, and the LGBTQ+ population, turning Brazil into the leader in rankings of cases of violence. Thus, we may ask:

- To whom do these lives matter?

Violence, as a daily narrative of Brazilians, existing in agendas of the media, in social media publications, and in their life experiences, producing a sense of insecurity and social fear by identifying some individuals as disposable, threatening, and killable, therefore, those who have the right to live or not are classified.

The thought of Hannah Arendt (1906-1975), a Jewish philosopher, refugee in the United States of America (USA), on genocide as a crime against humanity comes about through total refusal of diversity and plurality in the human condition. Hannah Arendt stresses that the individuals' equality in dignity and rights is not taken for granted, but a construct of collective interaction, which requires access to a common public space. In this way, the right to belong to a political community stems from the human rights affirmation process. This is a huge challenge for unequal societies that fight for social justice – just as in the case of Brazil. The studies included in this dossier, written by scholars from various areas and grounded in a relevant methodological diversity, analyze a number of situations of violence and the role of human rights as a political mediator of conflicts. Thus, in this issue, we invite readers to walk through these instigating insights by having a creative theoretical-methodological plurality as a basis.

In the article "**A look at LGBTIphobic violence in Brazil**," by **Kalyne Alves Andrade Santos** and **Karyna Batista Sposato**, the authors analyze data of lethal violence in Brazil against the sex-diverse

---

population, within the last five years, based on reports by the Gay Group of Bahia (Grupo Gay da Bahia – GGB) and the Inter-American Commission on Human Rights (IACHR), and the importance of formulating public policies to cope with this dramatic situation.

In “**Can the public policy of coping with gender violence be poetic?**” **Karinny Lima de Oliveira, Maria Perpétua Socorro Dantas Jordão, Ana Maria de Barros, and Juliana Gouveia Alves da Silva** address a typology of violence related to the care services provided by the the Maria Bonita Women’s Referral Center (Centro de Referência da Mulher Maria Bonita – CRMMB) in the municipality of Caruaru, Pernambuco, Brazil, highlighting the effectiveness of a public policy that becomes poetic when deployed in an intersectoral manner and ensuring comprehensive user’s embracement for women victims of violence.

In the article “**On the move: report of a collective experience of resistance to violence in Ceará,**” **Ângela de Alencar Araripe Pinheiro, Benjamim Diego Lucas y Sousa, Daniele Jesus Negreiros, João Paulo Pereira Barros, Luciana Martins Quixadá, and Veriana de Fátima Rodrigues Colaço** discuss a significant networking experience of the Movement Every Life Matters: The University in Preventing and Coping with Violence in Ceará (Movimento Cada Vida Importa: A Universidade na Prevenção e no Enfrentamento da Violência no Ceará – MCVI) in its first year of activities. The authors advocate the significance of diverse, interdisciplinary, and resounding knowledge that Higher Education institutions (HEIs) develop in preventing teen homicide.

In the article “**Rebellions, murders, educational centers: concerns and issues on the socio-educational system in Ceará,**” by **Ingrid Lorena Silva Leite and Leila Maria Passos Souza Bezerra**, the authors deal with the so-called ‘crisis’ of the socio-educational system in the 2000s, when a reconfiguration of dynamics in the confinement centers takes place, especially accentuated by the ramification of criminal organizations in the daily life of these centers.

**Anderson Medeiros de Moraes, Ulisses Levy Silvério dos Reis, and Rafael Lamera Giesta Cabral** provide reflections on the situation of undocumented migrant workers and their lack of access to labor rights in Brazil – regarded as a violation of human rights – in the article entitled “**Undocumented migrant workers: legal status in the Inter-American Human Rights System.**”

**Luiz Alcântara Costa Andrade** and **Francisco Horácio da Silva Frota**, in the article entitled “**Plea deal: legitimized authorities and evidentiary valuation,**” address Law No. 12,850, dated August 2, 2013, with regard to the signing of a plea deal agreement and the criteria adopted by the Brazilian Federal Supreme Court (Supremo Tribunal Federal – STF) for its applicability, with reference to the agreements entered into under the Brazilian Car Wash Operation (Operação Lava Jato) that have already undergone analysis by the so-called Constitutional Court.

In the article entitled “**Human rights in ‘Bolsonarism’: ‘decriminalizing outlaws’ and ‘punishing police officers’,**” **Emanuel Freitas da Silva** analyzes the human rights policy deployed by contemporary States and the current representations about such a policy through the performance of the then Congressman Jair Bolsonaro, who built the so-called ‘Bolsonarism,’ observed during his campaign that elected him president of Brazil.

---

**Raquel Cavalcanti Ramos Machado** and **Jéssica Teles de Almeida**, in “**Political participation: women’s human right between the public and the private,**” present data on gender quotas in politics and the ways how political parties cheat the law by fraudulently filling women’s candidacy quotas and they abuse political-partisan power, unbalancing the electoral process, something which may be characterized as *institutional violence*.

In “**Analysis of public policy changes: the neo-institutionalist perspective,**” article by **Carmem Emmanuely Leitão Araújo** and **Eleonora Schettini Martins Cunha**, the potential of New Institutionalism, especially in its historical version, is analyzed to explain public policy changes.

The **review of “The educational black movement: knowledge built in struggles for emancipation,”** written by **Maria Alda de Sousa Alves, Michely Peres de Andrade, and Anderson Souza Oliveira**, closes the collection of articles approved for publication in this dossier by synthesizing key reflections available in the **book by Nilma Lino Gomes** on the Black Brazilian Movement as a political player and educator, producing emancipatory knowledge and systematizing knowledge about the racial issue in the country.

Finally, we hope that these reflections cause concern to readers, scholars, and practitioners, especially those who work in the field of Brazilian public policies, with regard to the significance of human rights as guidelines for intersectoral and network practices to cope with situations of conflict, violence, intolerance, and social injustice.

We wish great readings to you all!

Camila Holanda Marinho;

David Oliveira.

Organizers.

## Presentación

El dossier **Conflictos, Violencia y Derechos Humanos**, de la revista **Conhecer: Debate entre o Público e o Privado**, organizado por los profesores **Camila Holanda Marinho** (UECE) y **David Oliveira** (UFC), presenta estudios e investigaciones acerca de las dinámicas de la violencia y las prácticas de violación de derechos humanos en el Brasil contemporáneo. Los debates se circunscriben en un momento peculiar de la historia brasileña, observado a través de la diseminación de discursos de odio y de intolerancia, proferidos, especialmente a través de Internet, así como los crecientes índices de homicidios contra jóvenes, mujeres y la población LGBTQ+, lo que convierte a Brasil en líder de los rankings de casos de violencia. De este modo, se puede indagar:

- ¿A quién le importan estas vidas?

La violencia, como una narrativa cotidiana de los brasileños, presente en las agendas de los medios de comunicación, en publicaciones en redes sociales y en sus experiencias de vida, produce una sensación de inseguridad y de miedo social al identificar a algunos individuos como personas desechables, amenazantes y matables, por lo tanto, se clasifica quien tiene el derecho a la vida o no.

El pensamiento de Hannah Arendt (1906-1975), una filósofa judía, refugiada en los Estados Unidos de América (EE. UU.), sobre el genocidio como un crimen contra la humanidad se produce a través del rechazo total de la diversidad y la pluralidad en la condición humana. Hannah Arendt enfatiza que la igualdad de los individuos en dignidad y derechos no se da por sentada, sino que es un constructo de la convivencia colectiva, que requiere acceso a un espacio público común. De esta manera, el derecho a pertenecer a una comunidad política se deriva del proceso de afirmación de los derechos humanos. Este es un gran desafío para las sociedades desiguales que luchan por justicia social, como en el caso de Brasil. Los estudios incluidos en este dossier, escritos por investigadores de diversas áreas y basados en una diversidad metodológica relevante, analizan una serie de situaciones de violencia y el papel de los derechos humanos como práctica política mediadora de conflictos. Así, en este número, invitamos a los lectores a repasar estas percepciones instigadoras teniendo como base una pluralidad teórico-metodológica creativa.

---

En el artículo “**Una mirada a la violencia LGBTIfóbica en Brasil**”, de **Kalyne Alves Andrade Santos** y **Karyna Batista Sposato**, las autoras analizan los datos de violencia letal en Brasil contra la población sexodiversa, en los últimos cinco años, basados en informes del Grupo Gay de Bahía (Grupo Gay da Bahia – GGB) y de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), y la importancia de formular políticas públicas para hacer frente a esta dramática situación.

En “**¿Puede ser poética la política pública de hacer frente a la violencia de género?**” **Karinny Lima de Oliveira, Maria Perpétua Socorro Dantas Jordão, Ana Maria de Barros** y **Juliana Gouveia Alves da Silva** abordan una tipología de la violencia relacionada con los servicios de atención que presta el Centro de Referencia de la Mujer María Bonita (Centro de Referência da Mulher María Bonita – CRMMB) en el municipio de Caruaru, Pernambuco, Brasil, destacando la efectividad de una política pública que se vuelve poética cuando se implementa de manera intersectorial y garantiza una amplia acogida de las mujeres víctimas de violencia en su integralidad.

En el artículo “**En movimiento: informe de una experiencia colectiva de resistencia a la violencia en Ceará**”, **Ângela de Alencar Araripe Pinheiro, Benjamim Diego Lucas y Sousa, Daniele Jesus Negreiros, João Paulo Pereira Barros, Luciana Martins Quixadá** y **Veriana de Fátima Rodrigues Colaço** hablan acerca de una experiencia importante de articulación en rede del Movimiento Cada Vida Importa: La Universidad en la Prevención y en el Enfrentamiento de la Violencia en Ceará (Movimento Cada Vida Importa: A Universidade na Prevenção e no Enfrentamento da Violência no Ceará – MCVI) en su primer año de actividades. Los autores abogan por la importancia de saberes diversos, interdisciplinarios y resonantes que las instituciones de Enseñanza Superior (IES) desarrollan para prevenir homicidios en la adolescencia.

En el artículo “**Rebeliones, homicidios, centros educativos: inquietudes y problematizaciones sobre el sistema socioeducativo en Ceará**” de **Ingrid Lorena Silva Leite** y **Leila Maria Passos Souza Bezerra**, las autoras abordan la llamada “crisis” del sistema socioeducativo en la década de 2000, cuando se lleva a cabo una reconfiguración de la dinámica en los centros de confinamiento, especialmente acentuada por la ramificación de las organizaciones criminales en la vida cotidiana de estos centros.

**Anderson Medeiros de Moraes, Ulisses Levy Silvério dos Reis** y **Rafael Lamera Giesta Cabral** presentan reflexiones acerca de la situación del trabajador migrante indocumentado y su falta de acceso a los derechos laborales en Brasil – comprendido como violación de derechos humanos – en el artículo titulado “**Trabajador migrante indocumentado: condición jurídica en el Sistema Interamericano de Derechos Humanos**”.

**Luiz Alcântara Costa Andrade** y **Francisco Horácio da Silva Frota**, en el artículo titulado “**Colaboración premiada: autoridades legitimadas y valoración probatoria**”, analizan la Ley No. 12.850, de 2 de agosto de 2013, con respecto a la firma de un acuerdo de colaboración premiada y los criterios adoptados por el Supremo Tribunal Federal de Brasil (Supremo Tribunal Federal – STF) para su aplicabilidad, con referencia a los acuerdos firmados dentro del ámbito de la Operación

---

Lavado de Autos de Brasil (Operação Lava Jato) que ya han sido analizados por la llamada Corte Constitucional.

En el artículo titulado “**Los derechos humanos en el ‘bolsonarismo’: ‘despenalización de bandidos’ y ‘castigo de policías’**”, **Emanuel Freitas da Silva** analiza la política de derechos humanos desplegada por los Estados contemporáneos y las representaciones actuales sobre dicha política a través de la acción del entonces diputado Jair Bolsonaro, quien construyó el llamado “bolsonarismo”, presente durante su campaña que lo eligió presidente de Brasil.

**Raquel Cavalcanti Ramos Machado** y **Jéssica Teles de Almeida**, en “**Participación política: derecho humano de la mujer entre lo público y lo privado**”, presentan datos sobre cuotas de género en la política y las formas como los partidos políticos burlan la ley al llenar de manera fraudulenta las cuotas femeninas de candidatura y abusan del poder político-partidario, desequilibrando el proceso electoral, algo que puede caracterizarse como *violencia institucional*.

En “**Análisis de cambios en políticas públicas: la perspectiva neo-institucionalista**”, artículo de **Carmem Emmanuely Leitão Araújo** y **Eleonora Schettini Martins Cunha**, se analiza el potencial del Nuevo Institucionalismo, especialmente en su versión histórica, para explicar cambios en políticas públicas.

La revisión de “**El movimiento negro educador: conocimientos construidos en luchas por la emancipación**”, escrita por **Maria Alda de Sousa Alves**, **Michely Peres de Andrade** y **Anderson Souza Oliveira**, cierra la colección de artículos aprobada para publicación en este dossier sintetizando importantes reflexiones disponibles en el **libro de Nilma Lino Gomes** acerca del Movimiento Negro Brasileño como actor político y educador, productor de saberes emancipatorios y sistematizador de conocimientos acerca de la cuestión racial en el país.

Finalmente, deseamos que estas reflexiones inquieten y provoquen a los lectores, estudiosos y profesionales, especialmente aquellos que actúan en el campo de las políticas públicas brasileñas, sobre la importancia de los derechos humanos como directrices de prácticas intersectoriales y en red para el enfrentamiento de situaciones de conflicto, violencia, intolerancia e injusticia social.

Les deseamos grandes lecturas a todos!

Camila Holanda Marinho;  
David Oliveira.  
Organizadores.

## Apresentação

O dossiê **Conflitualidade, Violência e Direitos Humanos**, da revista **Conhecer: Debate entre o Público e o Privado**, organizado pelos professores **Camila Holanda Marinho** (UECE) e **David Oliveira** (UFC), apresenta estudos e pesquisas sobre as dinâmicas da violência e as práticas de violação de direitos humanos no Brasil contemporâneo. Os debates se circunscrevem em um momento peculiar da história brasileira, observado por meio da disseminação de discursos de ódio e de intolerância, proferidos, especialmente, via internet, bem como dos crescentes índices de homicídios contra jovens, mulheres e a população LGBTQ+, colocando o Brasil como líder dos rankings de casos de violência. Desse modo, pode-se indagar:

- Para quem essas vidas importam?

A violência, por ser uma narrativa cotidiana dos brasileiros, presente nas pautas da mídia, nas publicações em redes sociais e em suas experiências de vida, produzindo uma sensação de insegurança e medo social ao identificar alguns indivíduos como pessoas descartáveis, ameaçadoras e matáveis, portanto, classifica-se quem tem o direito à vida ou não.

O entendimento de Hannah Arendt (1906-1975), filósofa judia refugiada nos Estados Unidos da América (EUA), sobre o genocídio como um crime contra a humanidade ocorre pela recusa total à diversidade e pluralidade da condição humana. Hannah Arendt destaca que a igualdade em dignidade e direitos dos indivíduos não é um dado, mas um construto da convivência coletiva, que requer acesso a um espaço público comum. Nesse sentido, o direito de pertencer a uma comunidade política decorre do processo de afirmação dos direitos humanos. Trata-se de um desafio e tanto para as sociedades desiguais que lutam por justiça social – como é o caso do Brasil. Os estudos apresentados neste dossiê, elaborados por pesquisadores de diferentes áreas e baseados em uma diversidade metodológica pertinente, analisam as diversas situações de violência e o papel dos direitos humanos como prática política mediadora de conflitos. Assim, neste número, convidamos os leitores a passear por esses instigantes *insights* alicerçadas em uma criativa pluralidade teórico-metodológica.

---

No artigo de “**Um olhar sobre a violência LGBTIfóbica no Brasil**” de **Kalyne Alves Andrade Santos e Karyna Batista Sposato** as autoras analisam os dados de violência letal no Brasil contra a população sexodiversa, nos últimos cinco anos, a partir dos relatórios do Grupo Gay da Bahia (GGB) e da Comissão interamericana de Direitos humanos (CIDH), e a importância da formulação de políticas públicas para o enfrentamento dessa dramática situação.

Em “**Pode ser poética a política pública de enfrentamento à violência de gênero?**”, **Karinny Lima de Oliveira, Maria Perpétua Socorro Dantas Jordão, Ana Maria de Barros e Juliana Gouveia Alves da Silva** abordam uma tipologia da violência referente ao atendimento oferecido pelo Centro de Referência da Mulher Maria Bonita (CRMMB) da cidade de Caruaru, destacando a eficácia da política pública que se torna poética quando implementada de forma intersetorial e garantindo o acolhimento das mulheres vítimas de violência em sua integralidade.

No artigo “**Em movimento: relato de uma experiência coletiva de resistência à violência no Ceará em 2018**”, **Ângela de Alencar Araripe Pinheiro, Benjamim Diego Lucas y Sousa, Daniele Jesus Negreiros, João Paulo Pereira Barros, Luciana Martins Quixadá e Veriana de Fátima Rodrigues Colaço** discorrem sobre uma importante experiência de articulação em rede do Movimento Cada Vida Importa (MCVI): A Universidade na Prevenção e no Enfrentamento da Violência no Ceará em seu primeiro ano de atividades. Os autores defendem a importância dos saberes diversos, interdisciplinares e ressoantes que as instituições de Ensino Superior (IES) desenvolvem na prevenção de homicídios na adolescência.

No artigo “**Rebellões, homicídios, centros educacionais: inquietações e problematizações sobre o sistema socioeducativo cearense**” de **Ingrid Lorena Silva Leite e Leila Maria Passos Souza Bezerra**, as autoras tratam da denominada “crise” do sistema socioeducativo nos anos 2000, quando ocorre uma reconfiguração da dinâmica das unidades de internação, especialmente acentuada pela ramificação das facções criminosas no cotidiano dessas unidades.

**Anderson Medeiros de Moraes, Ulisses Levy Silvério dos Reis e Rafael Lamer Giesta Cabral** apresentam reflexões sobre a situação do trabalhador migrante indocumentado e seu não acesso aos direitos trabalhistas no Brasil – compreendido como violação de direitos humanos – no artigo intitulado “**Trabalhador migrante indocumentado: condição jurídica no Sistema Interamericano de Direitos Humanos**”.

**Luiz Alcântara Costa Andrade e Francisco Horácio da Silva Frota**, no artigo intitulado “**Colaboração premiada: autoridades legitimadas e valoração probatória**”, investigam a Lei n. 12.850, de 2 de agosto de 2013, referente à celebração do acordo de colaboração premiada e os critérios adotados pelo Supremo Tribunal Federal (STF) para sua aplicabilidade, tendo como referência os acordos celebrados no âmbito da Operação Lava Jato que já foram objeto de apreciação da chamada Corte Constitucional.

No artigo intitulado “**Os direitos humanos no ‘bolsonarismo’: ‘descriminalização de bandidos’ e ‘punição de policiais’**”, **Emanuel Freitas da Silva** analisa a política de direitos humanos implementada pelos Estados contemporâneos e as representações vigentes acerca de tal política

---

por meio da atuação do então deputado Jair Bolsonaro, que construiu o chamado “bolsonarismo”, presente durante sua campanha que o elegeu presidente do Brasil.

**Raquel Cavalcanti Ramos Machado** e **Jéssica Teles de Almeida**, em “**Participação política: direito humano da mulher entre o público e o privado**”, apresentam dados sobre cotas de gênero na política e as formas como os partidos políticos burlam a lei ao preencher fraudulentamente as cotas femininas de candidatura e praticam abuso de poder político-partidário, desequilibrando o pleito eleitoral, o que pode vir a ser caracterizado como *violência institucional*.

Em “**Análise de mudanças em políticas públicas: a perspectiva neoinstitucionalista**”, artigo de **Carmem Emmanuely Leitão Araújo** e **Eleonora Schettini Martins Cunha**, analisa-se o potencial do Novo Institucionalismo, especialmente em sua versão histórica, para explicar mudanças em políticas públicas.

A resenha de “**O Movimento Negro educador: saberes construídos nas lutas por emancipação**”, escrita por **Maria Alda de Sousa Alves**, **Michely Peres de Andrade** e **Anderson Souza Oliveira**, encerra a coletânea de artigos aprovada para publicação neste dossiê sintetizando importantes reflexões disponíveis no **livro de Nilma Lino Gomes** sobre o Movimento Negro Brasileiro como ator político e educador, produtor de saberes emancipatórios e sistematizador de conhecimentos acerca da questão racial no país.

Por fim, desejamos que essas reflexões inquietem e provoquem os leitores, estudiosos e profissionais, especialmente aqueles que atuam no campo das políticas públicas brasileiras, sobre a importância dos direitos humanos como diretrizes de práticas intersetoriais e em rede para o enfrentamento das situações de conflito, violência, intolerância e injustiça social.

Desejamos ótimas leituras a todos!

Camila Holanda Marinho;  
David Oliveira.  
Organizadores.

# A look at LGBTIphobic violence in Brazil

**Kalyne Alves Andrade Santos**

MA student in Law – UFS

[ka.lyne@hotmail.com](mailto:ka.lyne@hotmail.com)

**Karyna Batista Sposato**

Ph.D. in Law – UFBA

[karyna.sposato@pq.cnpq.br](mailto:karyna.sposato@pq.cnpq.br)

## Abstract

This article aims at analyzing data on lethal violence in Brazil against the sex-diverse population, within the last 5 years, based on reports by the Gay Group of Bahia (Grupo Gay da Bahia – GGB) and the Inter-American Commission on Human Rights (IACHR). Elucidation and clarification on the concepts of homophobia, heterosexism, and heteronormativity are means that we have to grasp the LGBTIphobic violence observed in contemporary society. The results indicate that, in order to cope with violence, public policy must be made as a means to overcome such a reality.

**Key words** human rights; violence; homophobia; LGBT; LGBTIphobia.

# Um olhar sobre a violência LGBTIfóbica no Brasil

## Resumo

O objetivo deste artigo é analisar os dados de violência letal no Brasil contra a população sexodiversa, nos últimos 5 anos, a partir dos relatórios do Grupo Gay da Bahia (GGB) e da Comissão Interamericana de Direitos Humanos (CIDH). A elucidação e o esclarecimento acerca das concepções de homofobia, do heterossexismo e da heteronormatividade são meios de que dispomos para compreender a violência LGBTIfóbica presente na sociedade contemporânea. Os resultados obtidos indicam que, para o enfrentamento dessa violência, políticas públicas devem ser elaboradas como meios de superação dessa realidade.

**Palavras-chave** direitos humanos; violência; homofobia; LGBTI; LGBTIfobia.

---

**Conhecer: debate entre o público e o privado**

2019, Vol. 09, nº 22

ISSN 2238-0426

DOI 10.32335/2238-0426.2019.9.22.1014

Creative Commons Attribution License (CC BY 4.0)

Submitted on Feb. 07, 2019

Published on Apr. 22, 2019

---

# Una mirada a la violencia LGBTIfóbica en Brasil

## Resumen

El objetivo de este artículo es analizar los datos de violencia letal en Brasil contra la población sexodiversa, en los últimos 5 años, según los informes del Grupo Gay de Bahía (Grupo Gay da Bahia – GGB) y de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH). La elucidación y la aclaración de los conceptos de homofobia, heterosexismo y heteronormatividad son medios que tenemos para comprender la violencia LGBTIfóbica presente en la sociedad contemporánea. Los resultados indican que, para hacer frente a esta violencia, políticas públicas deben hacerse como medios para superar esta realidad.

**Palabras clave** derechos humanos; violencia; homofobia; LGBTI; LGBTIphobia.

## Introduction

The population constituted by lesbian, gay, bisexual, transvestite, transsexual, trans and intersex persons (LGBTI) is a vulnerable group, which is a target of numerous human rights violations worldwide. In Brazil, over the last few years, situations of violence and discrimination against the LGBTI population have been occurring more frequently and in a frightening manner, even resulting in recommendations by the Inter-American Commission on Human Rights (IACHR) (Organización de los Estados Americanos [OEA], 2012a, 2012b, 2012c) so that the Brazilian State adopts measures to prevent and respond to human rights abuses and ensure that LGBTI persons exercise their right to a life free from LGBTIphobic discrimination and violence, including the adoption of public policies and campaigns and the reforms needed to align domestic legislation to the inter-American human rights instruments.

Coping with problems related to public security represents one of the greatest challenges in Latin America and also in Brazilian society. This reality can be realized through several indicators available in the 2015 IACHR Report<sup>1</sup> and in the *Atlas da Violência 2018* (Cerqueira et al., 2018), produced by the Institute of Applied Economic Research (Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA) and the Brazilian Forum of Public Security (Fórum Brasileiro de Segurança Pública – FBSP).

---

<sup>1</sup> The report on violence against lesbian, gay, bisexual, trans and intersex persons in the Americas (Comissão Interamericana de Direitos Humanos [CIDH], 2015) has identified general trends, such as lack of official denunciations and statistics, generalized violence, invisibility of daily violence, invisibility of violence against certain groups (trans men, bisexual persons, and intersex persons), as well as high levels of cruelty and violence in reprisal of public demonstrations of same-sex affection.

---

Regarding the LGBTI population, it is the Gay Group of Bahia (Grupo Gay da Bahia – GGB)<sup>2</sup> that surveys violence rates, producing annual reports on LGBTI persons killed in Brazil. The analysis of data for the last 5 years (Grupo Gay da Bahia [GGB], 2014, 2015, 2016, 2017, 2018) illustrates how violence has gradually increased in the country and points out the urgency of public policies to overcome this scenario.

The issue we tackle is the extent to which LGBTIphobia in the Brazilian society and State has contributed to exacerbate violence in the country. Seeking to grasp the ideas that surround homophobia, heterosexism, and heteronormativity is one of the means available to us in order to see the LGBTIphobic violence present in contemporary society, as well as to indicate means to overcome this challenge.

## Lethal LGBTIphobic violence in Brazil

The *Atlas da Violência 2018* reveals that Brazil is one of the most violent countries in the world. Regarding the transgender population, the report by the non-governmental organization (NGO) Transgender Europe (TGEu) indicates that the country ranks first in the world ranking of countries with more murders related to transphobia (between 2008 and 2016).

Intolerance, prejudice, discrimination, and violence on grounds of sexual orientation and gender identity has drastically reduced the life expectancy for this population, for instance, the life expectancy of a transsexual person is 35 years, that is, less than half of the Brazilian average, which is 76 years, according to data provided by the Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE, 2018).

The survey of the GGB gathers rates of violence against the LGBTI population between 2014 and 2018 and the profile of victims. The analysis of these data demonstrates how we are and what can be done in terms of public policies to cope with this type of violence.

In 2014, the annual report of homosexual murders in Brazil showed 326 deaths, including 9 suicides (GGB, 2014). This already represented an increase of 4.1% over the year 2013.

Out of the total number of homicides, 163 victimized gays, 134 transvestites, 14 lesbians, 3 bisexuals, and 7 transvestite lovers. In addition to these deaths, 7 heterosexuals were also murdered because they were “confused with gays or because they were in homoerotic circumstances or spaces” (GGB, 2014).

Regarding the racial factor, 54% of the victims were white-, 41% brown-, and 5% black-skinned. This may be considered a disproportionate trend in the profile of lethal

---

**2** The GGB is a non-governmental organization (NGO) and its activities are focused on advocating the rights of homosexuals in Brazil. Founded in 1980 and headquartered in Salvador, it is the oldest Brazilian LGBTI advocacy association.

---

violence prevalent in Brazil, since, for instance, in 2014, the black homicide rate per 100,000 inhabitants was 38.5%, while that of non-blacks was 16.0% (Cerqueira et al., 2018).

Data for the year 2015 revealed that 318 LGBTI persons were murdered in the country (GGB, 2015). In this universe, 52% were gay, 37% transvestites, 16% lesbian, and 10% bisexual.

It is worth highlighting that homophobic violence reaches a plurality of identities, from the teenager to the elderly, whites and non-whites, in addition to all social classes.

The report showed that 55% of the victims were white and 45% black. This differs from the Brazilian profile of lethal violence, where the black homicide rate per 100,000 inhabitants in Brazil, in 2015, corresponded to 37.7%, while that of non-blacks accounted for 15.3% (Cerqueira et al., 2018).

As for the victims' profession, 26 were sex workers, 16 hairdressers, 10 students, 3 *pais-de-santo*, 2 evangelical pastors, 1 Catholic priest, besides merchants, civil servants, lawyers, dancers,.

In 2016, 343 LGBTI persons were murdered in Brazil. This represents 1 death every 25 hours. Out of the 343 murdered, 50% were gay, 42% trans, 3% lesbian, and 1% bisexual, including 12 heterosexual, like transsexual lovers (the so-called *T-lovers*) (GGB, 2016).

As for the color of the LGBTI persons murdered, 64% were white and 36% black. Again, the racial factor escapes the pattern of lethal violence prevalent in the country, since in 2016 the black homicide rate per 100,000 inhabitants was 40.2%, while that of non-blacks was 16.0% (Cerqueira et al., 2018).

The 2017 report showed that "445 LGBT+ persons (lesbians, gays, bisexuals, and transsexuals) died in Brazil (including 3 Brazilian nationals killed abroad) victims of homotransphobia" (GGB, 2017). Out of these victims of prejudice and discrimination, 387 were murdered and 58 committed suicide. Also, according to the report, there was an increase of 30% over the year 2016, when 343 deaths were registered (GGB, 2017).

Out of the 445 victims of homotransphobia documented in 2017, 43.6% were gay, 42.9% trans, 9.7% lesbian, 1.1% bisexual, and 2.7% heterosexual (GGB, 2017).

As for the age of the victims, murders and deaths in the age group from 18 to 25 years (32.9%) predominated, with 41.2% between 26 and 40 years, in the brink of the productive age-ranges; 5.7% were under 18 years. In 1.9% of the deaths, the victims were the elderly: the oldest was 75 years old.

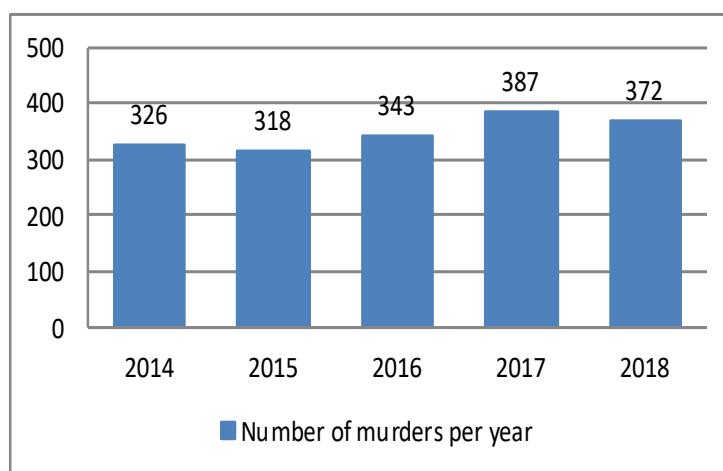
In relation to the skin color of victims of LGBTIphobia, the same regularity of the previous years is verified, predominantly whites (66%), followed by 27% of browns and 7% of blacks.

As for the racial profile by sex category, there is a slight superiority of transsexuals and black transvestites (38%), followed by gays (31%) and lesbians (21%). Therefore, the myth that "the cheapest meat on the market is black meat" falls down, since 61% of the trans persons, mostly sex workers, were identified in police reports or photos in the newspapers as white; 7% were black.

Although the GGB report for 2018 has not been published, yet, the website already provides some data, such as the average age of the LGBTI persons murdered – 27 years for transgender persons and 38 years for gays: 27.7 years corresponds to the average age of trans persons and 28 years of lesbians, while the average age of gays is 38.1 years and that of bisexuals is 42.6 years<sup>3</sup>. Also, the GGB (2018) accounted for a total of 372 deaths<sup>4</sup> in the year.

The deaths over the last 5 years (2014 to 2018), as illustrated in Graph 1, demonstrate that contemporary society has been marked by a crisis of compliance with human rights, intolerance, and violence.

**Graph 1 – Lethal violence against LGBTI persons in Brazil (2014-2018)**



Source: Prepared by the authors.

Besides the data on lethal violence against the LGBTI population shown herein, other types of violence resulting from prejudice/discrimination against gender identity and sexual orientation are not included in the report, such as attempted murder, bodily injury, crimes against honor (vituperation, slander, and defamation) and other typified crimes.

These figures provoke a reflection on lethal violence, an element that must be regarded as an effect of LGBTIphobia in society and the State.

## But what is LGBTIphobia?

The idea of homophobia was introduced in the 1970s; it was initially related to irrational fear of homosexuality (Mason, 2002). Since then, several authors have conceptualized

**3** These data were collected from a sample of 2,730 people (GGB, n.d.).

**4** This data is updated daily on GGB (n.d.).

---

*homophobia* (Borrillo, 2010; Espejo, 2012) and others prefer to name it as *sexual prejudice* (Herek, 2004)<sup>5</sup>. However, we do not enter into conceptual discussions of the term herein.

LGBTIphobia and sexual prejudice may be understood as hostile attitudes towards gays, lesbians, bisexuals, transvestites, transsexuals, intersex persons or even against heterosexuals who sympathize with LGBTI persons.

Daniel Borrillo (2010, p. 13) explains that “just like xenophobia, racism, or anti-Semitism, homophobia is an arbitrary manifestation that consists in designating the other as contrary, inferior, or abnormal.”

Considered a complex and varied phenomenon (Borrillo, 2010), homophobia may have a subtle form (Espejo, 2012), also named as *symbolic homophobia* (Bourdieu, 2010), and have a rather serious form, with the intent of exterminating the other, just as in the case of Nazi Germany (Borrillo, 2010).

Homophobia is often tolerated in the intimate private sphere, but when it claims a status equivalent to heterosexuality, this becomes intolerable, because homophobia also manifests itself in the fear that this status is recognized.

In this regard, Borrillo (2010, p. 17) states that “homophobia is the fear that appreciation for this identity is recognized; it manifests itself, among other aspects, by the anguish of seeing the boundary and the hierarchy of heterosexual order disappear.”

Thus, homophobia means an aversion, a prejudice that some people have towards homosexual, lesbian, bisexual, transsexual, and intersex persons.

It must be noticed that this hostile feeling dehumanizes individuals and violates the dignity, as well as the personality of these persons, since sexuality is something inherent to the human condition itself (Dias, 2002).

The forms of manifestation of homophobia are diverse. Herein, we address two aspects of homophobia that, according to Borrillo (2010), is divided into *personal dimension* and *cultural dimension*, or, according to Espejo (2012), *psychological dimension* and *social dimension*.

Thus, the term ‘homophobia’ designates two different aspects of the same reality: the personal dimension, which has an affective nature, manifested by rejection of homosexuals; and the cultural dimension, which has a cognitive nature, where the object of rejection is not a homosexual person as an individual, but homosexuality as a psychological and social phenomenon. This distinction makes it possible to better understand a rather widespread situation in modern societies that consists in tolerating, and even sympathizing with, members of the stigmatized group; however, it sees as unacceptable any equality policy in this regard (Borrillo, 2010, p. 22).

---

**5** The research conducted by Herek (2004) indicates that this form of violence should be seen as a bias, since the term homophobia presupposes that negative responses to the LGBTI population are based on pathological and irrational fear (phobia) and that these attitudes do not always stem from fear, but from prejudice.

---

We infer from the quotation above that personal homophobia has an affective nature and it refers to rejection of homosexuals, while cultural homophobia has a cognitive nature, derived from social, cultural, and political roots, where a homosexual person is not the target of hostility, but homosexuality itself, as a sexual orientation-based form of diversity.

In this way, Roger Raupper Rios (2009) claims that the subjective dimension triggering homophobia, i.e. fear, aversion, and hatred, results in contempt for homosexuals. In turn, the cultural, social, or political dimension of this discriminatory manifestation, due to the institutionalization of heterosexuality as a standard, leads to abjection of other manifestations of human sexuality (Rios, 2009).

Cultural homophobia is that “installed in the culture that consecrates the regime of exclusion of homosexuals,” including “violations of human rights of these persons, which are often even unknown by several national and international persons and organizations devoted to human rights advocacy and promotion” (Espejo, 2012). This segregationist and exclusionary practice due to sexual orientation and gender identity is regarded as heterosexism.

This system is seen as the psychological consequence of a social representation that grants exclusive right of normality to the heterosexual identity, fostering indifference, contempt, and disregard of a part of the society towards everyone who do not fit the reference model. Heterosexism must be denounced and fought with the same vehemence used against racism or anti-Semitism (Borrillo, 2010).

Just like heterosexism, heteronormativity is also one of the driving forces behind homophobia. Coined by Michael Warner, the term heteronormativity may be understood as the idea/axiom that *heterosexuality* is the only ‘normal’ sexual orientation. According to him, heteronormativity may be seen as “institutions, structures of understanding, and practical orientations that not only make heterosexuality seen coherent,” being considered a natural state, projecting itself as an ideal or moral goal (Berlant & Warner, 1998, p. 548).

So, the difference between heterosexism and heteronormativity lies on the fact the first concept refers to an ideological system that discriminates, stigmatizes, and denies all non-heterosexual practices (Herek, 2004), while the other frames all relationships, including homosexual relationships, within a binary pattern, which systematizes attitudes, positions, and wishes according to the reference of relationship between heterosexual persons.

Thus, we may see LGBTIphobia as a form of violence against sexual diversity, which feeds gender inequalities, violates the dignity, and endangers the human condition of the LGBTI population, expressed as aversion, intolerance, prejudice, discrimination, and so many other forms of violence (physical, patrimonial, psychological).

Moreover, as Rita Segato stresses (2014, our translation), violence should not be seen as scattered, sporadic, and anomalous as the media presents, but “we should notice the systematicity of this huge structure that connects seemingly very distant links in society and traps representative democracy itself.”

---

Having this problem in view, it is a must to deploy public policies aimed at fighting violence, especially those related to heterosexual (Borillo, 2010; Herek, 2004; Welzer-Lang, 2001)<sup>6</sup> and heteronormative ideologies (Berlant & Warner, 1998).

## In search of solutions

Although violence is a human and social fact that has always been present in society, it is not inherent to human nature, being considered a biopsychosocial phenomenon where its dynamic complexity emerges in life in society (Minayo, 1994). Rita Segato (2003) claims that violence has psychic, social, and cultural dynamics, moreover, it must be seen as an announcement, that is, violence is communication<sup>7</sup>.

Based on the assumption that violence is a form of communication, it is necessary to use strategies and tools of non-violent communication to deconstruct LGBTIphobia, thus, sexual prejudice, as a social phenomenon, can be deconstructed through dialogue, conversation, education.

Several authors, like Borillo (2010) and Rios (2009), signal that education is the best alternative to fight homophobia. Education plays a major role in deconstructing and demystifying prejudice by helping us to grasp human rights and equality rights regardless of sexual orientation and gender identity.

The figures over the last 5 years, i.e. 326, 318, 343, 387, and 372, represent a total of 1,746 deaths of LGBTI persons in Brazil, not counting the numbers of suicides that heterosexism and heteronormativity elicit and the cases of subnotification, which only contribute to the invisibility process involving these individuals (Menezes, 2018).

It is worth highlighting the fact that this is a context of lethal violence, not including the innumerable cases of violence occurring every day with the sex-diverse population, either notified or subnotified, since many individuals do not file crimes due to fear or other reason. The lack of continued training for practitioners who serve the population victimized by LGBTIphobic violence is also a determining factor for subnotification of cases of violence (Menezes, 2018).

Despite the intensification of this context of violence, there is no law that criminalizes homophobia, moreover, the attempt to create such a law in the country was frustrated in

---

**6** Heterosexism “is discrimination and oppression based on a distinction made with regard to sexual orientation. Heterosexism is the incessant promotion, by institutions and/or persons, of the superiority of heterosexuality and the simulated subordination of homosexuality. Heterosexism takes for granted that everyone is heterosexual” (Welzer-Lang, 2001, p. 467).

**7** Slavoj Zizek (2009) also corroborates this understanding when affirming that violence takes the form of language. The author classifies violence into two types: objective violence and *subjective violence*. The latter is the visible type, which also brings along two types of objective violence. Unlike *objective violence*, which is seen as systemic, a fruit of the functioning of economic and political systems, such violence “cannot be assigned to concrete persons and their ‘bad’ intents, but it is purely ‘objective,’ systemic, anonymous” (Zizek, 2009, p. 24).

---

2014, when the House Bill (Projeto de Lei da Câmara – PLC) No. 122/2006 was discontinued, which aimed at criminalizing a series of behaviors resulting from discrimination and/or gender bias, sexual orientation, and gender identity.

On the other hand, although the existence of a law establishing mechanisms to fight/prevent the various forms of violence experienced by LGBTI persons is needed<sup>8</sup>, it is necessary to think of other ways to solve conflicts so that there is a possibility of changing behaviors, in order to promote social pacification and the quality of relationships between individuals, as the deconstruction of prejudice cannot become feasible through brute force or normative punishment alone, on the contrary, the use of punitive measures only aggravates “discriminatory attitudes.”

In this way, there is a need to deploy new conflict-solving forms, since mere punishment for criminal behavior motivated by LGBTIphobia, without reflection on the part of the offender and the community, does not contribute at all to social construction in relation to LGBTIphobia as generator of such violence.

The report by the Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH, 2015) made recommendations to States to fight acts of violence and discrimination against individuals by having their sexual orientation and gender identity as a basis.

Among the recommendations there are the enactment of laws concerning crimes motivated by prejudices that establish homophobia and transphobia as aggravating factors to determine penalties and prompt and exhaustive investigation of incidents of violence motivated by hate and torture of LGBTI persons, as well as to hold the perpetrators accountable and provide reparation to the victims (ACNUDH, 2015).

Also, it was recommended to collect, register, and publish data on the number and types of incidents registered, ensuring the safety of claimants; prohibition of incitement to hatred and violence based on sexual orientation and gender identity; and accountability of those who utter such hate speech (ACNUDH, 2015).

Qualification of law enforcement practitioners and judges through gender-sensitive approaches to address crimes motivated by sexual orientation and gender identity is also a part of these recommendations.

Likewise, the IACHR recognizes the State's obligation to prevent violence, either through data collection, adoption of legislative measures to prevent violence (such as

---

**8** It is worth highlighting the fact that, in Brazil, there are laws for protection of blacks and women in the criminal sphere, e.g. Law No. 7,716/1989, as amended by Law No. 12,288/2010 (Brazilian Statute of Racial Equality – Estatuto da Igualdade Racial), which defines crimes resulting from race or color prejudice, and also Law No. 11,340/2006 (Brazilian Maria da Penha Law – Lei Maria da Penha), which creates mechanisms to curb domestic and family violence against women. However, there are no laws that curb discriminatory attitudes and/or establish aggravating factors in the case of existing crimes, but motivated by prejudice/discrimination against gender identity and sexual orientation. This scenario may be considered a reflection of a heteronormative society.

---

enhanced legal protection against prejudice-based violence, adoption of legislation that protects and recognizes the rights of individuals, and guarantee that laws do not discriminate against or reinforce prejudice-based violence) and eradication of stigma and stereotypes (CIDH, 2015).

Violence prevention in specific contexts (prevention of violence by State security forces, prevention of violence in the health sector, prevention of violence in the education sector) should also be a State priority in the fight against violence, as well as the State obligation to investigate, judge, and punish crimes committed against LGBTI persons, among other measures (CIDH, 2015).

In Brazil, there are several LGBTI social organizations<sup>9</sup> that fight homophobia, in order to guarantee/protect the rights of the LGBTI population. Support for these NGOs is also a measure that should be adopted to help strengthening the social support network, as well as to mobilize the LGBTI community in the pursuit of its rights.

Institutional homophobia, which feeds heterosexism and heteronormativity, must also be tackled. In Brazil, the federal government advocates for the sex-diverse population by means of campaigns and spaces of denunciation:

The federal government's attitude marks a position to advocate the LGBT community. The State provides spaces for denunciation against prejudice, inscribing it in a position of illegality, since this practice may result in denunciations and legal proceedings by the government sphere in defense of the LGBT community. In the excerpts "if you feel threatened, call us," "if you suffer or witness some kind of violence or discrimination, denounce it," and "dial 100" [...], we have the official discourse drawing a line to receive denunciations of homophobia, indicating the government's concern about this form of violence, not any type of violence, but that motivated by specific hatred (Bastos, Garcia, & Sousa, 2017, p. 17).

However, the reality differs from this discourse. The high levels of violence and the lack of a law that criminalizes homophobia<sup>10</sup> demonstrate that the State agrees with the

---

**9** Some of these NGOs are: a) Brazilian Association of Lesbian, Gays, Bisexual, Transvestites, and Transgender Persons (Associação Brasileira de Lésbicas, Gays, Bissexuais, Travestis e Transexuais – ABGLT); Mothers for Diversity (Mães pela Diversidade); The Women's Movement (Movimento D'Ellas); House 1 (Casa 1) – São Paulo; b) Casa Nem (House Nem) and Rainbow Group – Rio de Janeiro; c) Gay Group of Bahia (Grupo Gay da Bahia – GGB) – Bahia; d) Love House (Casa Amor); Association of Transvestites United to Fight for Citizenship (Associação das Travestis Unidas na Luta pela Cidadania) – Sergipe; e) Boa Vista Institute (Instituto Boa Vista); Association in Defense of Human Rights with a Focus on Sexuality (Associação em Defesa dos Direitos Humanos com Enfoque na Sexualidade – ADEH) – Santa Catarina; among others (Catraca Livre, 2017).

**10** It is true that the criminalization of homophobia will not bring this form of violence to an end, but this contributes to standardize the police occurrences and those filed in other public agencies, thus highlighting the reality of violence against the LGBT population.

---

ideals of these individuals, because, although wrapped in a protectionist discourse, it does not guarantee the rights of the LGBTI population. There is a need to think whether the Brazilian government, from a perspective of institutional homophobia, is aligned with a policy that allows the LGBTI population to die.

## Final remarks

Coping with violence against sexual diversity is a major challenge nowadays, because the violence that has been practiced puts at risk the fundamental rights of the LGBTI population and it threatens the human rights of these persons.

In its multiple dimensions, violence, either symbolic or physical, violates the dignity of everyone in the sex-diverse population, highlighting the need to guarantee and enforce rights aimed at reducing the violence that heteronormativity and heterosexism generate.

The lack of education focused on human rights greatly contributes to prejudice in Brazil – which is regarded as the main country in terms of murder of LGBTI persons in the world. This is a political issue that should not be seen in isolation, but in an intersectional manner, where social, sexual, and gender inequality also play a role in this diagnosis.

The data highlighted throughout this reflection are a matter of concern, as they indicate that intolerance, disrespect, prejudice, and discrimination are latent in contemporary Brazilian society.

Thinking of the data shown is urgent and necessary to seek solutions and mechanisms to cope with LGBTIphobic violence. There is a need to realize each case of LGBTIicide as an attack on the whole of society and, consequently, as a fact weakening the rule of law.

The time has come when, paraphrasing Segato (2016), *we have to see ourselves in the mirror of the evil queen* and grasp our position in the world:

- Mirror, mirror on the wall, are we a prejudiced and LGBTIphobic society?
- Do we rank first in the ranking of countries with more murders of LGBTI persons?

Thus, we unveil the ignorance so that the concluding question emerges:

What could we do, and how, in order to fight LGBTIphobia?

## References bibliographical

- Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. (2015). *A/HRC/29/23*.
- Discriminación y violencia contra las personas por motivos de orientación sexual e identidad de género*. Retrieved from [18 | KALYNE ALVES ANDRADE SANTOS/ KARYNA BATISTA SPOSATO](https://www.ohchr.org/EN/HRBodies/HRC/RegularSessions/Session29/Pages>ListReports.aspx</a></p><p>Bastos, G. G., Garcia, D. A., & Sousa, L. M. A. (2017). A homofobia em discurso: direitos humanos em circulação. <i>Linguagem em (Dis)curso</i>, 17(1), 11-24.</p></div><div data-bbox=)

- 
- Berlant, L., & Warner, M. (1998). Sex in public. *Critical Inquiry*, 24(2), 547-566.
- Borrillo, D. (2010). *História e crítica de um preconceito*. Belo Horizonte, MG: Autêntica.
- Bourdieu, P. (2010). *O poder simbólico*. Rio de Janeiro, RJ: Bertrand Brasil.
- Catracalivre. (2017, 17 de maio). *ONGs e projetos LGBTs para você ajudar (e conhecer) em sua cidade*. Retrieved from <https://catracalivre.com.br/cidadania/ongs-e-projetos-lgbts-para-voce-ajudar-e-conhecer-em-sua-cidade/>
- Cerdeira, D., Lima, R. S., Bueno, S., Neme, C., Ferreira, H., Coelho, D. ... Merian, F. (Coords.). (2018). *Atlas da Violência 2018*. Rio de Janeiro, RJ: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada.
- Comissão Interamericana de Direitos Humanos. (2015). *Violência contra pessoas lésbicas, gays, bissexuais, trans e intersexo nas Américas*. Retrieved from <http://www.oas.org/pt/cidh/docs/pdf/ViolenciaPessoasLGBTI.pdf>
- Dias, M. B. (2002). Liberdade sexual e direitos humanos. In *Anais do 3º Congresso Brasileiro de Direito de Família: Família e Cidadania* (pp. 85-86). Belo Horizonte, MG.
- Espejo, J. C. (2012). Componentes ideológicos de la homofobia. *Límite: Revista Interdisciplinaria de Filosofía y Psicología*, 7(26), 85-106.
- Grupo Gay da Bahia. (2014). *Relatório 2014*. Retrieved from <https://homofobiamata.wordpress.com/relatorios/2014-2/>
- Grupo Gay da Bahia. (2015). *Relatório 2015*. Retrieved from <https://homofobiamata.wordpress.com/relatorios/2015-2/>
- Grupo Gay da Bahia. (2016). *Relatório 2016*. Retrieved from <https://homofobiamata.wordpress.com/relatorios/2016-2/>
- Grupo Gay da Bahia. (2017). *Relatório 2017*. Retrieved from <https://homofobiamata.wordpress.com/relatorios/2017-2/>
- Grupo Gay da Bahia. (2018). *Relatório 2018*. Retrieved from <https://homofobiamata.wordpress.com/homicidios-de-lgbt-no-brasil-em-2018/>
- Grupo Gay da Bahia. (n.d.). *Brasil campeão mundial de mortes por LGBTfobia!!* Retrieved from <https://homofobiamata.wordpress.com/>
- Herek, G. M. (2004). Beyond “homophobia”: thinking about sexual prejudice and stigma in the twenty-first century. *Sexuality Research & Social Policy*, 1(2), 6-24.
- Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. (2018). *Tábuas completas de mortalidade*. Rio de Janeiro, RJ: Autor.
- Mason, G. (2002). *The spectacle of violence: homophobia, gender and knowledge*. London, England: Routledge.
- Menezes, M. S. (2018). *Os não recomendados: a violência contra a população LGBT em Sergipe*. Aracaju, SE: Edise.

- 
- Minayo, M. C. D. S. (1994). Violência social sob a perspectiva da saúde pública. *Cadernos de Saúde Pública*, 10, S7-S18.
- Organización de los Estados Americanos. (2012a, 6 de julio). CIDH condena asesinato de dos mujeres trans en Brasil. Retrieved from <http://www.oas.org/es/cidh/prensa/comunicados/2012/079.asp>
- Organización de los Estados Americanos. (2012b, 11 de julio). CIDH condena ataque y asesinato por orientación sexual percibida en Brasil. Retrieved from <http://www.oas.org/es/cidh/prensa/comunicados/2012/084.asp>
- Organización de los Estados Americanos. (2012c, 16 de julio). CIDH condena asesinato de adolescente gay en Brasil. Retrieved from <http://www.oas.org/es/cidh/prensa/comunicados/2012/089.asp>
- Rios, R. R. (2009). Homofobia na perspectiva dos direitos humanos e no contexto dos estudos sobre preconceito e discriminação. In R. D. Junqueira (Org.), *Diversidade sexual na educação: problematizações sobre a homofobia nas escolas* (pp. 53-83). Brasília, DF: Ed. MEC.
- Segato, R. L. (2003). *Las estructuras elementales de la violencia. Ensayos sobre género entre la antropología, el psicoanálisis y los derechos humanos*. Bernal, Argentina: Universidad de Quilmes.
- Segato, R. L. (2014). Las nuevas formas de la guerra y el cuerpo de las mujeres. *Sociedade e Estado*, 29(2), 341-371.
- Segato, R. L. (2016). Frente al espejo de la reina mala. Docencia, amistad y autorización como brechas decoloniales en la universidad. *Versión: Estudios de Comunicación y Política*, 37, 201-216.
- Welzer-Lang, D. (2001). A construção do masculino: dominação das mulheres e homofobia. *Estudos Feministas*, 9(2), 460-482.
- Zizek, S. (2009). *Sobre la violencia: seis reflexiones marginales* (Vol. 1). Buenos Aires, Argentina: Paidós.

---

## How to cite this article:

### ABNT

SANTOS, K. A. A.; SPOSATO, K. B. Um olhar sobre a violência LGBTIfóbica no Brasil. *Conhecer: Debate entre o Público e o Privado*, n. 22, p. 8-21, 2019.

### APA

Santos, K. A. A., & Sposato, k. B. (2019). Um olhar sobre a violência LGBTIfóbica no Brasil. *Conhecer: Debate entre o Público e o Privado*, 2019(22), 8-21.

### Vancouver

Santos KAA, Sposato KB. Um olhar sobre a violência LGBTIfóbica no Brasil. Conhecer: Debate entre o Público e o Privado [Internet]. 2019 [cited Apr 22, 2019];(22):8-21. Available from: <https://revistas.uece.br/index.php/revistaconhecer/article/view/1014>

# Um olhar sobre a violência LGBTIfóbica no Brasil

**Kalyne Alves Andrade Santos**

Mestranda em Direito pela Universidade Federal de Sergipe - UFS  
ka.lyne@hotmail.com

**Karyna Batista Sposato**

Doutora em Direito pela Universidade Federal da Bahia – UFBA  
Professora da Universidade Federal de Sergipe – UFS  
karyna.sposato@pq.cnpq.br

## Resumo

O objetivo deste artigo é analisar os dados de violência letal no Brasil contra a população sexodiversa, nos últimos 5 anos, a partir dos relatórios do Grupo Gay da Bahia (GGB) e da Comissão Interamericana de Direitos Humanos (CIDH). A elucidação e o esclarecimento acerca das concepções de homofobia, do heterossexismo e da heteronormatividade são meios de que dispomos para compreender a violência LGBTIfóbica presente na sociedade contemporânea. Os resultados obtidos indicam que, para o enfrentamento dessa violência, políticas públicas devem ser elaboradas como meios de superação dessa realidade.

**Palavras-chave** direitos humanos; violência; homofobia; LGBTI; LGBTIfobia.

## A look at LGBTIphobic violence in Brazil

## Abstract

This article aims at analyzing data on lethal violence in Brazil against the sex-diverse population, within the last 5 years, based on reports by the Gay Group of Bahia (Grupo Gay da Bahia – GGB) and the Inter-American Commission on Human Rights (IACHR). Elucidation and clarification on the concepts of homophobia, heterosexism, and heteronormativity are means that we have to grasp the LGBTIphobic violence observed in contemporary society. The results indicate that, in order to cope with violence, public policy must be made as a means to overcome such a reality.

**Key words** human rights; violence; homophobia; LGBTI; LGBTIphobia.

---

**Conhecer: debate entre o público e o privado**

2019, Vol. 09, nº 22

ISSN 2238-0426

DOI 10.32335/2238-0426.2019.9.22.1014

Licença Creative Commons Atribuição (CC BY 4.0)

Data de submissão 07 fev 19

Data de publicação 22 abr 19

---

# Una mirada a la violencia LGBTIfóbica en Brasil

## Resumen

El objetivo de este artículo es analizar los datos de violencia letal en Brasil contra la población sexodiversa, en los últimos 5 años, según los informes del Grupo Gay de Bahía (Grupo Gay da Bahia – GGB) y de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH). La elucidación y la aclaración de los conceptos de homofobia, heterosexismo y heteronormatividad son medios que tenemos para comprender la violencia LGBTIfóbica presente en la sociedad contemporánea. Los resultados indican que, para hacer frente a esta violencia, políticas públicas deben hacerse como medios para superar esta realidad.

**Palabras clave** derechos humanos; violencia; homofobia; LGBT; LGBTIphobia.

## Introdução

A população constituída por lésbicas, gays, bissexuais, travestis, transexuais, pessoas trans e intersex (LGBTI) é um grupo vulnerável, alvo de inúmeras violações de direitos humanos em todo o mundo. No Brasil, ao longo dos últimos anos, situações de violência e discriminação contra a população LGBTI vêm ocorrendo com maior frequência e de maneira assustadora, inclusive resultando em recomendações da Comissão Interamericana de Direitos Humanos (CIDH) (Organización de los Estados Americanos [OEA], 2012a, 2012b, 2012c) para que o Estado brasileiro adote medidas para prevenir e responder aos abusos dos direitos humanos e garantir que as pessoas LGBTI exerçam seu direito a uma vida livre de discriminação e violência LGBTIfóbica, incluindo a adoção de políticas e campanhas públicas e as reformas necessárias para adequar as leis aos instrumentos interamericanos de direitos humanos.

O enfrentamento dos problemas relacionados à segurança pública representa um dos maiores desafios da América Latina e também da sociedade brasileira. Essa realidade pode ser percebida a partir de diversos indicadores encontrados, no Relatório da CIDH de 2015<sup>1</sup> e no *Atlas da Violência 2018* (Cerqueira et al., 2018), produzido pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) e pelo Fórum Brasileiro de Segurança Pública (FBSP).

---

<sup>1</sup> O relatório da sobre violência contra pessoas lésbicas, gays, bissexuais, trans e intersexo nas Américas (Comissão Interamericana de Direitos Humanos [CIDH], 2015), identificou tendências gerais, como, por exemplo, a falta de denúncias e estatísticas oficiais, violência generalizada, invisibilidade da violência cotidiana, invisibilidade da violência contra certos grupos (homens trans, pessoas bissexuais e pessoas intersexo), além de altos níveis de残酷 e violência em represália a demonstrações públicas de afeto entre pessoas do mesmo sexo.

---

No que diz respeito à população LGBTI, é o Grupo Gay da Bahia (GGB)<sup>2</sup> que faz o levantamento dos índices de violência, produzindo anualmente relatórios sobre pessoas LGBTI mortas no Brasil. A análise dos dados referentes aos últimos 5 anos (Grupo Gay da Bahia [GGB], 2014, 2015, 2016, 2017, 2018) ilustra o quanto a violência vem crescendo gradualmente no país e aponta a urgência de políticas públicas para a superação desse quadro.

A questão com que nos defrontamos é em que ponto a LGBTIfobia da sociedade e do Estado brasileiro tem contribuído para a exacerbação da violência no Brasil. Buscar compreender as concepções em torno da homofobia, do heterossexismo e da heteronormatividade é um dos meios de que dispomos para compreender a violência LGBTIfóbica presente na sociedade contemporânea, bem como apontar meios para superar esse desafio.

## Violência letal LGBTIfóbica no Brasil

O *Atlas da Violência 2018* revela que o Brasil é um dos países mais violentos do mundo. Em relação à população transgênera, o Relatório da organização não governamental (ONG) Transgender Europe (TGEU) indica que o país ocupa a primeira posição no ranking mundial de países com mais assassinatos relacionados à transfobia (entre 2008 e 2016).

A intolerância, o preconceito, a discriminação e a violência em razão de orientação sexual e identidade de gênero tem reduzido drasticamente a expectativa de vida dessa população, por exemplo, a expectativa de vida do transexual é de 35 anos, ou seja, menos da metade da média brasileira, que é de 76 anos, segundo dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE, 2018).

O levantamento dos relatórios do GGB reúne índices de violência contra a população LGBTI entre 2014 e 2018 e o perfil das vítimas. A análise desses dados demonstra como estamos e o que pode ser feito em termos de políticas públicas para o enfrentamento desse tipo de violência.

Em 2014, o relatório anual de assassinatos de homossexuais no Brasil indicou 326 mortes, incluindo 9 suicídios (GGB, 2014). Isso já representava um aumento de 4,1% em relação ao ano de 2013.

Do total de homicídios, 163 vitimaram gays, 134 travestis, 14 lésbicas, 3 bissexuais e 7 amantes de travestis. Além dessas mortes, também foram assassinados 7 heterossexuais por terem sido “confundidos com gays ou por estarem em circunstâncias ou espaços homoeróticos” (GGB, 2014).

Em relação ao fator racial, 54% das vítimas eram brancas, 41% pardas e 5% negras. O que pode ser considerado uma tendência destoante do perfil de violência letal

---

<sup>2</sup> O GGB é uma ONG e suas atividades são voltadas à defesa dos direitos dos homossexuais no Brasil. Fundada em 1980 e sediada em Salvador, é a associação brasileira de defesa da população LGBTI mais antiga.

---

predominante no Brasil, já que, por exemplo, em 2014, a taxa de homicídios de negros por 100 mil habitantes era de 38,5%, enquanto a de não negros era de 16,0% (Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada [IPEA], 2018).

Os dados referentes ao ano de 2015 revelaram que 318 pessoas LGBTI foram assassinadas no país (GGB, 2015). Nesse universo, 52% eram gays, 37% travestis, 16% lésbicas e 10% bissexuais.

É importante destacar que a violência homofóbica atinge uma pluralidade de identidades, atingindo do adolescente ao idoso, brancos e não brancos, além de todas as classes sociais.

O relatório apontou que 55% das vítimas eram brancas e 45% negras. Isso destoa do perfil brasileiro de violência letal, onde a taxa de homicídios de negros por 100 mil habitantes no Brasil, em 2015, correspondeu a 37,7%, enquanto a de não negros representou 15,3% (IPEA, 2018).

Quanto à profissão das vítimas, 26 eram profissionais do sexo, 16 cabelereiras, 10 estudantes, 3 pais de santo, 2 pastores evangélicos, 1 padre católico, além de comerciários, funcionários públicos, advogados, bailarinos, moradores de rua (GGB, 2015).

Em 2016, 343 indivíduos LGBTI foram assassinados no Brasil. Isso representa 1 morte a cada 25 horas. Dos 343 assassinados, 50% eram gays, 42% trans, 3% lésbicas e 1% bissexuais, incluindo 12 heterossexuais, como os amantes de transexuais (os chamados *T-lovers*) (GGB, 2016).

Quanto à cor dos indivíduos LGBTI assassinados, 64% eram brancos e 36% negros. Mais uma vez, o fator racial foge do padrão de violência letal predominante no país, uma vez que, em 2016, a taxa de homicídios de negros por 100 mil habitantes era de 40,2%, enquanto a de não negros era de 16,0% (IPEA, 2018).

O relatório de 2017 apontou que “445 LGBT+ (lésbicas, gays, bissexuais e transexuais) morreram no Brasil (incluindo 3 nacionais mortos no exterior) vítimas da homotransfobia” (GGB, 2017). Dessas vítimas do preconceito e da discriminação, 387 foram assassinadas e 58 se suicidaram. Além disso, segundo o relatório houve um aumento de 30% em relação a 2016, quando se registraram 343 mortes (GGB, 2017).

Das 445 vítimas de homotransfobia documentadas em 2017, 43,6% eram gays, 42,9% trans, 9,7% lésbicas, 1,1% bissexuais e 2,7% heterossexuais (GGB, 2017).

Quanto à idade das vítimas, predominaram assassinatos e mortes na faixa etária de 18 a 25 anos (32,9%), sendo que 41,2% se encontravam entre 26 e 40 anos, na flor da idade produtiva; 5,7% eram menores de 18 anos. Em 1,9% das mortes as vítimas correspondiam à terceira idade: o mais idoso tinha 75 anos.

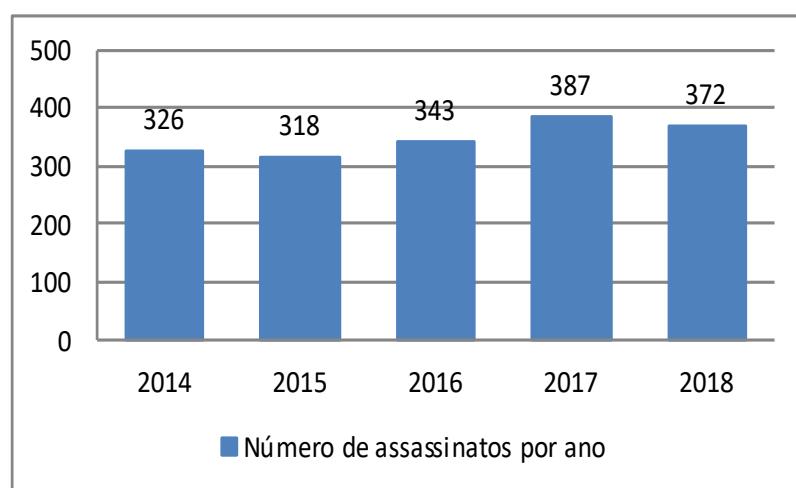
Em relação à cor das vítimas de LGBTIfobia, constata-se a mesma regularidade dos anos anteriores, predominando os brancos (66%), seguidos por 27% de pardos e 7% de negros.

Quanto ao perfil racial por categoria sexológica, observa-se leve superioridade de transexuais e travestis negras (38%), seguidas pelos gays (31%) e pelas lésbicas (21%). Cai por terra, portanto, o mito de que “a carne mais barata no mercado é a carne negra”, já que 61% das trans, em sua maioria profissionais do sexo, foram identificadas nas reportagens policiais ou nas fotos dos jornais como brancas; 7% eram negras.

Embora, o relatório do GGB de 2018 ainda não tenha sido publicado, o site já apresenta alguns dados, como por exemplo, a média de idades dos indivíduos LGBTI assassinados – 27 anos para pessoas trans e 38 anos para gays: 27,7 anos corresponde à idade média das pessoas trans e 28 anos das lésbicas, enquanto a média dos gays equivale a 38,1 anos e a de bissexuais é de 42,6 anos<sup>3</sup>. Além disso, o GGB (2018) contabilizou um total de 372 mortes<sup>4</sup> no ano.

As mortes ocorridas ao longo dos últimos 5 anos (2014 a 2018), como ilustra o Gráfico 1, demonstram que a sociedade contemporânea tem sido marcada por uma crise de respeito aos direitos humanos, à intolerância e à violência.

**Gráfico 1 –** Violência letal contra pessoas LGBTI no Brasil (2014-2018)



Fonte: Elaborado pelas autoras.

Além dos dados de violência letal contra a população LGBTI aqui apresentados, outros tipos de violência que decorrentes de preconceito/discriminação de identidade de gênero e orientação sexual não estão incluídas no relatório, como, por exemplo, tentativa de homicídio, lesão corporal, crimes contra a honra (injúria calúnia e difamação) e outras condutas tipificadas.

**3** Esse dados foram levantados a partir de uma amostra com 2.730 pessoas (GGB, n.d.).

**4** Esse dados são atualizados diariamente em GGB (n.d.).

---

Esses números provocam uma reflexão em torno da violência letal, elemento que deve ser considerado efeito da LGBTIfobia da sociedade e do Estado.

## Mas o que é LGBTIfobia?

A noção de homofobia foi desenvolvida nos anos 1970; estava inicialmente relacionada a um medo irracional da homossexualidade (Mason, 2002). A partir de então, diversos autores conceituam a *homofobia* (Borrillo, 2010; Espejo, 2012), outros preferem denominá-la *preconceito sexual* (Herek, 2004)<sup>5</sup>. No entanto, não entramos, aqui, nos debates conceituais sobre o termo.

A LGBTIfobia e o preconceito sexual podem ser entendidos como as atitudes hostis contra gays, lésbicas, bissexuais, travestis, transexuais, pessoas intersexo ou mesmo contra heterossexuais que simpatizem com indivíduos LGBTI.

Daniel Borrillo (2010, p. 13) explica que “do mesmo modo que a xenofobia, o racismo ou o antisemitismo, a homofobia é uma manifestação arbitrária que consiste em designar o outro como contrário, inferior ou anormal”.

Considerada um fenômeno complexo e variado (Borrillo, 2010), a homofobia pode ter uma forma util (Espejo, 2012), também denominada *homofobia simbólica* (Bourdieu, 2010), e ter uma forma mais gravosa, com o intuito de exterminar o outro, como no caso da Alemanha nazista (Borrillo, 2010).

Muitas vezes a homofobia é tolerada na esfera íntima privada, mas, quando reivindica *status* equivalente à heterossexualidade, torna-se intolerável. Pois a homofobia também se manifesta no medo de que esse *status* seja reconhecido.

A esse respeito, Borrillo (2010, p. 17) afirma que “a homofobia é o medo de que a valorização dessa identidade seja reconhecida; ela se manifesta, entre outros aspectos, pela angústia de ver desaparecer a fronteira e a hierarquia da ordem heterossexual”.

Assim, a homofobia significa uma aversão, preconceito que algumas pessoas possuem em relação às pessoas homossexuais, lésbicas, bissexuais, transexuais e intersexos.

Cabe ressaltar que esse sentimento hostil desumaniza os indivíduos e fere a dignidade, assim como a personalidade dessas pessoas, uma vez que a sexualidade é algo que integra a própria condição humana (Dias, 2002).

As formas de manifestação da homofobia são diversas. Aqui, consideramos dois aspectos da homofobia, que, segundo Borrillo (2010), divide-se em *dimensão pessoal* e *dimensão cultural*, ou, para Espejo (2012), *dimensão psicológica* e *dimensão social*.

---

**5** A pesquisa de Herek (2004) indica que essa forma de violência deve ser entendida como um preconceito, pois o termo homofobia pressupõe que as respostas negativas à população LGBTI são fundadas no medo patológico e irracional (fobia) e que nem sempre essas atitudes derivam do medo, mas sim do preconceito.

---

O termo “homofobia” designa, assim, dois aspectos diferentes da mesma realidade: a dimensão pessoal, de natureza afetiva, que se manifesta pela rejeição dos homossexuais; e a dimensão cultural, de natureza cognitiva, em que o objeto da rejeição não é o homossexual enquanto indivíduo, mas a homossexualidade como fenômeno psicológico e social. Essa distinção permite compreender melhor uma situação bastante disseminada nas sociedades modernas que consiste em tolerar e, até mesmo, em simpatizar com os membros do grupo estigmatizado; no entanto, considera inaceitável qualquer política de igualdade a seu respeito (Borrillo, 2010, p. 22).

Infere-se da citação acima que a homofobia pessoal tem natureza afetiva e refere-se à rejeição dos homossexuais, enquanto a homofobia cultural tem natureza cognitiva, advinda de raízes sociais, culturais e políticas, onde não é a pessoa homossexual o alvo da hostilidade, mas a homossexualidade em si, como forma da diversidade relativa à orientação sexual.

Nesse sentido, Roger Raupper Rios (2009) afirma que a dimensão subjetiva desencadeadora da homofobia, qual seja, medo aversão e ódio, resulta em desprezo pelos homossexuais. Já a dimensão cultural, social ou política dessa manifestação discriminatória, devido à institucionalização da heterossexualidade como norma, acarreta a abjeção de outras manifestações da sexualidade humana (Rios, 2009).

A homofobia cultural é aquela “instalada na cultura que consagra o regime de exclusão de homossexuais”. Incluindo as “violações dos direitos humanos destas pessoas, muitas vezes, inclusive, são desconhecidas por várias pessoas e organizações nacionais e internacionais que se dedicam à defesa e promoção de direitos humanos” (Espejo, 2012). Essa prática segregacionista e de exclusão devido a orientação sexual e identidade de gênero é considerada heterossexismo.

Esse sistema é compreendido como a consequência psicológica de uma representação social que, outorga a exclusividade da normalidade à identidade heterossexual, fomentando indiferença, desprezo e desconsideração de uma parte da sociedade em relação a todas as pessoas que não se encaixam no modelo de referência. O heterossexismo deve ser denunciado e combatido com a mesma veemência usada contra o racismo ou o antisemitismo (Borrillo, 2010).

Do mesmo modo que o heterossexismo, a heteronormatividade também é um dos elementos propulsores da homofobia. Criado por Michael Warner, o termo *heteronormatividade* pode ser entendido como ideia/axioma de que a heterossexualidade é a única orientação sexual “normal”. Para ele, a heteronormatividade pode ser entendida como “instituições, estruturas de compreensão e orientações práticas que não apenas fazem com que a heterossexualidade pareça coerente”, sendo vista como um estado natural, projetando-se como objetivo ideal ou moral (Berlant & Warner, 1998, p. 548).

---

Logo, a diferença entre heterossexismo e a heteronormatividade é que o primeiro conceito se refere a um sistema ideológico que discrimina, estigmatiza e nega todas as práticas não heterossexuais (Herek, 2004), enquanto o outro enquadra todas as relações, incluindo as homoafetivas dentro de um padrão binário, que sistematiza atitudes, posturas e desejos conforme a referência do relacionamento entre pessoas heterossexuais.

Desse modo, podemos compreender a LGBTIfobia como uma forma de violência contra a diversidade sexual, que alimenta as desigualdades de gênero, fere a dignidade e põe em risco a condição humana da população LGBTI, o que se expressa em aversão, intolerância, preconceito, discriminação e tantas outras formas de violência (física, patrimonial, psicológica).

Outrossim, como enfatiza Rita Segato (2014, p. 357, tradução nossa), a violência não deve ser compreendida como dispersa, esporádica e anômala como a mídia apresenta, mas “temos que perceber a sistematicidade dessa gigantesca estrutura que liga os elos aparentemente muito distantes da sociedade e aprisiona a própria democracia representativa”.

Diante dessa problemática, é imprescindível a implementação de políticas públicas que visem ao enfrentamento da violência, principalmente aquelas ligadas a ideologias heterossexistas (Borrillo, 2010; Herek, 2004; Welzer-Lang, 2001)<sup>6</sup> e heteronormativas (Berlant & Warner, 1998).

## Em busca de soluções

Embora a violência seja um fato humano e social que sempre esteve presente na sociedade, ela não faz parte da natureza humana, sendo considerada um fenômeno biopsicossocial em que sua complexidade dinâmica emerge na vida em sociedade (Minayo, 1994). Rita Segato (2003) afirma que a violência tem dinâmicas psíquicas, sociais e culturais, além disso, deve ser compreendida como um anúncio, ou seja, a violência é uma comunicação<sup>7</sup>.

Partindo do pressuposto de que a violência é uma forma de comunicação, é preciso utilizar estratégias e ferramentas de comunicação não violenta na desconstrução

---

**6** Heterossexismo “é a discriminação e a opressão baseada em uma distinção feita a propósito da orientação sexual. O heterossexismo é a promoção incessante, pelas instituições e/ou indivíduos, da superioridade da heterossexualidade e da subordinação simulada da homossexualidade. O heterossexismo toma como dado que todo mundo é heterossexual” (Welzer-Lang, 2001, pp. 467).

**7** Slavoj Zizek (2009) também corrobora esse entendimento ao afirmar que a violência assume a forma de linguagem. O autor classifica a violência em dois tipos: violência objetiva e violência subjetiva. Esta última é o tipo visível, que também traz consigo dois tipos objetivos de violência. Diferente da violência objetiva, que é entendida como sistêmica, fruto do funcionamento dos sistemas econômicos e políticos, tal violência “não pode ser atribuída a indivíduos concretos e às suas ‘más’ intenções, mas é puramente ‘objetiva’, sistêmica, anônima” (Zizek, 2009, p. 24).

---

da LGBTIfobia, desse modo, o preconceito sexual, como fenômeno social, pode ser desconstruído a partir de diálogo, conversação, educação.

Diversos autores, a exemplo de Borrillo (2010) e Rios (2009) sinalizam que a educação é a melhor alternativa para combater a homofobia. A educação desempenha um importante papel na desconstrução e desmitificação do preconceito, auxiliando na compreensão de direitos humanos e direitos de igualdade independentemente da orientação sexual e identidade de gênero.

Os números ao longo dos últimos 5 anos, quais sejam, 326, 318, 343, 387 e 372, representam um total de 1.746 mortes de indivíduos LGBTI no Brasil, sem contar os números de suicídios que o heterossexismo e a heteronormatividade suscitam e os casos de subnotificação, que só contribuem para o processo de invisibilização desses sujeitos (Menezes, 2018).

Merce destaque o fato de que esse é um quadro de violência letal, não incluindo os inúmeros casos de violência que ocorrem todos os dias com a população sexodiversa, sejam os notificados ou os subnotificados, uma vez que muitos indivíduos não registram ocorrências por medo ou outro motivo. A falta de capacitação continuada dos profissionais que atendem à população vítima de violência LGBTIfóbica também é um fator determinante para a subnotificação de casos de violência (Menezes, 2018).

Apesar da intensificação desse quadro de violência, não existe uma lei que criminalize a homofobia, além disso, a tentativa da criação de uma lei desse porte no país foi frustrada em 2014, quando houve arquivamento do Projeto de Lei da Câmara (PLC) n. 122/2006, que almejava a criminalização de uma série de condutas resultantes de discriminação e/ou preconceito de gênero, orientação sexual e identidade de gênero.

Por outro lado, embora a existência de uma lei que estabeleça mecanismos de combate/prevenção às diversas formas de violência experimentadas pelas pessoas LGBTI se mostra necessária<sup>8</sup>, é preciso pensar em outras maneiras de solucionar os conflitos de modo que haja a possibilidade de mudança de condutas, com o intuito de promover a pacificação social e a qualidade dos relacionamentos entre os indivíduos, visto que a desconstrução do preconceito não pode ser viabilizada por meio da força bruta ou pela punição normativa isolada, pelo contrário, o uso de medidas punitivas apenas agrava “atitudes discriminatórias”.

Nesse sentido, é preciso implementar novas formas de solução de conflitos, haja vista que a mera penalização da conduta criminosa motivada pela LGBTIfobia, sem que haja uma

**8** Merce destaque o fato de que, no Brasil, existem leis para a proteção de negros e mulheres no âmbito penal, por exemplo, a Lei n. 7.716/1989, alterada pela Lei n. 12.288/2010 (Estatuto da Igualdade Racial), que define os crimes resultantes de preconceito de raça ou de cor, e também a Lei n. 11.340/2006 (Lei Maria da Penha), que cria mecanismos para coibir a violência doméstica e familiar contra a mulher. No entanto, inexistem leis que coibam as atitudes discriminatórias e/ou estabeleçam agravantes no caso da prática de crimes já existentes, porém, motivados por preconceito/discriminação de identidade de gênero e orientação sexual. Esse quadro pode ser considerado reflexo de uma sociedade heteronormativa.

---

reflexão por parte do ofensor e da comunidade, em nada contribui para construção social em relação à LGBTIfobia como produtora dessas violências.

O relatório do Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH, 2015) apresentou recomendações aos Estados para combater atos de violência e discriminação contra indivíduos com base em sua orientação sexual e identidade de gênero.

Entre as recomendações estão a promulgação de leis sobre crimes motivados por preconceitos que estabeleçam homofobia e transfobia como fatores agravantes para a determinação de penalidades e a investigação sem demora e exaustiva dos incidentes de violência motivados por ódio e tortura de pessoas LGBTI, bem como exigir responsabilidade dos perpetradores e proporcionar reparação às vítimas (ACNUDH, 2015).

Além disso, recomendou coleta, registro e publicação dos dados sobre o número e os tipos de incidentes registrados, garantindo a segurança dos reclamantes; proibição do incitamento ao ódio e à violência com base na orientação sexual e identidade de gênero; e responsabilização daqueles que proferem tal discurso de ódio (ACNUDH, 2015).

A capacitação dos profissionais responsáveis pela aplicação da lei e dos juízes por meio de abordagens sensíveis ao gênero para abordar as violações motivadas pela orientação sexual e identidade de gênero também faz parte dessas recomendações.

Igualmente, a CIDH reconhece a obrigação estatal de prevenir a violência, seja via coleta de dados, adoção de medidas legislativas para prevenir a violência (a exemplo da proteção legal reforçada diante da violência por preconceito, adoção de legislação que proteja e reconheça os direitos das pessoas e garantia de que as leis não discriminem ou reforcem a violência por preconceito) e a erradicação do estigma e dos estereótipos (CIDH, 2015).

A prevenção da violência em contextos específicos (prevenção da violência por forças de segurança do Estado, prevenção da violência no setor da saúde, prevenção da violência no setor educacional) também deve ser prioridade do Estado no combate à violência, assim como a obrigação estatal de investigar, julgar e punir crimes cometidos contra as pessoas LGBTI, entre outras medidas (CIDH, 2015).

No Brasil, existem diversas organizações sociais LGBTI<sup>9</sup> que atuam contra a homofobia, visando a garantir/proteger os direitos da população LGBTI. O apoio a essas ONGs também é uma medida que deve ser adotada para contribuir no fortalecimento da rede de apoio social, assim como mobilizar a comunidade LGBTI na busca de seus direitos.

Também se deve combater a homofobia institucional, que alimenta o heterossexismo e a heteronormatividade. No Brasil, o governo federal se posiciona em defesa da população sexodiversa via campanhas e espaços de denúncia:

---

**9** Algumas dessas ONGs são: a) Associação Brasileira de Lésbicas, Gays, Bissexuais, Travestis e Transexuais (ABGLT);

---

A postura do governo federal marca uma posição de defesa da comunidade LGBT. O Estado oferece espaços de denúncia contra o preconceito, inscrevendo-o em uma posição de ilegalidade, já que sua prática pode resultar em denúncias e ações legais por parte da esfera governamental na defesa da comunidade LGBT. Nos recortes “ao se sentir ameaçado(a), ligue pra gente”, “se você sofrer ou presenciar algum tipo de violência ou discriminação, denuncie” e “disque 100” (Figura 1), temos o discurso oficial marcando uma linha voltada para receber denúncias de homofobia, indicando a preocupação do governo com essa forma de violência, não qualquer tipo de violência, mas uma que é motivada por um ódio específico (Bastos, Garcia, & Sousa, 2017, p. 17).

No entanto, a realidade se mostra destoante desse discurso. Os elevados índices de violência e a falta de uma lei que criminalize a homofobia<sup>10</sup> demonstram que o Estado compactua com os ideais desses praticantes, pois, embora revestido de um discurso protecionista, não garante os direitos da população LGBTI. É preciso refletir se o governo brasileiro, em uma perspectiva da homofobia institucional, coaduna com uma política que deixa morrer a população LGBTI.

## Considerações finais

O enfrentamento da violência contra a diversidade sexual é um enorme desafio da atualidade, pois a violência que vem se praticando coloca em risco os direitos fundamentais da população LGBTI e ameaça os direitos humanos desses indivíduos.

Em suas múltiplas dimensões, a violência, seja ela simbólica ou física, fere a dignidade de todas as pessoas que compõem a população sexodiversa, colocando em evidência a necessidade de garantir e efetivar direitos que visem a reduzir a violência que a heteronormatividade e o heterossexismo produzem.

A falta de uma educação voltada aos direitos humanos em muito contribui com o preconceito existente no Brasil – considerado o país que mais mata a população LGBTI no mundo. Esse é um problema político que não deve ser visto de forma isolada, mas de maneira interseccional, onde a desigualdade social, sexual e de gênero também fazem parte desse diagnóstico.

---

Mães pela Diversidade; Movimento D'Ellas; Casa 1 – São Paulo; b) Casa Nem e Grupo Arco-Íris – Rio de Janeiro; c) Grupo Gay da Bahia (GGB) – Bahia; d) Casa Amor; Associação das Travestis Unidas na Luta pela Cidadania – Sergipe; e) Instituto Boa Vista; Associação em Defesa dos Direitos Humanos com Enfoque na Sexualidade (Adeh) – Santa Catarina; entre outras (Catraca Livre, 2017).

**10** É certo que a criminalização da homofobia não vai acabar com essa forma de violência, mas, contribuirá na padronização das ocorrências policiais e de outros órgãos públicos, evidenciando dessa maneira a realidade das violências contra LGBT.

---

Os dados vislumbrados ao longo dessa reflexão são assustadores, pois indicam que a intolerância, o desrespeito, o preconceito e a discriminação são latentes na sociedade brasileira contemporânea.

A reflexão em torno dos dados apresentados se mostra urgente e necessária para a busca de soluções e mecanismos de enfrentamento da violência LGBTIfóbica. É preciso perceber cada LGBTIcídio como um ataque a toda a sociedade e, consequentemente, como um enfraquecimento do próprio Estado de direito.

Chegou o momento em que, parafraseando Segato (2016), *precisamos nos enxergar no espelho da rainha má* e compreender nossa posição no mundo:

- Espelho, espelho meu, somos uma sociedade preconceituosa e LGBTIfóbica?
- Ocupamos o primeiro lugar no ranking dos países que mais matam indivíduos LGBTI?

Assim, descortinamos o véu da ignorância para que venha a questão conclusiva:

- O que fazer e como fazer para combater a LGBTIfobia?

## Referências bibliográficas

- Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. (2015). *A/HRC/29/23. Discriminación y violencia contra las personas por motivos de orientación sexual e identidad de género*. Recuperado de [https://catracalivre.com.br/cidadania/ongs-e-projetos-lgbts-para-voce-ajudar-e-conhecer-em-sua-cidade/](https://www.ohchr.org/EN/HRBodies/HRC/RegularSessions/Session29/Pages>ListReports.aspx</a></p><p>Bastos, G. G., Garcia, D. A., & Sousa, L. M. A. (2017). A homofobia em discurso: direitos humanos em circulação. <i>Linguagem em (Dis)curso</i>, 17(1), 11-24.</p><p>Berlant, L., & Warner, M. (1998). Sex in public. <i>Critical Inquiry</i>, 24(2), 547-566.</p><p>Borrillo, D. (2010). <i>História e crítica de um preconceito</i>. Belo Horizonte, MG: Autêntica.</p><p>Bourdieu, P. (2010). <i>O poder simbólico</i>. Rio de Janeiro, RJ: Bertrand Brasil.</p><p>Catracalivre. (2017, 17 de maio). <i>ONGs e projetos LGBTs para você ajudar (e conhecer) em sua cidade</i>. Recuperado de <a href=)
- Cerqueira, D., Lima, R. S., Bueno, S., Neme, C., Ferreira, H., Coelho, D. ... Merian, F. (Coords.). (2018). *Atlas da Violência 2018*. Rio de Janeiro, RJ: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada.
- Comissão Interamericana de Direitos Humanos. (2015). *Violência contra pessoas lésbicas, gays, bissexuais, trans e intersexo nas Américas*. Recuperado de <http://www.oas.org/pt/cidh/docs/pdf/ViolenciaPessoasLGBTI.pdf>
- Comissão Interamericana de Direitos Humanos. (2012). *CIDH condena ataque y asesinato por orientación sexual percibida en Brasil*. Recuperado de <http://www.oas.org/es/cidh/prensa/comunicados/2012/084.asp>

- 
- Comissão Interamericana de Direitos Humanos. (2012). *CIDH condena asesinato de adolescente gay en Brasil*. Recuperado de <http://www.oas.org/es/cidh/prensa/comunicados/2012/089.asp>
- Comissão Interamericana de Direitos Humanos. (2012). *CIDH condena asesinato de dos mujeres trans en Brasil*. Recuperado de <http://www.oas.org/es/cidh/prensa/comunicados/2012/079.asp>
- Dias, M. B. (2002). Liberdade sexual e direitos humanos. In *Anais do III Congresso Brasileiro de Direito de Família: Família e cidadania. IBDFAM/OAB-MG, Belo Horizonte* (pp. 85-86).
- Espejo, J. C. (2012). Componentes ideológicos de la homofobia. *Límite: Revista Interdisciplinaria de Filosofía y Psicología*, 7(26), 85-106.
- Grupo Gay da Bahia. (2014). *Relatório 2014*. Recuperado de <https://homofobiamata.wordpress.com/relatorios/2014-2/>
- Grupo Gay da Bahia. (2015). *Relatório 2015*. Recuperado de <https://homofobiamata.wordpress.com/relatorios/2015-2/>
- Grupo Gay da Bahia. (2016). *Relatório 2016*. Recuperado de <https://homofobiamata.wordpress.com/relatorios/2016-2/>
- Grupo Gay da Bahia. (2017). *Relatório 2017*. Recuperado de <https://homofobiamata.wordpress.com/relatorios/2017-2/>
- Grupo Gay da Bahia. (2018). *Relatório 2018*. Recuperado de <https://homofobiamata.wordpress.com/homicidios-de-lgbt-no-brasil-em-2018/>
- Grupo Gay da Bahia. (n.d.). Brasil campeão mundial de mortes por LGBTfobia!! Recuperado de <https://homofobiamata.wordpress.com/>
- Herek, G. M. (2004). Beyond “homophobia”: thinking about sexual prejudice and stigma in the twenty-first century. *Sexuality Research & Social Policy*, 1(2), 6-24.
- Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. (2018). *Tábuas completas de mortalidade*. Rio de Janeiro, RJ: Autor.
- Mason, G. (2002). *The spectacle of violence: homophobia, gender and knowledge*. London, England: Routledge.
- Menezes, M. S. (2018) *Os não recomendados: a violência contra a população LGBT em Sergipe*. Aracaju, SE: Edise.
- Minayo, M. C. D. S. (1994). Violência social sob a perspectiva da saúde pública. *Cadernos de Saúde Pública*, 1994(10), S7-S18.
- Organización de los Estados Americanos. (2012a, 6 de julio). CIDH condena asesinato de dos mujeres trans en Brasil. Recuperado de <http://www.oas.org/es/cidh/prensa/comunicados/2012/079.asp>
- Organización de los Estados Americanos. (2012b, 11 de julio). CIDH condena ataque y asesinato por orientación sexual percibida en Brasil. Recuperado de <http://www.oas.org/es/cidh/prensa/comunicados/2012/084.asp>

- 
- Organización de los Estados Americanos. (2012c, 16 de julio). CIDH condena asesinato de adolescente gay en Brasil. Recuperado de <http://www.oas.org/es/cidh/prensa/comunicados/2012/089.asp>
- Rios, R. R. (2009). Homofobia na perspectiva dos direitos humanos e no contexto dos estudos sobre preconceito e discriminação. In R. D. Junqueira (Org.), *Diversidade sexual na educação: problematizações sobre a homofobia nas escolas* (pp. 53-83). Brasília, DF: Ed. MEC.
- Segato, R. L. (2003). *Las estructuras elementales de la violencia. Ensayos sobre género entre la antropología, el psicoanálisis y los derechos humanos*. Bernal, Argentina: Universidad de Quilmes.
- Segato, R. L. (2014). Las nuevas formas de la guerra y el cuerpo de las mujeres. *Sociedade e Estado*, 29(2), 341-371.
- Segato, R. L. (2016). Frente al espejo de la reina mala. Docencia, amistad y autorización como brechas decoloniales en la universidad. Versión. *Estudios de Comunicación y Política*, 2016(37), 201-216.
- Welzer-Lang, D. (2001). A construção do masculino: dominação das mulheres e homofobia. *Estudos Feministas*, 9(2), 460-482.
- Zizek, S. (2009). *Sobre la violencia: seis reflexiones marginales* (Vol. 1). Buenos Aires, Argentina: Paidós.

## Para citar este artigo:

### Norma A – ABNT

SANTOS, K. A. A.; SPOSATO, K. B. Um olhar sobre a violência LGBTIfóbica no Brasil. *Conhecer: Debate entre o Pùblico e o Privado*, n. 22, p. 8-21, 2019.

### Norma B – APA

Santos, K. A. A., & Sposato, k. B. (2019). Um olhar sobre a violência LGBTIfóbica no Brasil. *Conhecer: Debate entre o Pùblico e o Privado*, 2019(22), 8-21.

### Norma C – Vancouver

Santos KAA, Sposato KB. Um olhar sobre a violência LGBTIfóbica no Brasil. Conhecer: Debate entre o Pùblico e o Privado [Internet]. 2019 [cited Apr 22, 2019];(22):8-21. Available from: <https://revistas.uece.br/index.php/revistaconhecer/article/view/1014>

# Can the public policy of coping with gender violence be poetic?

**Karinny Lima de Oliveira**

MA in Contemporary Education – UFPE

[karinny\\_o@yahoo.com](mailto:karinny_o@yahoo.com)

**Maria Perpétua Socorro Dantas Jordão**

MA in Political Science – UFPE

[perpetuadantas1@hotmail.com](mailto:perpetuadantas1@hotmail.com)

**Juliana Gouveia Alves da Silva**

MA in Human Rights – UFPE

[julianagouveia24@hotmail.com](mailto:julianagouveia24@hotmail.com)

**Ana Maria de Barros**

Ph.D. in Political Science – UFPE

[anamaria.ufpe@yahoo.com.br](mailto:anamaria.ufpe@yahoo.com.br)

## Abstract

This article has as a space for reflection the referral center, equipment to embrace women victims of domestic and family violence that provides interdisciplinary care. The general objective of this study consisted in understanding the conditions of public policy to cope with violence provided by the Maria Bonita Women's Referral Center (Centro de Referência da Mulher Maria Bonita – CRMMP) in the biennium 2017-2018. And its 2 specific objectives were: a) verifying the scope of such public policy; and b) analyzing the effectiveness of such public policy. Institutional documents from the Department of Women's Policy of Caruaru, Pernambuco, Brazil, in the biennium 2017-2018 were surveyed. In this sphere, it was found that public policy becomes poetic when deployed in an intersectoral way, since it guarantees comprehensive user's embracement. This paradigmatic approach to public policy contributes to the affirmation of women's human rights, because its focus lies on dignity of the human being.

**Key words** public policy; women; domestic and family violence; intersectoral articulation.

---

## Pode ser poética a política pública de enfrentamento à violência de gênero?

### Resumo

Este artigo tem como espaço de reflexão o Centro de Referência, um equipamento de acolhimento às mulheres vítimas da violência doméstica e familiar que oferece atendimento interdisciplinar. Este estudo teve por objetivo geral compreender as condições das políticas públicas de enfrentamento à violência proporcionadas pelo Centro de Referência da Mulher Maria Bonita (CRMMB) no biênio 2017-2018. E seus 2 objetivos específicos foram: a) verificar qual é o alcance dessas políticas públicas; e b) analisar a eficácia dessas políticas públicas. Realizou-se levantamento dos documentos institucionais da Secretaria de Políticas para Mulheres de Caruaru-PE no biênio 2017-2018. Nesse âmbito, constatou-se que a política pública se torna poética quando implementada de forma intersetorial, pois garante o acolhimento da usuária em sua integralidade. Essa abordagem paradigmática das políticas públicas contribui para a afirmação dos direitos humanos da mulher, pois seu foco recai sobre a dignidade da pessoa humana.

**Palavras-chave** políticas públicas; mulheres; violência doméstica e familiar; articulação intersetorial.

## ¿Puede ser poética la política pública de hacer frente a la violencia de género?

### Resumen

Este artículo tiene como espacio de reflexión el centro de referencia, un equipo de acogida a las mujeres víctimas de violencia doméstica y familiar que ofrece atención interdisciplinaria. El objetivo general de este estudio fue comprender las condiciones de las políticas públicas para hacer frente a la violencia proporcionadas por el Centro de Referencia de la Mujer María Bonita (CRMMB) en el bienio 2017-2018. Y sus 2 objetivos específicos fueron: a) verificar cuál es el alcance de estas políticas públicas; y b) analizar la eficacia de estas políticas públicas. Se realizó levantamiento de los documentos institucionales de la Secretaría de Políticas de la Mujer de Caruaru, Pernambuco, Brasil, en el bienio 2017-2018. En este ámbito, se constató que la política pública se vuelve poética cuando se implementa de forma intersetorial, pues garantiza la acogida de la usuaria en su integralidad. Este enfoque paradigmático de las políticas públicas contribuye a la afirmación de los derechos humanos de la mujer, porque se centra en la dignidad de la persona humana.

**Palabras clave** políticas públicas; mujeres; violencia doméstica y familiar; articulación intersetorial.

---

## Introduction

The motivation to conduct this research on *public policies to cope with gender violence* comes from two reasons. First: one of the authors of this article was a service user in this sphere, and she is its coordinator today, and this not only relates her to the theme, but also to the effectiveness of such public policy. Second: by bringing to the surface peculiar considerations – in the poetic sense – on the services provided by the Maria Bonita Women's Referral Center (Centro de Referência da Mulher Maria Bonita – CRMMB), she thinks that each need brings along with it a new challenge.

Thus, this article starts from an empirical research as an experience as coordinator of the CRMMB. To do so, we contextualize the territorial and political aspects of the State of Pernambuco and, consequently, the Municipality of Caruaru, since, although the research subject is an issue already worked on in other states and municipalities as required by the Maria da Penha Law (Lei n. 11.340, 2006), we see that each municipality exercises autonomy in the form of constituting its coping organisms and also in the particular mode of functioning of each of them and in networking, since it depends not necessarily on the recognition of the Maria da Penha Law (Lei n. 11.340, 2006), but on engagement and political commitment to the cause – that is exactly what we highlight in this study.

The general objective of this article is understanding the conditions of public policy to cope with violence provided by the CRMBB in the biennium 2017-2018, which is divided into 2 specific objectives: a) verifying the scope of such public policy; and b) analyzing the effectiveness of such public policy.

Pernambuco has 184 municipalities, added with the state district of Fernando de Noronha, totaling a population of 9.5 million people, according to the Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE, 2017), however, only 27 municipalities have Referral Centers and 10 of them can rely on the tools of the coping network. Caruaru is located in the Agreste region and it has a population of 350,000 inhabitants (IBGE, 2017) – this is the most populous municipality in the countryside of Pernambuco. Although Caruaru has a Department of Women's Policy, the Police Station Specialized in Women's Issues (Delegacia Especial de Atendimento à Mulher – DEAM), Court on Violence against Women, and Public Defender Office, among other organizations, which we introduce below, is the fourth most violent municipality in the state.

This scenario of gender violence is an aspect of the patriarchal culture still existing in the 21st century, despite the changes made in the legislation, such as the Constituição da República Federativa do Brasil (CF, 1988). This formally acknowledges equality between men and women, but from a material perspective, the reality consists in a social pandemic, because our country has a scenario of extreme violence: Brazil ranks 5th in the world ranking of cisgender female murders, in 4th in terms of rape of vulnerable persons, and

---

1st in transvestite and transsexual murders (Waiselfisz, 2016). Research on this theme emphasizes that gender-based violence transcends all society sectors, regardless of social class, race, ethnic group, culture, schooling, age, or religion (Barsted, 2004; Lima, 2013-2014; Santos & Izumino, 2005).

With the advent of the Maria da Penha Law (Lei n. 11.340, 2006), gender violence has come to be defined as any action or omission based on gender that causes death, injury, physical, sexual, or psychological suffering, and moral or property damage (Fernandes, 2012). Thus, the Maria da Penha Law (Lei n. 11.340, 2006):

[...] creates mechanisms to curb and prevent domestic and family violence against women, pursuant to § 8 of art. 226 of the Federal Constitution, the Convention on the Elimination of All Forms of Violence against Women, the Inter-American Convention on the Prevention, Punishment, and Eradication of Violence against Women, and other international treaties ratified by the Federative Republic of Brazil; provides for the creation of Courts on Domestic and Family Violence against Women; and establishes measures of assistance and protection to women in situations of domestic and family violence (Fernandes, 2012, p. 198, our translation).

In accordance with the guidelines of the Maria da Penha Law (Lei n. 11.340, 2006), regarding the assistance and protection measures for women in situations of domestic and family violence, the referral centers were created as spaces for embracing women in situations of domestic and family violence, regulated by the Technical Standard for Uniformization of Referral Centers (Norma Técnica de Uniformização dos Centros de Referência – NTUCR) (Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres da Presidência da República [SPM], 2006, p. 11, our translation), therefore, they are

[...] essential structures of the program to prevent and cope with violence against women, since they aim to promote the rupture of the situation of violence and the construction of citizenship through global actions and interdisciplinary assistance (psychological, social, legal, guidance, and information) to women in situations of violence. They should play the role of articulators of governmental and non-governmental organizations participating in the network of assistance to women in situations of social vulnerability, due to gender violence.

In the Agreste region of Pernambuco, the CRMMP is now a part of the Axis to Cope with Violence of the Department of Women's Policy of Caruaru, but it worked in the years

---

2007 and 2008 under the responsibility of the Department of Social Assistance and in 2009 it went to the Women's Department, at the time of its deployment, but the CRMMB was acknowledged only by means of a decree in 2010, through Municipal Law No. 4,927/2010. The services provided by this referral center highlight the women's human rights declared in the Maria da Penha Law (Lei n. 11.340, 2006):

[...] every woman, regardless of class, race, ethnicity, sexual orientation, income, culture, educational level, age, and religion, she enjoys the fundamental rights inherent to a human being, which guarantee opportunities and easiness to live without violence, preserve her physical and mental health, as well as her moral, intellectual, and social improvement (Fernandes, 2012, p. 199, our translation).

Faced with an episode of domestic and family violence, the first step is filing a complaint in the DEAM (when it exists in the municipality); in this case, the police report filed and, depending on the criminal classification, traumatological examination (in cases of physical violence) and/or sexological (in cases of sexual violence) in the Institute of Legal Medicine (Instituto de Medicina Legal – IML) are/is requested; if it is the case of a death threat, the *shelter service* provided for by State Law No. 13,977 (Estado de Pernambuco, 2009) – the state has 4 shelter homes; in the sequence, the case goes to the Domestic Violence and Family Bar of the Court of Justice of Pernambuco (Tribunal de Justiça de Pernambuco – TJPE).

Finally, when the victim is embraced by the CRMMB, who may or may not have gone through all these instances, most of the times women are already completely discredited about the service effectiveness as public policy and, above all, feel completely helpless. This hinders the possibility of seeing beyond socio-political vulnerabilities, women only recognize themselves as victims of violence. Faced with the issues pointed above, we list the public policies to cope with them and analyze the conditions, scope, and effectiveness of such policies – always in a dialogue from the perspective of the latter's poetic constitution as beings.

## Methodology

This research is characterized as qualitative, since it dealt with explorations and explanations of social realities, focusing on various world contexts and interpretations by social players (Bauer & Aarts, 2002). It is a process that allows acquiring knowledge in the field of social reality (Deluchey, 2012). Therefore, it has a relational nature, since this involves face-to-face meetings, participation, cooperation, interaction (Esteban, 2010).

---

From this viewpoint, Chizzotti (1998, 79) claims as a qualitative research assumption the existence of “a dynamic relation between the real world and the subject, a living interdependence between the subject and the object, an inseparable bond between the objective world and the subject’s subjectivity.” Thus, according to Melucci (2005), qualitative practices provide a redefinition of the field of social research and contribute to overcome the dualisms subject x object, reality x interpretation, and facts x interpretation – legacies of modernity. Therefore, the perspective that language plays a central role is reached, as well as that an idea is always related to specific cultures, times, and contexts. This makes it possible to see that it is not about seeking absolute results and knowledge.

In this way, the qualitative research from the viewpoint of post-structuralist studies goes beyond the idea of looking for a single truth and adopting a universal method. This is how, in an investigation, such as this, there is no ‘reality,’ but as many as people can utter, know, think, discuss, as many historical – and linguistic – realities as people can describe (Corrazza, 2007). From this perspective, the problem of research is not discovered, but engendered. It is born of these acts of rebellion and insubmission, of small revolts with constituted and accepted things, of unrest in the face of plotted truths and where we were plotted (Corrazza, 2007).

This research worked with the CRMMB in the biennium 2017-2018. According to Lüdke and André (1986), the case study is characterized not only by emphasizing knowledge on particular things, but also by grasping the context and its relations as an organic whole and its dynamics as a process, as well as by considering there is a unity in action. Thus, it is possible to depict a singular reality in a detailed and profound way, since we work by collecting data from documents written by the institution.

A written document, according to Cellard (2010), constitutes an extremely precious source for a researcher in social sciences. Lüdke and André (1986) list a number of advantages of using documents in educational research, among them: they are a reasonably stable source, which can be referred to several times; they are prepared in a certain space and time, thus providing information about their production context; they are also a non-reactive source, allowing access to information, when time and motion constraints prevent direct interaction with informants; and they are low cost.

## Results and discussions

This section presents the three public policies to cope with gender violence deployed by the CRMMB in the biennium 2017-2018: technical assistance services; the reflection group “The Marias”; and the Program Maria da Penha Goes to the School. They bring along, at the same time, the points listed in the objectives, i.e. the feasibility conditions inherent to each of them, their scope (number of activities and benefited people), and, finally, their effectiveness (in their poetic form).

---

The results are presented in a dialogue to theoretical support, since it is possible to answer the questions raised in the objectives, going beyond the view that public policy consists only of data, numbers; this study proposes to evidence there is qualitative efficacy beyond the quantitative one, since public policy may recognize a life in that number, in a specific information there is a person who must be recognized according to her/his specificity, her/his singularity. The end of this section contains a box summarizing the objectives.

## Technical assistance services

Referral centers, according to the NTUCR (SPM, 2006), are users' embracement settings for women victims of domestic and family violence and they provide psychological and social care, advice, and legal guidance; these services are aimed at overcoming the situation of violence, thus contributing, above all, to strengthen women and resuming their citizenship. As far as care services were concerned, there was a historical record for the second consecutive year, since 725 appointments were made in 2017 and in 2018, 866.

This is due to team's structural organization and the way of working, since the timetable, from Monday to Friday, from 8:00 a.m. to 5:00 p.m., is divided into 2 users' embracement sessions per work shift for each technique, each taking around 1 hour to 1 hour and 40 minutes (a period that may be extended in cases of female users with mental disorder or disability – because such appointments require interpreter support). Subsequently, it is necessary to fill in the compulsory notification form and the delivery of it, fortnightly, to the Health Department, a procedure standardized by the Lei n. 10.778 (2003), and finally, there are improvement of the screening sheet and referral to the coping network, in addition to preparation of a report for the specialized social assistance referral centers (centros de referência especializada de assistência social – CREAS), since there was violation of rights. The service may be provided by using a technique or resorting to a multidisciplinary team, depending on the case.

We also carried out an active search, i.e. every week we received a list of women who filed a police report on the DEAM and call each one, making them aware of the significance of the service and, if a woman wishes to be embraced by it, we already scheduled the procedure.

During these appointments, over the 2 years, we noticed there are many users' profiles that the service embraces, so, we looked at the theoretical currents on gender to find analyses able to help us grasping that subjectivity, in order to know how to adapt each service to the users' profile and how to manage overcoming the violence cycle.

There is, first, that kind of woman who does not see herself as a victim of violence, who naturalizes patriarchy up to the point of adhering to the discourse that things are just this

---

way and that we cannot change destiny, we cannot do anything else because, after all, such a violence also occurred to her mother, to her aunt, to her grandmother. With this profile, we try to dialogue to the gender current, named as *male domination*, as proposed by Marilena Chauí (1985), who conceives women as devoid of any and all autonomy. According to the author, violence against women is the result of an ideology that defines men's condition as superior to women's condition and naturalizes the social differentiation between gender roles, turning differences into hierarchical inequalities in order to dominate, exploit, and oppress. In turn, such hierarchical inequalities are manifested through male discourses on women, falling specifically on the women's bodies.

According to Chauí (1985, p. 43, our translation), "this is a discourse that not only talks from the 'outside' about women, but above all that it is a speech whose feasibility condition consists in women's silence," because all that was known about women stemmed from what their fathers, husbands, and children allowed to be said, therefore, it was not up to a woman to speak of how she saw herself or how she felt. Her voice was always silenced and her feelings were denied. The female subject, in this conception, is devoid of freedom, thought, feeling, and autonomous action. Women are taken as "characters without a voice, without a name" (Chauí, 1985, p. 27, our translation), thus, what existed was "a discourse on women rather than a women's discourse" (Chauí, 1985, p. 46, our translation).

Another naturalizing way we notice is that in which a woman withstands violence because she thinks that motherhood is a virtuous element and that women were made to serve the family; this profile emerges when a woman becomes the victim of her own child, something quite usual in cases involving the elderly. According to Chauí (1985), women's condition is naturalized and expressed in motherhood – which, therefore, is regarded as instinct and destiny, in a society that plans and controls birth rates, in addition to managing human reproduction and sensitivity, in a culture that devalues feeling to the detriment of thought. Here are some curious ideological constructions where the "female nature" remains as a historicized "natural rock" (Chauí, 1985, p. 38, our translation).

This current stresses that women are culturally constituted as non-autonomous subjects, as human beings at the disposal of others. And, as such (instruments of male domination), they become 'accomplices of ideology,' reproducing this dependency relationship. This promotes the permanence of women's "naturalization-culturalization-naturalization circle," where "women practice on each other the same subjectivity pattern, i.e. they see others and expect them to see themselves as human beings at the disposal of others" (Chauí, 1985, p. 46, our translation).

And this current does not address the complexity of gender violence as a phenomenon, since it focuses its analysis exclusively on male domination, as if it was a close-ended structure, without taking into account the processes of resistance, autonomy, or struggle on the part of women.

---

There is a user's profile that recognizes herself as the victim of an abusive relationship, but thinking that the guilt for the violence suffered is still her own, because she left the pattern of subaltern femininity, which consists in a dual relationship between man and woman where the domination of men over women must always be evidenced. That is what Saffioti (1987) names as *dual social construction process*. This implies that there is a manifest women's inferiority in counterpart to men's superiority, where there is always a dual correlate process, since there are no rich people without the poor, there are no superior people without the inferior. In this sense:

[...] the social construction of male supremacy requires the social construction of female subordination. Docile women are the counterpart of macho men. Fragile women are the counterpart of strong macho men. Emotive women are the other half of rational men. Inferior women are the other side of the coin of superior men (Saffioti, 1987, p. 29, our translation).

There is also another profile: that in which a woman recognizes herself in a situation of violence, however, she does not want to manifestly quit the relationship, because she believes to also have power over that man, resorting to other devices, such as emotional blackmail, for instance. For this profile, we find means for interpretation in Gregori (1993), through the theoretical current named as 'relational,' in which women, putting themselves in the role of 'passive victims' of their partners, end up contributing to the very perpetuation of their role as 'non-subjects.' Gregori (1993) argues that violence against women is a form of communication, albeit perverse, between spouses, in a relational game where men and women provide their practices with meaning.

According to the author,

[...] each one, in her/his own way, exposes the perversions that mobilize individuals to act in a violent manner. [...] they take the meaning of seeking pleasure, enjoyment, they are a constituent part of family's everyday life. The perversions of each character that manifest in the retributions, provocations, and criticisms do express the fact of being entangled in an intimate universe commanded by the love-hate tension (Gregori, 1993, p. 198, our translation).

And there is also the user's profile that does not fit the profiles listed above, as they do not have fixation points, or stereotype markers, as a justification of violence. For this profile, we find means in the theory proposed by Scott (1995), pointing out that gender, besides being a means to signify power relations, is a constitutive element that provides

---

data to grasp the complex relationships between the multiple forms of human interaction; hence, this is a category of analysis that serves as an alternative to a broader understanding of the complex meanings implied in social relations and to the perception that gender and power are reciprocally constituted, in specific historical and cultural contexts.

The political processes that are going to determine the outcome of the person who will win – political in the sense that many players and various meanings faced each other to gain control. The nature of this process, as well as that of players and actions, may only be specifically determined if situated in space and time. We can write the history of this process only if recognizing that ‘man’ and ‘woman’ are, at the same time, empty and overflowing categories; empty because they have no definitive and transcendent meaning; overflowing because even when they seem to be fixed, they contain inner alternative definitions denied or repressed (Scott, 1995, p. 28, our translation).

The theory of Scott (1995) leads us to see that gender-based violence is a socially constructed phenomenon, going through generations and institutions, and that coping with it requires willingness and ability on the part of public policy enforcers to fight for human rights. This is contextualized in the women’s care policy, within the framework of the referral center of Caruaru in a relation that needs to be understood between the protection policy for women in situations of violence and the socio-assistance policy that should be promoted by the departments dealing with social assistance in the municipality.

Taking into account that the budget of women’s policy agencies (*organismos de políticas para mulheres* – OPMs) comes from the Municipal Treasury, there is virtually no federal funding for these policies, so that most municipalities face severe difficulties in articulations that require quickness in cases of extreme violence against women.

Some situations – for instance, overnight stay, when there is no transition house, intermunicipal or state’s motion, when relatives live in other localities, fast food – seem to be simple, because they are usual, but they are not, therefore, the Department of Women’s Policy has no budget for this purpose. As a rule, OPMs are faced with great dilemmas in situations like these, something which is not uncommon, and often it is necessary to knock on several doors to take the measures needed and ensure safe and quick procedures, avoiding situations of revictimization or assistance that comes closer to charity or compassion than to every woman’s right to be duly assisted by the public power.

It is in this sense that, in Caruaru, the intersectoral gaze involving women’s policy and the social assistance policy has proved to be effective; both fulfill the key role of achieving dignified user’s embracement and quick response to the needs. From this perspective, it is necessary that referral technicians in spaces aimed at the assistance policy, such as

---

the CREAS, immediately see, when providing service to a child or a teenager in situations of threat or violation of rights, the woman/mother as subject of gender violence. In the counter-referral work, i.e. the referrals of a situation provided with care, it is needed to evaluate the context in the policy typified by the NTUCR (SPM, 2006), people seek ways to address the need posed by the situation, supporting the referral center to give comprehensive protection.

A good example of what has happened in Caruaru in this relationship between the Department of Social Development and Human Rights and the Department of Women's Policies, by means of the CRMMB, is the concrete possibility of sheltering women in situations of emergency leave from home, when the aggressor is free, and she may either stay in the adult institutional shelter along with her children or, if needed, go to a hotel in the municipality for an overnight stay. A bus ticket is also available to more distant municipalities, where official vehicles cannot go.

The CREAS service is key to allow many of these possibilities within the reach of care, the social assistance referral center (*centro de referência da assistência social – CRAS*) also enters as a great partner in other situations where, even without violation of rights, conditions such as extreme poverty are observed. The crucial importance of service with occasional benefits, such as the delivery of a basic food basket, the possibility that a woman is included in a social program or even enters professional courses held by the CRAS itself – in the case of Caruaru, through the Programa Qualifica.

These situations may seem ancillary in face of the complexity of the whole apparatus of articulated actions for comprehensive protection of women in situations of domestic or family violence, but, in practice, they result in an immeasurable gain for achieving positive results in the life of a woman and her family, and it is often a crucial support that saves lives and guarantees citizenship a fraternal look at the dialogue between two interconnected policies, but not always able to dialogue as they should; in dialogue, they advance and their practices deconstruct invisible walls (George, Régnie, & Lima, 2011).

The technocratic and merely bureaucratic perspective of many department managers who enforce the social assistance policy does not lead them to see that women's policy is directly related to their department, inasmuch as in both basic and special protection, social players, most of whom are not victims of profound inequalities, but that gender inequality in a country with patrimonialist and patriarchal practices proves that the most vulnerable individuals in the protection provided by the Brazilian National Social Assistance System (*Sistema Único de Assistência Social – SUAS*) are women.

Thus, in the absence of a budget or when it is not enough for quick intervention in women's protection policy, the resources for assistance and the public equipment of the assistance policy must also, within their specificities and observing the principle of legality, support the OPMs, from an intersectoral perspective of public policy, but, more importantly,

---

in this dialogue, they must materialize the idea of fraternity as a political category in the relation between the public players who should work from the perspective of promoting the common good of the community served.

## Reflection group “The Marias”

This reflection group offers a space for interaction of the CRMMB users that, according to the NTUCR (SPM, 2006), the service must “deepen the preliminary diagnosis prepared by the initial care team, in order to identify the needs and issues to be addressed in the various other types of care.” The moments promoted by the Reflection Group Program strengthen the bond with the equipment and gain the confidence of the women served, besides building spaces for user’s protagonism and empowerment, promoting, above all, the exercise of citizenship and human dignity.

The reflection group has a working proposal that involves pedagogical actions aimed at comprehensive education, in partnership with institutions that address gender violence as a theme, for instance, gender centers in Higher Education institutions (HEIs), TJPE’s Embracing Testimonial Center, social movements, etc. The objective is favoring the resignification of the role taken by women victims of violence within the power relations which they are inserted in, by deconstructing discursive practices that feed back and legitimize gender violence in its symbolic, institutional, historical, and cultural aspects, allowing us to grasp and discuss the mechanisms of power relations, whether institutional or not, which put women always in a subaltern, invisibilized, and neglected condition.

From 2017 on, the reflection group was baptized as “The Marias,” because it was understood that all women were there, regardless of their names, due to the same reason: resuming human dignity. Thus, naming the reflection group as “The Marias” would have this idea of collectivity and, as an expressive narrative space, it contributes in an ethical and political way to the work of resignifying the subjectivity of women embraced by the CRMMB, since, when discussing how the identities may be constituted, with regard to the way of living, points not only the possibility of being different, but also of being an author in this process of coping with violence.

That is the way how self-care, as an ethical-philosophical and pedagogical practice, address human education as a whole – based on the concepts of freedom, autonomy, difference, singularity, and plurality –, making it possible to create new ways of living. In 2017, we had 3 meetings, with 45 women; in 2018 we had 13 meetings, with 225 women.

A characteristic of these meetings is that both the technical team and the users participate in the activities through experience practices shared by women, since, having the dynamics of transpersonal psychology as a basis, we saw that the identity discourses move between the currents introduced, because we have both personal narratives, when

---

telling their life stories, which at first shows up with a given and crystallized identity, and listening to another woman's life story, which has a different and fluid identity, with new possibilities to resignify identities. Thus, identity would have to do with a complex relationship between self-awareness and the representation the other has of her/himself (Launay, Régnier, & Ribas, 2011).

Through this sharing of experiences, in the reflection group, the coordinator of CRMMB also got involved in this exchange process, since she was a service user and experienced a situation of domestic and family violence, added with institutional violence and parental alienation that resulted in a court case consisting of 10 lawsuits, loss of child custody, and 2 arrest warrants. However, even in face of such a scenario, she had to be strong and resist in order to live and, at the same time, needed to grasp the ties of oppression; since then, she began to analyze *gender and gender violence* – in this process, she became a feminist militant and, in 2007, made the decision to denounce the domestic and family violence which she was involved in.

However, she realized that this struggle was not only of her own, it was collective, it was politics, because when we make the decision to fight for the recognition of our human rights, we are also talking about the recognition of all women; so, she realized this is a one-way road and that, even in face of all retributions, it was no longer possible to go back. Thus, she turned this struggle a driving principle of her life, a concern and a theme of her academic research, everything in the coexistence of a political act, starting to militate, analyze, and work on gender violence.

This is also the story of many other women!

And there is, in this movement of experience exchange, implications in the process of discussing gender violence; what drew most of our attention seeing that these movements of discussion, commitment, and reflection are not linear, much less pleasurable, hence they consist in spaces of reconstruction, almost always permeated by the traumas and pains impregnated in women's lives, generating a reciprocal process of relational conversion, where

[...] the reciprocity of an ethical action based on self-care and on the care for the other, in which the game for constructing freedom can only be played as a collective game, with mutual interactions and relationships, where the actions of some persons imply actions of other ones. A game where some individuals become free by learning about the freedom of others; in which some become free insofar as they teach freedom to others (Gallo, 2006, p. 188).

---

During these meetings with moments shared between women, we notice that two movements emerge concomitantly: the first is that, by means of the life story narrative, a critical awareness of the self emerges and the consequent constitution of a new identity through Jacques Derrida's deconstruction process (Louro, 2014) – according to gender research, this method leads us to put into question not only the truth, but how power works in symbols, in institutions; and the second consists in getting out of dual thinking and the strict polarized view that falls on the binomial man/woman, male/female (Oliveira, 2016).

Women, after going through the institutional procedure, arrives completely deprived of her subjectivity and immersed in State standardization techniques (Foucault, 2013). The scope of these techniques consists in controlling, silencing, regulating, domesticating, disciplining, and measuring life. Thus, they materialize in a complex engendering of structural and symbolic violence, where public policies and legal and moral procedures, among others, as standardization tools, end up legitimizing the discourse of truth, therefore, they validate not only the truths, but also the precepts and the recipes (Foucault, 1996) corresponding to women's identity itself in situations of violence.

In turn, at the second moment, women had already been embraced by the CRMMB and participated in the reflection group, perceiving herself at the border where she is going to be able to negotiate this transition of new identities and singularities that emerge by listening to the narratives; women recognize themselves as perpetrators of their lives, by becoming aware of themselves and the others. According to Ferreira (2011), this folding movement allows us to perceive the limits and, at the same time, to overcome dualistic views, opening up the infinite possibilities of new kinds of learning, leading us to expand potentials in order to increasingly use people's ability to exercise autonomy, discretion, and responsibility towards themselves and others to achieve an understanding of being-in-the-world.

Within this approach, we present two cases in which we notice such an incorporation of new possibilities of being-in-the-world.

The first case is a woman who got pregnant in her teen years, she had two children and her father expelled her from home after discovering that the father of these children was a married man; she suffered moral, psychological, physical, and patrimonial violence, as if domestic and family violence on the part of her own father was not enough – and, concomitantly, she lost her children's custody and the right to visit them, because her father denounced his daughter to the Guardianship Council, claiming mistreatment. This young woman, doubly victimized, had nothing to believe in anymore, as no one believed her version. This put her in a self-torturer position, since she herself fed the discourse of violence.

At the time she was embraced by the CRMMB, this woman was invited to participate in the reflection group and, during the judicial battle to regain their children's custody and

---

reorganize her life, she managed to experience the empowerment process, as, by becoming aware of her vulnerabilities and the way how to cope with them, she saw herself an author in this struggle, without necessarily being and feeling victimized again. Thus, that was, according to Ferreira (2011), a process of understanding that had her own experience as a basis, implying reflection, looking at herself.

The second case is a mother of 4 children who goes through a post-shelter situation in Caruaru and, when embraced by the CRMMB, she was also invited to participate in the reflection group; under a condition of extreme social vulnerability, unemployed (she was left without electric power and without gas for 2 weeks), this woman embodied an attitude of extreme courage by allowing herself not to be defined by violence, much less by social vulnerability. She expressed the wish to participate in external activities held by the Department of Women's Policies and became known and renowned as an artisan; for the first time in the municipality, a woman who is a victim competed for the position of counselor and she was the second most voted in the election held on December 15, 2017 at the City Council of Caruaru.

Since then, this service user makes the articulation that proves necessary to be able to appropriate discourse no longer as a victimized person; on the contrary: now in the making of a subversive discourse, she names it beautifully using these words:

*Now I have a new life!*

We saw, in this protagonism and empowerment process, a position of looking at oneself, which Gelamo (2007) sees as an act of insistence to solve the problem, thus acts of resistance and autonomy emerge.

We observe in these subjectivation processes that all elements of the human constitution participate, there is an interrelation between the psychological, the corporal, and the discursive fields, where they are combined in the movement of advances, retreats, consents, revolts, and alliances. Thus, according to Sales (2014), the processes to articulate the elements of discourse operate in a field crossed by antagonistic articulatory projects, hegemonic practices in which the articulation/disarticulation of practices and social roles occurs, in view of the constitution of various social identities, which are subject to these articulatory practices, not being intrinsically or integrally acquired, but definitely constituted.

## **The Program Maria da Penha Goes to the School**

Caruaru was the pioneering municipality in Brazil in terms of deploying a preventive and educational campaign, in accordance with the provision of section V of Article 8 of the

---

Maria da Penha Law (Lei n. 11.340, 2006), which regulates:

The public policy that aims to curb domestic and family violence against women is going to be made through an articulated set of actions taken by the Union, the States, the Federal District, and the Municipalities and non-governmental actions, with the following guidelines: *V – the promotion and implementation of educational campaigns to prevent domestic and family violence against women, aimed at the school community and society as a whole, and the dissemination of this Law and the instruments for protecting women's human rights* (Fernandes, 2012, p. 202, our emphasis, our translation).

Thus, the first municipality to deploy the project in Pernambuco was Caruaru, in 2009. Based on this experience and the socialization of its results, the Women's Department of the State of Pernambuco decided to implement the project in other municipalities, like Recife and Garanhuns, which are also already working with such a public policy. Due to the recognition of the importance of the issue, there came the publication of the Decreto Estadual n. 40.317 (2014), which established the Pernambuco's Committee to Support Gender Education (Comitê Pernambucano de Apoio à Formação em Gênero) and regulated, in its Article 2, the insertion of the subject on gender in the High School curriculum, as well as the provision of university outreach and specialization courses on themes related to women, for education, public security, and health practitioners, based on agreements established with the Federal University of Pernambuco (Universidade Federal de Pernambuco – UFPE), the Joaquim Nabuco Foundation (Fundação Joaquim Nabuco – FUNDAJ), the Ministry of Health, and the University of Pernambuco (Universidade de Pernambuco – UPE).

Given the above, Caruaru, changed the status from project to program, through the Decreto Municipal n. 035 (Município de Caruaru, 2016), which instituted the Program Maria da Penha Goes to the School. Thus, after almost a decade deploying the Project Maria da Penha Goes to the School, the current program shows up in a peculiar way, because it depends on the partnership with the Department of Education so that its activities are put into practice. This scenario was the theme of the MA thesis in Contemporary Education written by Karinny Oliveira (2016), current coordinator of the CRMMB, which addressed the whole project/program's history from 2009 to 2015, analyzing the speeches delivered by authorized players, the students' conditions and embracement.

The results of Oliveira (2016) indicate that from the beginning, in 2009, there was no continued, linear, and consensual process – on the contrary, a permanent search for the recognition of gender public policies was observed within the school domain, even generating conflicts of competence. The results show that the public policy of coping with gender violence has a break with traditional types of social order, where a public agenda

---

emerges from the articulation of various political forces, in the State sphere, in organized civil society, and at the school (Oliveira, 2016).

The results also point out different views regarding the *discourse on coping with gender violence*, allowing the development of educational actions that promote gender equity in education and the construction of an inclusive school system, facing discrimination against women, above all by opposing the construction and implementation of that agenda; other political forces articulated around the discourse on 'gender ideology,' seeking, by action or omission, to make the agenda of the project at stake unviable or restricted (Oliveira, 2016).

In turn, in this article, we address the Program Maria da Penha Goes to the School in the biennium 2017-2018, when it was resumed by offering weekly activities through an intersectoral partnership with the Department of Education and HEIs. In 2017, 9 schools were covered, reaching 860 students; and in 2018, 28 schools were covered, reaching 2,507 students, with a total of 3,367 students in this biennium.

The pedagogical activities revolve around the dissemination of instruments to denounce and embrace, as well as activities that promote reflections and discussions in the patriarchal culture; therefore, they promote the process to deconstruct the stereotyped roles assigned to men and women. Louro (2014) draws attention to the fact that discussing the constitution of dichotomies means demonstrating that between men and women there are not only differences that separate them, but a unity. According to the author, "each one actually supposes and contains the other, evidencing that each pole is not one, but plural, showing that each pole is, internally, fractured and divided" (Louro, 2014, p. 35).

Understanding the effectiveness of this public policy implies observing growth in the service's demand and offer, since each activity carried out at schools informative folders are provided, which leading each activity to generate several effects based on monitoring and visits in the face of each school's needs. This public policy is also carried out in partnership with the CREAS linked to the Department of Social Development and Human Rights (Secretaria de Desenvolvimento Social e Direitos Humanos – SDSDH), as the beneficiary students are aged under 18 years.

In the biennium 2017-2018, the Program Maria da Penha Goes to the School showed a 283% increase in comparison to the year 2016, because in the latter there were only 3 activities, precisely due to the refusal of an intersectoral partnership in the Department of Education of the municipality. Therefore, effectiveness becomes the very paradigmatic change in the school's curricular culture, since the themes *gender equality, non-sexist education, instruments and organizations for women's protection, Maria da Penha Law*, etc. not only started being discussed in the classroom, but, above all, start being embodied and recognized as human rights by the students, who recognize dignity and citizenship in human rights.

According to Oliveira (2016), the discussions about women should be politicized and institutionalized up to the point of promoting education/guidance among all the players involved, inside and outside the school, so that we can really understand the complexity of violence as a phenomenon, a public policy issue.

Box 1 summarizes the public policies to cope with gender violence and their respective goals, among them: identifying the feasibility conditions of public policies, as well as the scope, the beneficiaries, and, above all, to indicating their effectiveness in the poetic context of being.

#### **Box 1 – Public policies to cope with gender violence**

<b>Public policies</b>	<b>Feasibility conditions of public policies</b>	<b>What is the scope and who are the people benefited</b>	<b>Which is the effectiveness?</b>
<b>Technical care services</b>	Team's structural organization and how it works, because the service hours are from 8:00 a.m. to 5:00 p.m., Monday through Friday, with 2 appointments scheduled per shift.	2017 – 725 appointments provided; 2018 – 866 appointments provided.	Second consecutive year with record number of appointments, this means not only that the service is sought by new women, but also that the service achieved their trust and permanence.
<b>Reflection group “The Marias”</b>	Biweekly activities that involve pedagogical actions for comprehensive education, in partnership with institutions that address the theme gender violence.	2017 – 3 meetings, 25 women beneficiaries; 2018 – 13 meetings, 225 women beneficiaries.	Permanent movement of protagonism and empowerment of women embraced by the service.
<b>Maria da Penha Goes to the School</b>	Weekly activities through an intersectoral partnership with the Department of Education and Higher Education institutions.	2017 – 9 schools covered, 860 beneficiary students; 2018 – 28 schools covered, 2.507 beneficiary students.	283% increase in comparison to 2016; paradigmatic change in the curricular culture.

Source: Prepared by the authors.

## **Conclusions**

In this research, we observed that the public policy conditions to cope with gender violence emerge in many intersectional ways and care modalities, which are always determined not only by the existence of a law that regulates them, but above all by the political context of their managers and commitment to the cause.

---

The results point out that it is possible to offer a poetic public policy, since the scope is not only the quantitative aspect of approach, but the qualitative aspect of public policy, since declaring women's human rights does not solve the issue of violence, much less promotes women's emancipation; nevertheless, there is a need to promote through the exercise of citizenship an intervention process in a pedagogical action that covers women's direct participation, so that protagonism leads them to a self-making process and they can not only discuss, but deconstruct the discursive practices that feed back and legitimize gender violence, identifying, even partially, the mechanisms to articulate and put into question these meanings that permeate the domestic and family violence scenario, especially the way how women see themselves implied in this process.

The results point out the growth of public policies, reaching for the second consecutive year a historical record in the number of services offered, and also show the productive diversity of users' experiences, each one in her/his time, each one in her/his protagonism and empowerment process, because to discuss her/his destiny in the present time and to bring it up to the level of contemporary challenges do constitute a mode of political resistance to the formalization of what exists and the instrumentalization of culture, presuming the assumption of an ethical attitude towards life which, concomitantly, presupposes a certain change of oneself.

This research pointed out that there is efficacy in the public policy provided when we observe that, even in situations of violence, when women participate in activities and perceive themselves in this process of new ways of life, they show, albeit shyly, a mode of resistance, although weak, contingent, and provisional, but emerging in this self-care movement, a process that we see as a manifestation of power, subverting the given order.

We have seen, herein, that the CRMMB service, as a space for embracing and strengthening women in situations of violence, contributes in an ethical and political way to work on resignifying the subjectivity of embraced women, since, when discussing the ways to constitute identities, with regard to the way of living, points not only our possibility of being different, but also of becoming authors in this process of coping with violence. This is how the practice of poetic public policy, which recognizes every woman in her specificity, shows itself as the possibility of creating new ways of life, giving rise to an indispensable tool for comprehensive human education.

Finally, this study indicates that the public policy of coping with gender violence must be built in an intersectoral way, aiming to reach women in a comprehensive manner, thus, we think there is no single agency responsible, a public policy must be regarded as a co-responsibility, otherwise it is conceived in strict and non-dialogued parts, something which would certainly decrease the State's responsibility and, worse, reproduce the rationale of personalization and depoliticization.

---

The idea of a public policy that is poetic, seeing that an environment with strengthening of bonds, empowerment, sonority, listening, sharing, and intervention led by the public power, through the CRMMB, breaks with the bureaucratic relationship, often devised by state institutions, and it embraces and intervenes by having collective needs as a basis, thus relying on a leading role taken both by the team within the network and by the women served.

Thus, we provide moments with a poetic sense of intervention, emancipation, resignification, and growth – during which users and the team notice improvement in the individuality of each case, in the horizontality of the paths chosen, in overcoming the verticality of public policies that, although often inclusive, are built ‘for women,’ but ‘without women.’ Even though their scope is collective, each woman is a unique being and her pain – even if similar to that of other women – is unique.

Respect for the human being, within a collective project, which is based on the unique condition of each individual, according to her uniqueness and the peculiarity of her pain, on the team’s constitution and awareness in terms of seeing itself as a part of the solution and regarding a user as the other half of it, leads us to move towards the affirmation of women’s human rights, continually linked to observing their dignity, their status as members of the community of human beings, and denying this condition implies a violation of the rights of each of us. Poetry occurs when we realize that by means of each woman who walks free and emancipated, empowered due to her gaze focused on her pain and resistance, we grow as a team, and even more as human beings also undergoing this model of society still grounded in women’s domination and submission.

## References bibliographical

- Barsted, L. L. (2004). *Uma vida sem violência: o desafio das mulheres*. Recife, PE: Observatório da Cidadania.
- Bauer, M. W., & Aarts, B. (2002). A construção do *corpus*: um princípio para coleta de dados qualitativos. In M. W. Bauer, & G. Gaskell (Orgs.), *Pesquisa qualitativa com texto, imagem e som: um manual prático* (pp. x-y). Petrópolis, RJ: Vozes.
- Cellard, A. (2010). A análise documental. In J. Poupart, J. P. Deslauriers, L. H. Groulx, A. Laperrière, R. Mayer, & A. P. Pires (Eds.), *A pesquisa qualitativa: enfoques epistemológicos e metodológicos* (2a ed., pp. x-y). Petrópolis, RJ: Vozes.
- Chauí, M. (1985). Participando do debate sobre mulher e violência. In B. Franchetto, M. L. V. C. Cavalcanti, & M. L. Heilborn (Orgs.), *Perspectivas antropológicas da mulher* (Vol. 4, pp. x-y). São Paulo, SP: Zahar.

- 
- Chizzotti, A. (1998). *Pesquisas em ciências humanas e sociais*. São Paulo, SP: Cortez.
- Constituição da República Federativa do Brasil, de 5 de outubro de 1988*. (1988). Brasília, DF.
- Corrazza, M. S. (2007). Labirintos da pesquisa, diante dos ferrolhos. In M. V. Costa (Org.), *Caminhos investigativos: novos olhares na pesquisa em educação* (Vol. 1, 3a ed., pp. x-y). Rio de Janeiro, RJ: Lamparina.
- Decreto Estadual n. 40.317, de 21 de janeiro de 2014*. (2014). Institui o Comitê Pernambucano de Apoio à Formação em Gênero. Recife, PE.
- Deluchey, J. F. Y. (2012). *Pesquisa em ciências sociais*. Retrieved from [http://www.unemat.br/posgraduacao/docs/20121/deluchey\\_pesquisa\\_em\\_ciencias\\_Soc iaies\\_2012.pdf](http://www.unemat.br/posgraduacao/docs/20121/deluchey_pesquisa_em_ciencias_Soc iaies_2012.pdf)
- Estado de Pernambuco. (2009, 16 de dezembro). *Lei Estadual n. 13.977*. Recife, PE.
- Esteban, M. P. S. (2010). *Pesquisa qualitativa em educação: fundamentos e tradições*. Porto Alegre, RS: AMGH.
- Fernandes, M. P. M. (2012). *Sobrevivi... posso contar* (2a ed.). Fortaleza, CE: Armazém da Cultura.
- Ferreira, A. L. (2011). Processos interativos no âmbito da psicologia transpessoal: a experiência dos formadores holísticos na comunidade do Coque. In A. L. Ferreira, & N. Acioly-Regnier (Orgs.), *Psicologia e processos interativos nos espaços de periferia: a formação humana em questão* (pp. 41-59). Recife, PE: Ed. UFPE.
- Foucault, M. (1996). *A ordem do discurso*. São Paulo, SP: Loyola.
- Foucault, M. (2013). *Os Anormais: Curso no Collège de France (1974-1975)*. São Paulo, SP: WMF Martins Fontes.
- Gallo, S. (2006). Cuidar de si e cuidar do outro. In W. O. Kohan, & J. Gondra (Orgs.), *Foucault 80 anos* (pp. 177-190). Belo Horizonte, MG: Autêntica.
- Gelamo, R. P. (2007). Por uma filosofia da educação deleuziana: processo de subjetivação e experiência de educação. In P. Pagni, & J. D. Silva (Orgs.), *Introdução à filosofia da educação. Temas contemporâneos e história* (pp. 301-319). São Paulo, SP: Avercamp.
- George, J. T., Régnie, N. M. A., & Lima, A. F. (2011). Construindo pontes entre diferentes paradigmas da psicologia: o transpessoal na experiência do intercâmbio Brasil/França. In A. L. Ferreira, & N. Acioly-Regnier (Orgs.), *Psicologia e processos interativos nos espaços de periferia: a formação humana em questão* (pp. 61-75). Recife, PE: Ed. UFPE.
- Gregori, M. F. (1993). *Cenas e queixas: um estudo sobre mulheres, relações violentas e a prática feminista*. São Paulo, SP: Paz e Terra.
- Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. (2017). *Estimativas populacionais para os municípios e para as Unidades da Federação brasileiros em 01.07.2017*. Retrieved from [https://ww2.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/estimativa2017/estimativa\\_dou.shtm](https://ww2.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/estimativa2017/estimativa_dou.shtm)

- 
- Launay, M., Régnier, N. M. A., & Ribas, M. C. C. (2011). Muros da liberdade: a construção identitária em espaços discriminatórios. In A. L. Ferreira, & N. Acioly-Regnier (Orgs.), *Psicologia e processos interativos nos espaços de periferia: a formação humana em questão* (pp. 77-95). Recife, PE: Ed. UFPE.
- Lei n. 10.778, de 24 de novembro de 2003.* (2003). Estabelece a notificação compulsória, no território nacional, do caso de violência contra a mulher que for atendida em serviços de saúde públicos ou privados. Brasília, DF.
- Lei n. 11.340, de 7 de agosto de 2006.* (2006). Cria mecanismos para coibir a violência doméstica e familiar contra a mulher, nos termos do § 8º do art. 226 da Constituição Federal, da Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra as Mulheres e da Convenção Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência contra a Mulher; dispõe sobre a criação dos Juizados de Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher; altera o Código de Processo Penal, o Código Penal e a Lei de Execução Penal; e dá outras providências. Brasília, DF.
- Lima, J. O. (2013-2014). Violência doméstica: influência no desenvolvimento biopsicossocial e no processo de aprendizagem de quem sofre. *Interlettras*, 3(18), 1-8.
- Louro, G. L. (2014). *Gênero, sexualidade e educação: uma perspectiva pós-estruturalista* (16a ed.). Petrópolis, RJ: Vozes.
- Lüdke, M., & André, M. E. D. A. (1986). *Pesquisa em educação: abordagens qualitativas*. São Paulo, SP: EPU.
- Melucci, A. (2005). *Por uma sociologia reflexiva: pesquisa qualitativa e cultura*. Petrópolis, RJ: Vozes.
- Município de Caruaru. (2016). *Decreto Municipal n. 035, de 17 de março de 2016. Institui a Câmara Técnica Municipal de Cidades Seguras para as Mulheres e dá outras providências*. Caruaru, PE.
- Oliveira, K. L. (2016). “*Marias também têm força*”: a emergência do discurso de enfrentamento à violência contra a mulher na rede pública de ensino de Caruaru (Dissertação de Mestrado). Universidade Federal de Pernambuco, Recife, PE.
- Saffioti, H. (1987). *O poder do macho*. São Paulo, SP: Moderna.
- Sales, R. (2014). Laclau e Foucault: desconstrução e genealogia. In D. Mendonça, & L. P. Rodrigues (Orgs.), *Pós-estruturalismo e teoria do discurso: em torno de Ernesto Laclau* (pp. 163-181). Porto Alegre, RS: Ed. PUCRS.
- Santos, C. M., & Izumino, W. P. (2005). Violência contra as mulheres e violência de gênero: notas sobre estudos feministas no Brasil. *Estudios Interdisciplinarios de America Latina y El Caribe*, 16(1).
- Scott, J. (1995). Gênero: uma categoria útil para análise histórica. *Revista Educação & Realidade*, 20(2), 71-99.
- Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres da Presidência da República. (2006). *Norma Técnica de Uniformização dos Centros de Referência*. Brasília, DF: Autor.

---

Waiselfisz, J. J. (2016). *Mapa da Violência 2015: atualização – homicídio de mulheres no Brasil*. Santiago, Chile: Faculdade Latino Americana de Ciências Sociais.

## How to cite this article:

### ABNT

OLIVEIRA, K. L.; JORDÃO, M. P. S. D.; BARROS, A. M.; SILVA, J. G. A. Can the public policy of coping with gender violence be poetic? *Conhecer: Debate entre o Pùblico e o Privado*, n. 22, p. 21-43, 2019.

### APA

Oliveira, K. L., Jordão, M. P. S. D., Barros, A. M., & Silva, J. G. A. (2019). Can the public policy of coping with gender violence be poetic? *Conhecer: Debate entre o Pùblico e o Privado*, 22, 21-43.

### Vancouver

Oliveira KL, Jordão MPSD, Barros AM, Silva JGA. Can the public policy of coping with gender violence be poetic? *Conhecer: Debate entre o Pùblico e o Privado* [Internet]. 2019 [cited Apr 4, 2019];(22):21-43. Available from: <https://revistas.uece.br/index.php/revistaconhecer/article/view/1038>

# Pode ser poética a política pública de enfrentamento à violência de gênero?

**Karinny Lima de Oliveira**

Mestra em Educação Contemporânea pela Universidade Federal de Pernambuco - UFPE  
karinny\_o@yahoo.com

**Maria Perpétua Socorro Dantas Jordão**

Mestra em Ciência Política pela Universidade Federal de Pernambuco - UFPE  
perpetuadantas1@hotmail.com

**Juliana Gouveia Alves da Silva**

Mestra em Ciência Política pela Universidade Federal de Pernambuco - UFPE  
julianagouveia24@hotmail.com

**Ana Maria de Barros**

Doutora em Ciência Política pela Universidade Federal de Pernambuco - UFPE  
Professora Associada da Universidade Federal de Pernambuco - UFPE  
anamaria.ufpe@yahoo.com.br

## Resumo

Este artigo tem como espaço de reflexão o Centro de Referência, um equipamento de acolhimento às mulheres vítimas da violência doméstica e familiar que oferece atendimento interdisciplinar. Este estudo teve por objetivo geral compreender as condições das políticas públicas de enfrentamento à violência proporcionadas pelo Centro de Referência da Mulher Maria Bonita (CRMMB) no biênio 2017-2018. E seus 2 objetivos específicos foram: a) verificar qual é o alcance dessas políticas públicas; e b) analisar a eficácia dessas políticas públicas. Realizou-se levantamento dos documentos institucionais da Secretaria de Políticas para Mulheres de Caruaru-PE no biênio 2017-2018. Nesse âmbito, constatou-se que a política pública se torna poética quando implementada de forma intersetorial, pois garante o acolhimento da usuária em sua integralidade. Essa abordagem paradigmática das políticas públicas contribui para a afirmação dos direitos humanos da mulher, pois seu foco recai sobre a dignidade da pessoa humana.

**Palavras-chave** políticas públicas; mulheres; violência doméstica e familiar; articulação intersetorial.

---

## Can the public policy of coping with gender violence be poetic?

### Abstract

This article has as a space for reflection the referral center, equipment to embrace women victims of domestic and family violence that provides interdisciplinary care. The general objective of this study was understanding the conditions of public policy to cope with violence provided by the Maria Bonita Women's Referral Center (CRMMB) in the biennium 2017-2018. And its 2 specific objectives were: a) verifying the scope of such public policy; and b) analyzing the effectiveness of such public policy. Institutional documents from the Secretariat for Women's Policies of Caruaru, Pernambuco, Brazil, in the biennium 2017-2018 were surveyed. In this sphere, it was found that public policy becomes poetic when deployed in an intersectoral way, since it guarantees comprehensive user's embracement. This paradigmatic approach to public policy contributes to the affirmation of women's human rights, because its focus lies on dignity of the human being.

**Key words** public policy; women; domestic and family violence; intersectoral articulation.

## ¿Puede ser poética la política pública de hacer frente a la violencia de género?

### Resumen

Este artículo tiene como espacio de reflexión el centro de referencia, un equipo de acogida a las mujeres víctimas de violencia doméstica y familiar que ofrece atención interdisciplinaria. El objetivo general de este estudio fue comprender las condiciones de las políticas públicas para hacer frente a la violencia proporcionadas por el Centro de Referencia de la Mujer María Bonita (CRMMB) en el bienio 2017-2018. Y sus 2 objetivos específicos fueron: a) verificar cuál es el alcance de estas políticas públicas; y b) analizar la eficacia de estas políticas públicas. Se realizó levantamiento de los documentos institucionales de la Secretaría de Políticas de la Mujer de Caruaru, Pernambuco, Brasil, en el bienio 2017-2018. En este ámbito, se constató que la política pública se vuelve poética cuando se implementa de forma intersectorial, pues garantiza la acogida de la usuaria en su integralidad. Este enfoque paradigmático de las políticas públicas contribuye a la afirmación de los derechos humanos de la mujer, porque se centra en la dignidad de la persona humana.

**Key words** políticas públicas; mujeres; violencia doméstica y familiar; articulación intersectorial.

---

## Introdução

A motivação para realizar esta pesquisa sobre *políticas públicas de enfrentamento à violência de gênero* advém de duas razões. Primeira: uma das autoras deste artigo foi usuária de um serviço nessa esfera, que hoje coordena, e isso não só a liga ao tema, mas também à eficácia de tal política pública. Segunda: por trazer à tona considerações peculiares – no sentido poético – dos serviços oferecidos pelo Centro de Referência da Mulher Maria Bonita (CRMMB), ela considera que cada demanda traz, em si, um novo desafio.

Assim, este artigo parte de uma pesquisa empírica enquanto experiência de como coordenadora do CRMBB. Para tanto, contextualizamos os aspectos territoriais e políticos do Estado de Pernambuco e, consequentemente, o município de Caruaru, uma vez que, embora o tema da pesquisa seja uma questão já trabalhada em outros estados e municípios por exigência da Lei Maria da Penha (Lei n. 11.340, 2006), entendemos que cada município exerce autonomia na forma de constituir seus organismos de enfrentamento e, também, na forma particular de funcionamento de cada um deles e no trabalho em rede, pois depende não necessariamente do reconhecimento da Lei Maria da Penha (Lei n. 11.340, 2006), mas da disposição e do comprometimento político com a causa – é exatamente isso que apontamos neste estudo.

O objetivo geral deste artigo é compreender as condições das políticas públicas de enfrentamento à violência proporcionadas pelo CRMBB no biênio 2017-2018, que se desdobra em 2 objetivos específicos: a) verificar qual é o alcance dessas políticas públicas; e b) analisar a eficácia dessas políticas públicas.

Pernambuco tem 184 municípios, mas o distrito estadual de Fernando de Noronha, somando uma população de 9,5 milhões de pessoas, segundo o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE, 2017), contudo, apenas 27 municípios têm Centros de Referência e 10 deles podem contar com os instrumentos da rede de enfrentamento. Caruaru se localiza no Agreste e tem uma população de 350 mil habitantes (IBGE, 2017) – trata-se da cidade mais populosa do interior pernambucano. Embora Caruaru conte com Secretaria de Política da Mulher, Delegacia Especializada de Atendimento à Mulher, Vara de Violência contra à Mulher e Defensoria Pública, entre outros organismos, que passamos a apresentar, é a quarta cidade mais violenta do estado.

Esse cenário da violência de gênero é um aspecto da cultura patriarcal ainda vigente em pleno século XXI, apesar das mudanças efetivadas na legislação, como a Constituição da República Federativa do Brasil (CF, 1988). Esta reconhece formalmente a igualdade entre homens e mulheres, porém, sob a perspectiva material, a realidade é de pandemia social, pois nosso país apresenta um cenário extrema violência: o Brasil se encontra em 5º lugar no *ranking* mundial de assassinatos de mulheres cisgêneras, em 4º em termos de estupro de vulnerável e em 1º lugar em assassinatos de travestis e transexuais (Waiselfisz, 2016).

---

Pesquisas sobre esse tema enfatizam que a violência de gênero transcende todos os setores da sociedade, independente de classe social, raça, grupo étnico, cultura, escolaridade, idade ou religião (Barsted, 2004; Lima, 2014; Santos & Izumino, 2005).

Com o advento da Lei Maria da Penha (Lei n. 11.340, 2006), a violência de gênero passou a ser definida como qualquer ação ou omissão baseada no gênero que cause morte, lesão, sofrimento físico, sexual ou psicológico e dano moral ou patrimonial (Fernandes, 2012). Dessa forma, a Lei Maria da Penha (Lei n. 11.340, 2006):

[...] cria mecanismos para coibir e prevenir a violência doméstica e familiar contra a mulher, nos termos do § 8º do art. 226 da Constituição Federal, da Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Violência contra a Mulher, da Convenção Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência contra a Mulher e de outros tratados internacionais ratificados pela República Federativa do Brasil; dispõe sobre a criação dos Juizados de Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher; e estabelece medidas de assistência e proteção às mulheres em situação de violência doméstica e familiar (Fernandes, 2012, p. 198).

Em função do cumprimento das diretrizes da Lei Maria da Penha (Lei n. 11.340, 2006) no que diz respeito às medidas de assistência e proteção às mulheres em situação de violência doméstica e familiar, os centros de referência foram criados como espaços de acolhimento às mulheres em situação de violência doméstica e familiar, regulados pela Norma Técnica de Uniformização dos Centros de Referência (NTUCR) (Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres da Presidência da República [SPM], 2006, p. 11), sendo, portanto,

[...] estruturas essenciais do programa de prevenção e enfrentamento à violência contra a mulher, uma vez que visam promover a ruptura da situação de violência e a construção da cidadania por meio de ações globais e de atendimento interdisciplinar (psicológico, social, jurídico, de orientação e informação) à mulher em situação de violência. Devem exercer o papel de articuladores dos serviços organismos governamentais e não governamentais que integram a rede de atendimento às mulheres em situação de vulnerabilidade social, em função da violência de gênero.

No Agreste de Pernambuco, o CRMMB hoje faz parte do Eixo de Enfrentamento à Violência da Secretaria de Políticas para Mulheres de Caruaru, mas funcionou nos anos de 2007 e 2008, sob a competência da Secretaria de Assistência Social; e em 2009 passou

---

para a Secretaria da Mulher, quando esta foi instituída, contudo o CRMMB só foi reconhecido através de Decreto em 2010, por meio da Lei Municipal n. 4.927/2010. Os serviços oferecidos por esse centro de referência evidenciam os direitos humanos das mulheres declarados na Lei Maria da Penha (Lei n. 11.340, 2006):

[...] toda mulher, independentemente de classe, raça, etnia, orientação sexual, renda, cultura, nível educacional, idade e religião, goza dos direitos fundamentais inerentes à pessoa humana, sendo-lhe asseguradas as oportunidades e facilidades para viver sem violência, preservar sua saúde física e mental e seu aperfeiçoamento moral, intelectual e social (Fernandes, 2012, p. 199).

Dante de um episódio de violência doméstica e familiar, o primeiro passo é realizar a denúncia na Delegacia Especial de Atendimento à Mulher (DEAM) (quando existe no município); nesta se registra o boletim de ocorrência e, dependendo da tipificação penal, solicita-se a realização dos exames traumatológico (nos casos de violência física) e/ou sexológico (nos casos de violência sexual) no Instituto de Medicina Legal (IML); se for o caso de ameaça de morte, realiza-se o serviço de *abrigamento* previsto pela Lei Estadual n. 13.977 (Estado de Pernambuco, 2009) – o estado conta com 4 casas abrigo; na sequência, o caso segue para a Vara de Violência Doméstica e Familiar do Tribunal de Justiça de Pernambuco (TJPE).

Finalmente, quando a vítima vem a ser acolhida pelo CRMMB, podendo ou não já ter passado por todas essas instâncias, na maioria das vezes a mulher já chega completamente desacreditada quanto à eficácia do serviço enquanto política pública e, sobretudo, sente-se completamente desamparada. Isso limita a possibilidade de enxergar além das vulnerabilidades sociopolíticas, a mulher só se reconhece na condição de vítima da violência. Diante das questões pontuadas, elencamos quais são as políticas públicas de enfrentamento oferecidas e analisamos suas condições, seu alcance e sua eficácia – sempre dialogando sob sua constituição poética de ser.

## Metodologia

Esta pesquisa se caracteriza como qualitativa, uma vez que lidou com explorações e explicações das realidades sociais, tendo por foco diferentes contextos e interpretações do mundo por parte dos atores sociais (Bauer & Aarts, 2002). É um processo que permite a obtenção de conhecimentos no campo da realidade social (Deluchey, 2012). Tem, assim, caráter relacional, pois envolve encontros face a face, participação, cooperação, interação (Esteban, 2010).

---

Sob essa perspectiva relacional, Chizzotti (1998, p. 79) apresenta como pressuposto da pesquisa qualitativa a existência de “uma relação dinâmica entre o mundo real e o sujeito, uma interdependência viva entre o sujeito e o objeto, um vínculo indissociável entre o mundo objetivo e a subjetividade do sujeito”. Nesse sentido, as práticas qualitativas proporcionaram, segundo Melucci (2005), uma redefinição do campo da pesquisa social e contribuem para a superação dos dualismos sujeito x objeto, realidade x interpretação e fatos x interpretação – heranças da modernidade. Alcança-se, portanto, a perspectiva de que há centralidade na linguagem e de que a ideia está sempre relacionada a culturas, tempos e contextos específicos. O que possibilita a compreensão de que não se trata de buscar resultados e conhecimentos absolutos.

Dessa forma, a pesquisa qualitativa sob a ótica dos estudos pós-estruturalistas supera a ideia de busca de uma única verdade e a adoção de um método universal. É assim que, em uma investigação, tal como esta, não há “a realidade”, mas quantas forem possíveis de enunciar, conhecer, pensar, discutir, quantas realidades históricas – e languageiras – para descrever (Corrazza, 2007). Sob essa ótica, o problema de pesquisa não é descoberto, mas engendrado. Ele nasce desses atos de rebeldia e insubmissão, das pequenas revoltas com o constituído e aceito, do desassossego em face das verdades tramadas e onde nos tramaram (Corrazza, 2007).

Esta pesquisa trabalhou com o CRMMB no biênio 2017-2018. Segundo Lüdke e André (1986), o estudo de caso se caracteriza não só por enfatizar o conhecimento do particular, mas também por compreender o contexto e suas relações como um todo orgânico e sua dinâmica como um processo, considerando que há uma unidade em ação. Pode-se, assim, retratar uma realidade singular de forma detalhada e profunda, uma vez que se trabalha com o levantamento de dados dos documentos escritos pela instituição.

O documento escrito, segundo Cellard (2010), constitui uma fonte extremamente preciosa para o pesquisador nas ciências sociais. Lüdke e André (1986) elencam uma série de vantagens do uso de documentos na pesquisa educacional, dentre elas: são uma fonte razoavelmente estável, que pode ser consultada várias vezes; são elaborados em determinado espaço e tempo e, por isso, fornecem informações sobre seu contexto de produção; também são fonte não reativa, permitindo o acesso a informações, quando limitações de tempo e deslocamento impedem a interação direta com os informantes e têm custo baixo.

## Resultados e discussões

Esta seção apresenta as três políticas públicas de enfrentamento à violência de gênero implementadas pelo CRMMB no biênio 2017-2018: os serviços de atendimentos técnicos; o grupo reflexivo “As Marias”; e o Programa Maria da Penha vai à Escola. Elas

---

já trazem concomitantemente os pontos elencados nos objetivos, ou seja, as condições de possibilidade da constituição de cada uma delas, o alcance (número de atividades e pessoas beneficiadas), e por fim, sua eficácia (em sua forma poética).

Os resultados são apresentados em diálogo com suporte teórico, pois assim se tem a possibilidade de responder os questionamentos levantados nos objetivos, superando a visão de que política pública consiste apenas em dados, números; este estudo se propõe a evidenciar que há eficácia qualitativa para além da quantitativa, uma vez que a política pública pode reconhecer naquele número uma vida, que naquele dado há uma pessoa que deve ser reconhecida em sua especificidade, em sua singularidade. O final desta seção organiza um quadro que resume os objetivos.

## **Serviços de atendimentos técnicos**

Os centros de referência, segundo a NTUCR (SPM, 2006), são espaços de acolhimento às mulheres vítimas da violência doméstica e familiar e oferecem atendimento psicológico e social, orientação e encaminhamento jurídico; tais serviços são voltados à superação da situação de violência, contribuindo, sobretudo, para o fortalecimento da mulher e o resgate de sua cidadania. No que corresponde aos atendimentos tivemos, pelo segundo ano consecutivo, recorde histórico, pois em 2017 foram realizados 725 atendimentos e em 2018, 866.

Isso se deve à organização estrutural da equipe e à forma de funcionamento, pois o horário, de segunda a sexta-feira, das 8:00 às 17:00 e organiza-se em 2 acolhimentos por turno por técnica, cada um em torno de 1 hora a 1 hora e 40 minutos (podendo passar disso em casos de usuária com transtorno mental ou com deficiência – pois tais atendimentos exigem acompanhamento de intérprete). Logo em seguida, é necessário o preenchimento da notificação compulsória e a entrega desta, quinzenalmente, à Secretaria de Saúde, procedimento regido pela Lei n. 10.778 (2003), e, por fim, realiza-se a evolução da ficha de triagem e os encaminhamentos para a rede de enfrentamento, além do relatório para o centro de referência especializado de assistência social (CREAS), uma vez que houve a violação de direitos. O atendimento pode ser realizado com uma técnica ou com a equipe multidisciplinar, a depender do caso.

Realizamos, ainda, a busca ativa, ou seja, toda semana recebemos a lista das mulheres que registraram boletim de ocorrência na DEAM e ligamos para cada uma, sensibilizando sobre a importância do serviço e, se a mulher desejar ser acolhida, já agendamos o acolhimento.

Durante os atendimentos, ao longo desses 2 anos, percebemos que há multiplicidade de perfis das usuárias acolhidas pelo serviço, para tanto, fomos buscar nas correntes teóricas de gênero análises que contribuíram com a compreensão daquela subjetividade

---

para, assim, saber como adequar cada atendimento ao perfil das usuárias e como conduzir a superação do ciclo da violência.

Há, primeiro, aquela mulher que não se percebe vítima de violência, que naturaliza o patriarcado ao ponto de apresentar o discurso de que as coisas são assim mesmo e que não se pode mudar o destino, não se pode fazer mais nada porque, afinal, tal violência também ocorria com a mãe dela, com sua tia, com sua avó. Com esse perfil, buscamos dialogar com a corrente de gênero, denominada *dominação masculina*, apresentada por Marilena Chauí (1985) que concebe as mulheres como destituídas de toda e qualquer autonomia. Para a autora, a violência contra a mulher é resultado de uma ideologia que define a condição do homem como superior à condição da mulher e naturaliza a diferenciação social entre os papéis de gênero, transformando as diferenças em desigualdades hierárquicas com o objetivo de dominar, explorar e oprimir. Tais desigualdades hierárquicas, por sua vez, manifestam-se por meio de discursos masculinos sobre as mulheres, recaindo especificamente sobre o corpo da mulher.

De acordo com Chauí (1985, p. 43) “se trata de um discurso que não só fala de ‘fora’ sobre as mulheres, mas, sobretudo, que se trata de uma fala cuja condição de possibilidade é o silêncio das mulheres”, pois tudo que se sabia sobre as mulheres era dito sob a ordem de seus pais, maridos e filhos, não cabia, portanto, à mulher falar de como se via ou como se sentia. Sua voz sempre foi silenciada e seus sentimentos eram negados. O sujeito feminino, nessa concepção, é destituído de liberdade, pensamento, sentimento e ação autônoma. As mulheres são tomadas como “figuras sem voz, sem nome” (Chauí, 1985, p. 27), o que havia era, portanto, “um discurso sobre as mulheres e não das mulheres” (Chauí, 1985, p. 46).

Outra forma de naturalização que percebemos é aquela em que a mulher suporta a violência por entender que a maternidade é um elemento virtuoso e que a mulher foi feita para servir à família; esse perfil se apresenta quando a mulher é vítima de seu próprio filho, muito comum em casos que envolvem a terceira idade. Para Chauí (1985), a condição feminina é naturalizada e expressa-se na maternidade – que, portanto, é considerada instinto e destino, em uma sociedade que planeja e controla a natalidade e que administra a procriação e a sensibilidade, em uma cultura que desvaloriza o sentimento em face do pensamento. Eis algumas construções ideológicas curiosas nas quais a “natureza feminina” permanece como uma “rocha natural” historializada (Chauí, 1985, p. 38).

Essa corrente ressalta que as mulheres são constituídas culturalmente como sujeitos não autônomos, como seres à disposição dos outros. E, como tais (instrumentos da dominação masculina), tornam-se “cúmplices da ideologia”, reproduzindo essa relação de dependência. Isso promove a permanência do “círculo naturalização-culturalização-naturalização” das mulheres, onde as “mulheres praticam sobre as outras o mesmo padrão de subjetividade, isto é, encaram as outras e esperam que estas se encarem a si mesmas como seres para outrem” (Chauí, 1985, p. 46).

---

E essa corrente não contempla a complexidade do fenômeno da violência de gênero, uma vez que centra sua análise exclusivamente na dominação masculina, como se ela fosse uma estrutura fechada, sem levar em consideração os processos de resistência, autonomia ou luta por parte das mulheres.

Há o perfil de usuária que se reconhece como vítima de um relacionamento abusivo, mas que entende que a culpa pela violência sofrida ainda é dela, pois saiu do padrão de feminilidade subalterna, em que há uma relação dual entre o homem e a mulher e que deve sempre ser evidenciada a dominação do homem sobre a mulher. Isso é o que Saffioti (1987) denomina *processo de construção social dual*. Esse processo implica dizer que há uma manifesta inferioridade da mulher em contrapartida à superioridade do homem, onde sempre há um processo correlato dual, pois não há ricos sem pobres, não há superiores sem inferiores. Nesse sentido:

[...] a construção social da supremacia masculina exige a construção social da subordinação feminina. Mulher dócil é a contrapartida do homem macho. Mulher frágil é a contraparte de macho forte. Mulher emotiva é a outra metade de homem racional. Mulher inferior é a outra face da moeda do macho superior (Saffioti, 1987, p. 29).

Há, ainda, outro perfil: aquele em que a mulher se reconhece em situação de violência, contudo, não quer sair da relação manifestamente, pois acredita que também tem poder sobre o homem, usando outros artifícios, como a chantagem emocional, por exemplo. Para esse perfil encontramos subsídios de compreensão em Gregori (1993), com a corrente teórica denominada “relacional”, na qual as mulheres, ao se colocarem no papel de “vítimas passivas” de seus companheiros, acabam contribuindo para a própria perpetuação de seu lugar de “não sujeitos”. Gregori (1993) argumenta que violência contra a mulher é uma forma de comunicação, ainda que perversa, entre os cônjuges, dentro de um jogo relacional em que homens e mulheres conferem significado às suas práticas.

Para a autora,

[...] cada um, a seu modo, expõe as perversões que mobilizam os indivíduos a agirem de forma violenta. [...] elas têm como sentido a busca do prazer, da fruição, são parte constitutiva do cotidiano familiar. As perversões de cada um dos personagens que se manifestam nos revides, provocações e cobranças exprimem bem o fato de estarem enlaçados em um universo íntimo comandado pela tensão amor-ódio (Gregori, 1993, p. 198).

---

E também há o perfil de usuária que não se enquadra nos perfis elencados acima, pois não apresentam pontos de fixação, ou marcadores de estereótipos, enquanto justificadores da violência. Para esse perfil encontramos subsídio na teoria de Scott (1995), apontando que gênero, além de ser um meio de significar as relações de poder, é um elemento constitutivo que fornece dados para compreender as relações complexas entre as múltiplas formas de interação humana; é, portanto, uma categoria de análise que serve como alternativa para uma compreensão mais ampla dos complexos sentidos implicados nas relações sociais e para a percepção de que gênero e poder se constituem reciprocamente, em contextos históricos e culturais específicos.

São os processos políticos que vão determinar o resultado de quem vencerá – político no sentido de que vários atores e várias significações se enfrentam para conseguir o controle. A natureza desse processo, dos atores e das ações, só pode ser determinada especificamente se situada no espaço e no tempo. Só podemos escrever a história desse processo se reconhecermos que “homem” e “mulher” são ao mesmo tempo categorias vazias e transbordantes; vazias porque elas não têm nenhum significado definitivo e transcendentel; transbordantes porque mesmo quando parecem fixadas, elas contêm ainda dentro delas definições alternativas negadas ou reprimidas (SCOTT, 1995, p. 28).

A teoria de Scott (1995) leva à compreensão de que a violência de gênero é um fenômeno socialmente construído, atravessando gerações e instituições, e que seu enfrentamento exige dos agentes promotores da política pública disposição e capacidade de lutar pelos direitos humanos. Isso é contextualizado na política de atendimento à mulher, dentro do recorte do centro de referência de Caruaru na relação que precisa ser percebida entre a política de proteção à mulher em situação de violência e a política socioassistencial que deve ser promovida pelas secretarias que tratam da assistência social no município.

Levando em consideração que o orçamento dos organismos de políticas para mulheres (OPMs) são oriundos do Tesouro Municipal, vê-se no cenário atual praticamente total ausência de financiamento federal para tais políticas, de modo que a maioria dos municípios encontram severas dificuldades em articulações que exigem rapidez nos casos de violência grave contra mulheres.

Algumas situações – por exemplo, pernoite fora do domicílio, quando não se tem casa de passagem, deslocamento intermunicipal ou estadual, quando os parentes moram em outras localidades, alimentação rápida – parecem simples, por ser comuns, mas não são, pois, a Secretaria de Políticas para Mulheres não tem verba destinada a esse fim. Em regra, os OPMs se veem diante de grandes dilemas em situações dessa natureza, o que não é raro, e muitas vezes é necessário bater em várias portas para tomar as devidas providências e

---

garantir segurança e rapidez nos procedimentos, evitando situações de revitimização ou atendimento que se aproxime mais da caridade ou compaixão do que do direito de toda mulher ser devidamente assistida pelo poder público.

É nesse sentido que, em Caruaru, o olhar intersetorial envolvendo a política voltada à mulher e a política de assistência social tem se mostrado eficiente; ambas cumprem o papel fundamental de conseguir acolhimento digno e resposta rápida às demandas. Nessa perspectiva, é necessário que os técnicos de referência dos espaços da política de assistência, como o centro de referência especializado de assistência social (CREAS), vejam de imediato, ao atender a criança ou o adolescente em situação de ameaça ou violação de direitos, a mulher/mãe como sujeito da violência de gênero. No trabalho de contra referência, ou seja, os encaminhamentos da situação em atendimento, deve-se avaliar o contexto dentro da política tipificada pela NTUCR (SPM, 2006), busca-se caminhos que possam contemplar a necessidade colocada pela situação, apoiando o centro de referência no papel de proteção integral.

Um bom exemplo do que tem ocorrido em Caruaru nessa relação entre a Secretaria de Desenvolvimento Social e Direitos Humanos e a Secretaria de Políticas para Mulheres, por meio do CRMMB, é a possibilidade concreta do abrigamento de mulheres em situação de urgência de saída do lar, com o agressor solto, tanto podendo ela ficar no acolhimento institucional adulto com seus filhos, ou, se necessário, ficar em hotel no município para pernoite. Também se disponibiliza passagem de ônibus para cidades mais distantes, onde os veículos oficiais não tenham possibilidade de chegar.

O atendimento do CREAS se mostra fundamental para viabilizar muitas dessas possibilidades ao alcance da assistência, o Centro de Referência de Assistência Social (CRAS) também entra como grande parceiro em outras situações onde, mesmo não havendo violação de direitos, são constatadas condições como pobreza extrema. Evidencia-se a suma importância do atendimento com benefícios eventuais, a exemplo da entrega de cesta básica, a possibilidade da mulher ser integrada a algum programa social ou mesmo sua inclusão em cursos profissionalizantes realizados pelo próprio CRAS – no caso de Caruaru, por meio do Programa Qualifica.

São situações que podem parecer acessórias diante da complexidade de todo o aparato de ações articuladas para a proteção integral da mulher em situação de violência doméstica ou familiar, mas, na prática, resultam em um ganho imensurável para a efetivação de resultados positivos para a vida da mulher e sua família, sendo, muitas vezes, um apoio fundamental que salva vidas e garante à cidadania um olhar fraterno no diálogo entre duas políticas interligadas, porém, nem sempre capazes de dialogar como deveriam; ao dialogar, elas avançam e suas práticas desconstroem muros invisíveis (George, Régnie, & Lima, 2011).

A perspectiva tecnocrata e meramente burocrata de muitos gestores das secretarias que fazem a política de assistência social não os leva a compreender que a política para

---

mulheres está diretamente relacionada com sua pasta, na medida em que tanto na proteção básica como na especial, os atores sociais, em sua grande maioria, não vítimas de profundas desigualdades, mas que a desigualdade de gênero em um país de formação patrimonialista e patriarcal comprova que os indivíduos mais vulneráveis na proteção tratada pelo Sistema Único de Assistência Social (SUAS) são do sexo feminino.

Assim, na ausência de orçamento ou na insuficiência deste para ações de rápida intervenção na política de proteção à mulher, os recursos da assistência e os equipamentos públicos da política de assistência, também devem, dentro de suas especificidades e respeitando o princípio da legalidade, ser auxiliares dos OPMs, sob uma visão intersetorial da política pública, mas, mais que isso, nesse diálogo, precisam materializar a ideia de fraternidade quanto categoria política na relação entre os agentes públicos que devem atuar na perspectiva de promover o bem comum da comunidade assistida.

## **Grupo reflexivo “As Marias”**

Esse grupo reflexivo oferece um espaço de interação entre as usuárias do CRMMB, que, segundo a NTUCR (SPM, 2006), o serviço deve “aprofundar o diagnóstico preliminar elaborado pela equipe de atendimento inicial, a fim de identificar as demandas e questões a serem tratadas nos diversos outros tipos de atendimento”. Os momentos promovidos pelo Programa Grupo Reflexivo fortalecem o vínculo com o equipamento e conquistam a confiança da mulher atendida, além de construir espaços de protagonismo e empoderamento da usuária, promovendo, sobretudo, o exercício da cidadania e a dignidade humana.

O grupo reflexivo tem uma proposta de atividade que envolve ações pedagógicas de formação integral, em parceria com instituições que contemplem o tema violência de gênero, por exemplo, núcleos de gênero das instituições de Ensino Superior (IES), Central de Depoimento Acolhedor do TJPE, movimentos sociais etc. O objetivo é favorecer a ressignificação do papel assumido pela mulher vítima de violência dentro das relações de poder em que está inserida, por meio da desconstrução de práticas discursivas que retroalimentam e legitimam a violência de gênero em seu aspecto simbólico, institucional, histórico e cultural, permitindo entender e problematizar os mecanismos das relações de poder, institucionais ou não, que colocam a mulher sempre em condição de subalternidade, invisibilizada e negligenciada.

A partir de 2017, o grupo reflexivo foi batizado como “As Marias”, pois se entendeu que todas as mulheres ali estavam, independente de seu nome, pelo mesmo motivo: resgate da dignidade humana. Assim, chamar o grupo reflexivo de “As Marias” teria essa ideia de coletividade e, enquanto espaço narrativo expressivo, ele contribui de forma ética e política para o trabalho de ressignificação da subjetividade das mulheres acolhidas pelo CRMMB, uma vez que, ao problematizar os modos de constituição das identidades, sobre o modo

---

de ser, aponta não só a possibilidade de ser diferente, mas também de ser autora desse processo de enfrentamento da violência.

É assim que o cuidado de si, enquanto prática ético-filosófica e pedagógica, contempla a formação humana em sua integridade – com base nos conceitos de liberdade, autonomia, diferença, singularidade e pluralidade –, possibilitando a criação de novos modos de vida. Em 2017 tivemos 3 encontros, contemplando 45 mulheres; em 2018 tivemos 13 encontros, contemplando 225 mulheres.

Uma característica desses encontros é que tanto a equipe técnica quanto as usuárias participam das atividades por meio de práticas das vivências compartilhadas entre as mulheres, uma vez que, por meio das dinâmicas da psicologia transpessoal, vimos que os discursos das identidades transitam entre as correntes apresentadas, pois temos tanto as narrativas pessoais, na contagem de sua história de vida, que em um primeiro momento se apresenta com uma identidade dada e cristalizada, quanto a escuta da história de vida da outra mulher, que apresenta identidade diversa e fluida, surgindo novas possibilidades de ressignificação das identidades. Dessa forma, a identidade teria a ver com uma relação complexa entre a consciência de si e a representação que o outro tem de si (Launay, Régnier, & Ribas, 2011).

Nesse compartilhar de vivências, no grupo reflexivo, a coordenadora do CRMMB também se envolveu nesse processo de troca, uma vez que foi usuária do serviço e viveu em situação de violência doméstica e familiar, somada à violência institucional e à alienação parental que resultou em uma peleja judicial de 10 processos, perda da guarda dos filhos e 2 ordens de prisão. Entretanto, mesmo diante de tal cenário, ela precisou encontrar forças e desenvolver resistência para viver e precisou, concomitantemente, entender as amarras da opressão; desde então, passou a estudar *gênero* e *violência de gênero* – nesse processo, foi se tornando uma militante feminista e em 2007 tomou a decisão de denunciar a violência doméstica e familiar na qual estava envolvida.

Contudo, percebeu que essa luta não era só dela, era coletiva, além de política, pois quando tomamos a decisão de lutar pelo reconhecimento de nossos direitos humanos, estamos também falando do reconhecimento de todas as mulheres; então, deu-se conta de que esse caminho não tinha mais volta e de que mesmo diante de todas as represálias, não era mais possível dar marcha à ré. Assim, fez dessa luta um princípio motriz de sua vida, um trabalho e tema de sua pesquisa acadêmica, tudo na coexistência de um ato político, passando a militar, pesquisar e trabalhar em violência de gênero.

Esta também é a história de muitas outras mulheres!

E há nesse movimento de troca de experiências implicações no processo de problematização de violência de gênero; o que mais chamou nossa atenção foi constatar que esses movimentos de problematização, implicação e reflexão não são lineares, muito menos prazerosos, tratam-se, portanto, de espaços de reconstrução, quase sempre

---

permeados pelos traumas e pelas dores impregnadas nas vidas das mulheres, gerando um processo recíproco de conversão relacional, onde

[...] a reciprocidade de uma ação ética baseada num cuidado de si e num cuidado do outro, em que o jogo da construção da liberdade só pode ser jogado como um jogo coletivo, de mútuas interações e relações, em que as ações de uns implicam em ações de outros. Um jogo em que uns se fazem livres aprendendo da liberdade dos outros; em que uns se fazem livres na medida em que ensinam a liberdade aos outros (Gallo, 2006, p. 188).

Nesses encontros com momentos compartilhados entre as mulheres, percebemos que surgem, concomitantemente, dois movimentos: o primeiro é que, por meio da narrativa da história de vida, há emergência de uma consciência crítica de si e a consequente constituição de uma nova identidade por meio do processo de desconstrução de Jacques Derrida (Louro, 2014) – para as pesquisas em gênero, esse método nos leva a questionar não só a verdade, mas como opera o poder nos símbolos, nas instituições; o segundo consiste em sair do pensamento dual e da rígida visão polarizada que recai sobre o binômio homem/mulher, masculino/feminino (Oliveira, 2016).

A mulher, depois de passar pelo procedimento institucional, chega completamente assujeitada e imersa às técnicas de normalização estatal (Foucault, 2013). Essas técnicas têm o escopo de controlar, silenciar, regular, domesticar, disciplinar e medir a vida. Assim, se materializam em um engendramento complexo de violência estrutural e simbólica, onde as políticas públicas e os procedimentos jurídicos e morais, entre outros, enquanto ferramentas de normalização, acabam sendo detentores do discurso da verdade e, portanto, validam não só as verdades, mas também os preceitos e as receitas (Foucault, 1996) correspondentes à própria identidade da mulher em situação de violência.

No segundo momento, por sua vez, a mulher já fora acolhida pelo CRMMB e participante do grupo reflexivo, percebendo-se na fronteira em que terá condições de negociar essa transição das novas identidades e singularizações que emergem por meio das escutas das narrativas; as mulheres se reconhecem autoras de suas vidas, pela tomada da consciência de si e da outra. Esse movimento de dobrar-se, permite, segundo Ferreira (2011), perceber os limites e, ao mesmo tempo, superar as visões dualistas, abrindo as infinitas possibilidades de novas aprendizagens, levando à expansão dos potenciais de modo a cada vez mais usar sua capacidade de autonomia, discernimento e responsabilidade consigo e com o outro a uma compreensão de ser-no-mundo.

Dentro dessa abordagem, apresentamos dois casos em que percebemos essa internalização de novas possibilidades de ser-no-mundo.

---

O primeiro caso é de uma mulher que engravidou ainda na adolescência, tem dois filhos e seu pai a colocou para fora de casa depois de saber que o pai dessas crianças era um homem casado; ela sofreu violência moral, psicológica, física e patrimonial, como se não bastasse a violência doméstica e familiar advinda do próprio pai - e perdeu, concomitantemente, a guarda e o direito de visita dos filhos, pois o pai denunciou a filha ao Conselho Tutelar alegando maus-tratos. Essa jovem mulher, duplamente violada, já não tinha mais no que acreditar, pois ninguém acreditava na versão dela. Isso a deixou na posição de alvo de si, uma vez que ela mesma retroalimentava o discurso da violência.

Ao ser acolhida pelo CRMMB, foi convidada a participar do grupo reflexivo e, durante a peleja judicial para recuperar a guarda dos filhos e reorganizar sua vida, ela pôde passar pelo processo de empoderamento, uma vez que, ao entender suas vulnerabilidades e o modo como enfrentá-las, percebeu-se autora nesse confronto, sem necessariamente ser e sentir-se revitimizada. Foi, dessa forma, conforme Ferreira (2011), um processo de compreensão que partiu de sua própria experiência, implicando uma reflexão, uma dobra sobre si.

O segundo caso é de uma mãe de 4 filhos que se encontra em situação de pós-abrigamento em Caruaru e, ao ser acolhida pelo CRMMB, também foi convidada a participar do grupo reflexivo; em situação de extrema vulnerabilidade social, desempregada (passou 2 semanas sem energia e sem gás), essa mulher assumiu postura de extrema coragem ao se permitir não ser definida pela violência, muito menos pela vulnerabilidade social. Ela manifestou o desejo de participar das atividades externas da Secretaria de Políticas para as Mulheres e passou a ser (re)conhecida como artesã; pela primeira vez no município, uma mulher em situação de vítima concorreu à vaga de conselheira e foi a segunda mais votada na eleição realizada em 15 de dezembro de 2017 na Câmara de Vereadores de Caruaru.

Desde então, essa usuária faz a articulação que se mostrar necessária para poder apropriar-se do discurso não mais vitimada, pelo contrário: agora na constituição de um discurso subversivo, ela o denomina lindamente com estas palavras:

*Agora eu tenho uma nova vida!*

Vimos, nesse processo de protagonismo e empoderamento, um dobrar sobre si, o que Gelamo (2007) entende como ato de insistência na resolução do problema, emergindo atos de resistência e autonomia.

Observamos nesses processos de subjetivação que todos os elementos da constituição humana participam, há interrelação entre o campo psicológico, o corporal e o discursivo, em que se somam no movimento de avanços, recuos, consentimentos, revoltas e alianças. Dessa forma, os processos de articulação dos elementos do discurso, segundo

---

Sales (2014), operam em um campo cruzado por projetos articulatórios antagonistas, práticas hegemônicas nas quais se dá a articulação/desarticulação das práticas e dos papéis sociais, conforme a constituição das diversas identidades sociais, que estão sujeitas àquelas práticas articulatórias, não sendo intrínseca ou integralmente adquiridas, mas definitivamente constituídas.

## **Programa Maria da Penha vai à Escola**

Caruaru foi o município precursor no Brasil na implementação de campanha com cunho preventivo e educativo, conforme a disposição do inciso V do artigo 8º da Lei Maria da Penha (Lei n. 11.340, 2006), que regula:

A política pública que visa coibir a violência doméstica e familiar contra a mulher far-se-á por meio de um conjunto articulado de ações da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios e de ações não governamentais, tendo por diretrizes: *V – a promoção e a realização de campanhas educativas de prevenção da violência doméstica e familiar contra a mulher, voltadas ao público escolar e à sociedade em geral, e a difusão desta Lei e dos instrumentos de proteção aos direitos humanos das mulheres* (Fernandes, 2012, p. 202, grifo nosso).

Dessa forma, o primeiro município a implementar o projeto em Pernambuco foi Caruaru, em 2009. A partir dessa experiência e da socialização de seus resultados, a Secretaria da Mulher do Estado de Pernambuco resolveu implementar o projeto em outros municípios, como, por exemplo, Recife e Garanhuns também já trabalham com tal política pública. Em função do reconhecimento da importância da matéria veio a publicação do Decreto Estadual n. 40.317 (2014), que instituiu o Comitê Pernambucano de Apoio à Formação em Gênero e regulou, em seu artigo 2º, a inserção da disciplina de gênero no currículo do Ensino Médio, bem como a oferta de cursos de extensão e de especialização sobre temas relacionados à mulher, para profissionais da educação, da segurança pública e da saúde, a partir de convênios estabelecidos com a Universidade Federal de Pernambuco (UFPE), a Fundação Joaquim Nabuco (FUNDAJ), o Ministério da Saúde e a Universidade de Pernambuco (UPE).

Diante disso, Caruaru, mudou o *status de projeto para programa*, por meio do Decreto Municipal n. 035 (Município de Caruaru, 2016), que instituiu o Programa Maria da Penha vai à Escola. Dessa forma, após quase uma década de implementação do Projeto Maria da Penha Vai à Escola, o atual programa se apresenta de modo peculiar, pois depende da parceria da Secretaria de Educação para que suas atividades sejam realizadas. Esse

---

cenário foi tema da dissertação de mestrado em Educação Contemporânea de Karinny Oliveira (2016), atual coordenadora do CRMMB, que trouxe todo o histórico do projeto/programa de 2009 a 2015, analisando os discursos dos agentes autorizados, as condições e a recepção dos alunos.

Os resultados de Oliveira (2016) apontam que desde o início, em 2009, não houve um processo contínuo, linear e consensual – pelo contrário, observou-se uma permanente busca pelo reconhecimento das políticas públicas de gênero no âmbito escolar, gerando inclusive conflitos de competência. Os resultados mostram que a política pública de enfrentamento à violência de gênero apresenta um rompimento com tipos tradicionais de ordem social, onde emerge uma agenda pública advinda da articulação de diferentes forças políticas, na esfera do Estado, da sociedade civil organizada e da escola (Oliveira, 2016).

Os resultados também apontam diferentes compreensões em torno do *discurso sobre enfrentamento à violência de gênero*, permitindo desenvolver ações educativas que promovam a equidade de gênero na educação e a construção de um sistema escolar inclusivo, enfrentando o combate à discriminação contra a mulher, em oposição, sobretudo, à construção e implementação daquela agenda; outras forças políticas se articularam em torno do discurso sobre “ideologia de gênero”, procurando, por ação ou omissão, inviabilizar ou restringir a agenda do projeto em questão (Oliveira, 2016).

Neste artigo, por sua vez, apresentamos o Programa Maria da Penha vai à Escola no biênio 2017-2018, quando foi retomado oferecendo atividades semanais por meio de parceria intersetorial com a Secretaria de Educação e IES. Em 2017, 09 escolas foram contempladas, alcançando 860 alunos(as); já em 2018, 28 escolas foram contempladas, alcançando 2.507 alunos(as), com um total de 3.367 alunos(as) nesse biênio.

As atividades pedagógicas giram em torno da divulgação dos instrumentos de denúncia e acolhimento, bem como de atividades que promovem reflexões e problematizações na cultura patriarcal; portanto, elas promovem o processo de desconstrução dos papéis estereotipados atribuídos a homens e mulheres. Louro (2014) chama atenção para o fato de que problematizar a constituição das dicotomias significa demonstrar que entre homens e mulheres não há só diferenças que os separam, mas uma unidade. Para a autora, “cada um na verdade supõe e contém o outro, evidenciando que cada polo não é uno, mas plural, mostrando que cada polo é, internamente, fraturado e dividido” (Louro, 2014, p. 35).

Entender a eficácia dessa política pública implica observar o crescimento da procura e oferta do serviço, pois a cada atividade realizada nas escolas são entregues os *folders* informativos, o que faz com que cada atividade gere vários desdobramentos de encaminhamento e visita diante das demandas de cada escola. Essa política pública também é realizada em parceria com o CREAS da Secretaria de Desenvolvimento Social e Direitos Humanos (SDSDH), uma vez que os alunos beneficiados se encontram em faixa etária abaixo dos 18 anos.

No biênio 2017-2018, o Programa Maria da Penha vai à Escola apresentou um crescimento de 283% em comparação ao ano de 2016, pois neste houve apenas 3 atividades, exatamente por conta da negativa de parceria intersetorial da Secretaria de Educação do município. A eficácia passa a ser, portanto, a própria mudança paradigmática da cultura curricular da escola, uma vez que os temas *equidade de gênero, educação não sexista, instrumentos e organismos de proteção à mulher, Lei Maria da Penha* etc. passam não só a ser discutidos em sala de aula, mas, sobretudo, começam a ser internalizados e reconhecidos como direitos humanos pelos alunos e alunas, que reconhecem nos direitos humanos a dignidade e a cidadania.

Segundo Oliveira (2016), as discussões sobre as mulheres devem ser politizadas e institucionalizadas ao ponto de promover formação/orientação junto a todos os agentes envolvidos, dentro e fora da escola, para que possamos entender, de fato, a complexidade do fenômeno da violência enquanto questão de ordem pública.

O Quadro 1, a seguir, resume as políticas públicas de enfrentamento à violência de gênero e seus respectivos objetivos, entre eles: identificar as condições de possibilidade das políticas públicas, como também, o alcance, as pessoas beneficiadas e, sobretudo, apontar sua eficácia no contexto poético de ser.

**Quadro 1 – Políticas públicas de enfrentamento à violência de gênero**

Políticas públicas	Condições de possibilidade das políticas públicas	Qual é o alcance e quais são as pessoas beneficiadas	Qual é a eficácia?
<b>Serviços de atendimentos técnicos</b>	Organização estrutural da equipe e forma de funcionamento, pois o horário de atendimento do serviço é de 8:00 às 17:00, de segunda a sexta-feira, sendo agendados 2 acolhimentos por turno.	2017 - 725 serviços 2018 - 866 serviços oferecidos.	Segundo ano consecutivo de recorde nos atendimentos, isso significa não só a procura do serviço por novas mulheres, mas também a conquista da confiança e permanência no serviço.

<b>Grupo reflexivo “As Marias”</b>	Atividades quinzenais que envolvem ações pedagógicas de formação integral, em parceria com instituições que contemplem o tema violência de gênero.	2017 – 3 encontros, 25 mulheres beneficiadas; 2018 – 13 encontros, 225 mulheres beneficiadas.	Movimento permanente de protagonismo e empoderamento das mulheres acolhidas pelo serviço.
<b>Maria da Penha vai à Escola</b>	Atividades semanais por meio de parceria intersetorial com a Secretaria de Educação e instituições de Ensino Superior.	2017 – 09 escolas contempladas, 860 alunos beneficiados; 2018 – 28 contempladas, 2.507 alunos beneficiados.	Crescimento de 283% em comparação a 2016; Mudança paradigmática da cultura curricular.

Fonte: Elaborado pelas autoras.

## Conclusões

Nesta pesquisa, observou-se que as condições das políticas públicas de enfrentamento à violência de gênero se apresentam de várias formas intersetoriais e modalidades de atendimento, que sempre são determinadas não só pela existência de uma lei que as normatize, mas sobretudo pela conjuntura política de seus gestores e pelo comprometimento com a causa.

Os resultados apontam que é possível oferecer uma política pública poética, uma vez que o alcance não é somente o recorte no aspecto quantitativo, mas no aspecto qualitativo da política pública, pois declarar os direitos humanos das mulheres, em si, não soluciona o problema da violência de gênero, muito menos promove a emancipação da mulher; é preciso, não obstante, promover por meio do exercício da cidadania um processo de intervenção de uma ação pedagógica que contemple a participação direta da mulher, que seu protagonismo a leve para um processo de autoria de si e que ela possa não só problematizar, mas desconstruir as práticas discursivas que retroalimentam e legitimam a violência de gênero, identificando, mesmo que parcialmente, os mecanismos de articulação e disputa desses significados que permeiam o cenário da violência doméstica e familiar, sobretudo como ela se percebe implicada nesse processo.

Os resultados apontam o crescimento das políticas públicas, alcançando pelo segundo ano consecutivo o recorde histórico de serviços oferecidos, e também mostram a diversidade produtiva das vivências das usuárias, cada uma em seu tempo, cada uma em seu processo de protagonismo e empoderamento, pois problematizar o destino que lhe fora dado no presente e colocá-lo à altura dos desafios contemporâneos é, em si, uma forma de resistência política à formalização do existente e à instrumentalização da cultura,

---

presumindo a assunção de uma atitude ética diante da vida que, concomitantemente, pressupõe certa transformação de si.

Esta pesquisa apontou que há eficácia na política pública oferecida quando observamos que, mesmo em situação de violência, ao participar da atividades e perceber-se nesse processo de novas formas de vida, a mulher apresenta, ainda que timidamente, uma forma de resistência, ainda que precária, contingente e provisória, mas que emerge nesse movimento da prática do cuidado de si, um processo que entendemos como manifestação do poder, subvertendo a ordem dada.

Vimos, aqui, que os serviços do CRM-MB, enquanto espaço de acolhimento e fortalecimento da mulher em situação e violência, contribui de forma ética e política para o trabalho de ressignificação da subjetividade das mulheres acolhidas, uma vez que, ao problematizar os modos de constituição das identidades, sobre o modo de ser, aponta não só a possibilidade de sermos diferentes, mas também de sermos autoras nesse processo de enfrentamento da violência. É assim que a prática da política pública poética, que reconhece cada mulher em sua especificidade, mostra-se como possibilidade de criação de novos modos de vida, constituindo ferramenta imprescindível para a formação humana integral.

Por fim, este estudo aponta que a política pública de enfrentamento à violência de gênero deve ser constituída de forma intersetorial, visando a alcançar a mulher em sua integralidade, assim, entendemos que não há um único organismo responsável, a política pública deve ser vista como corresponsabilidade, sob pena de ser concebida em partes estanques e não dialogadas, o que certamente reduziria a responsabilidade do Estado e, pior, reproduziria a lógica da personalização e despolitização.

A concepção de uma política pública que seja poética, compreendendo que o ambiente de fortalecimento de vínculos, de empoderamento, de sororidade, de escuta, de partilha e de intervenção protagonizada pelo poder público, por meio do CRM-MB, rompe com a relação burocrática, muitas vezes concebida pelas instituições estatais, e acolhe e realiza suas intervenções a partir das necessidades coletivas, contando com o protagonismo da equipe que constitui a rede e das mulheres atendidas.

Desse modo, constituímos momentos de sentido poético de intervenção, emancipação, ressignificação e crescimento. Onde as usuárias e a equipe percebem o crescimento na individualidade de cada caso, na horizontalidade dos caminhos escolhidos, na superação da verticalidade das políticas públicas que, muitas vezes, apesar de inclusivas, são construídas “para as mulheres”, mas “sem as mulheres”. Mesmo que seu alcance seja coletivo, cada mulher é um ser único e sua dor – mesmo que semelhante à de outras mulheres – é única.

O respeito à pessoa humana, dentro de um projeto coletivo, que se baseia na condição única de cada ser, em sua individualidade e na individualidade de sua dor, na formação e conscientização da equipe que se comprehende como parte da solução e da

---

usuária na outra metade, leva-nos a caminhar em direção à afirmação dos direitos humanos das mulheres, continuamente ligada ao respeito à sua dignidade, sua condição de membro da comunidade de seres humanos e que a negativa a essa condição implica a violação do direito de cada uma de nós. A poesia ocorre ao percebermos que em cada mulher que caminha livre e emancipada, fortalecida em seu olhar voltado à sua dor e à sua resistência, crescemos como equipe e mais ainda como seres humanos também submetidos a esse modelo de sociedade que ainda se estrutura sob a dominação e submissão da mulher.

## Referências bibliográficas

- BARSTED, L. L. Uma vida sem violência: o desafio das mulheres. Recife, PE: Observatório da Cidadania, 2004.
- BAUER, M. W.; AARTS, B. A construção do corpus: um princípio para coleta de dados qualitativos. In: Bauer, M. W. & Gaskell, G. (Orgs.). Pesquisa Qualitativa com Texto, Imagem e Som: um manual prático. Petrópolis: Vozes, 2002.
- CELLARD, A. A análise documental. In: POUPART, Jean et al. A pesquisa qualitativa: enfoques epistemológicos e metodológicos. 2. ed. Petrópolis: Vozes, 2010.
- CHAUÍ, M. (1985). Participando do debate sobre mulher e violência. In B. Franchetto, M. L. Chizzotti, A. (1998). Pesquisas em ciências humanas e sociais. São Paulo, SP: Cortez.
- Constituição da República Federativa do Brasil, de 5 de outubro de 1988. (1988). Brasília, DF.
- CORRAZZA, M. S. Labirintos da Pesquisa, diante dos ferrolhos. In: COSTA, M. V. (Org.) Caminhos Investigativos I: Novos olhares na Pesquisa em Educação. 3.ed. Rio de Janeiro: Lamparina, 2007.
- DELUCHEY, J. F. Y. Pesquisa em Ciências Sociais. 2012. Disponível em: <[http://www.unemat.br/posgraduacao/docs/20121/deluchey\\_pesquisa\\_em\\_ciencias\\_Sociais\\_2012.pdf](http://www.unemat.br/posgraduacao/docs/20121/deluchey_pesquisa_em_ciencias_Sociais_2012.pdf)>. Acesso em: abril de 2015.
- Estado de Pernambuco. (2009, 16 de dezembro). Lei Estadual n. 13.977. Recife, PE.
- ESTEBAN, M. P. S. (2010). Pesquisa qualitativa em educação: fundamentos e tradições. Porto Alegre, RS: AMGH.
- FERNANDES, M. P. M. (2012). Sobrevivi... posso contar (2a ed.). Fortaleza, CE: Armazém da Cultura.
- FERREIRA, A. L. (2011). Processos interativos no âmbito da psicologia transpessoal: a experiência dos formadores holísticos na comunidade do Coque. In A. L. Ferreira, & N. Acioly-Regnier (Orgs.), Psicologia e processos interativos nos espaços de periferia: a formação humana em questão (pp. 41-59). Recife, PE: Ed. UFPE.
- FOUCAULT, M. (1996). A ordem do discurso. São Paulo, SP: Loyola.
- FOUCAULT, M. (2013). Os Anormais: Curso no Collège de France (1974-1975). São Paulo, SP: WMF Martins Fontes.

- 
- GALLO, S. (2006). Cuidar de si e cuidar do outro. In W. O. Kohan, & J. Gondra (Orgs.), *Foucault 80 anos* (pp. 177-190). Belo Horizonte, MG: Autêntica.
- GELAMO, R. P. (2007). Por uma filosofia da educação deleuziana: processo de subjetivação e experiência de educação. In P. Pagni, & J. D. Silva (Orgs.), *Introdução à filosofia da educação. Temas contemporâneos e história* (pp. 301-319). São Paulo, SP: Avercamp.
- George, J. T., Régnie, N. M. A., & Lima, A. F. (2011). Construindo pontes entre diferentes paradigmas da psicologia: o transpessoal na experiência do intercâmbio Brasil/França. In A. L. Ferreira, & N. Acioly-Regnier (Orgs.), *Psicologia e processos interativos nos espaços de periferia: a formação humana em questão* (pp. 61-75). Recife, PE: Ed. UFPE.
- GREGORI, M. F. (1993). *Cenas e queixas: um estudo sobre mulheres, relações violentas e a prática feminista*. São Paulo, SP: Paz e Terra.
- Launay, M., Régnier, N. M. A., & Ribas, M. C. C. (2011). Muros da liberdade: a construção identitária em espaços discriminatórios. In A. L. Ferreira, & N. Acioly-Regnier (Orgs.), *Psicologia e processos interativos nos espaços de periferia: a formação humana em questão* (pp. 77-95). Recife, PE: Ed. UFPE.
- Lei n. 10.778, de 24 de novembro de 2003. (2003). Estabelece a notificação compulsória, no território nacional, do caso de violência contra a mulher que for atendida em serviços de saúde públicos ou privados. Brasília, DF.
- Lei n. 11.340, de 7 de agosto de 2006. (2006). Cria mecanismos para coibir a violência doméstica e familiar contra a mulher, nos termos do § 8º do art. 226 da Constituição Federal, da Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra as Mulheres e da Convenção Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência contra a Mulher; dispõe sobre a criação dos Juizados de Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher; altera o Código de Processo Penal, o Código Penal e a Lei de Execução Penal; e dá outras providências. Brasília, DF.
- Lei n. 40.317, de 21 de janeiro de 2014. Institui o Comitê Pernambucano de Apoio à Formação em Gênero. Disponível em: <<https://www.jusbrasil.com.br/diarios/65038000/doepe-22-01-2014-pg-3>>. Acesso em: 02/04/2019.
- LIMA, J. O. Violência doméstica: influência no desenvolvimento biopsicossocial e no processo de aprendizagem de quem sofre. *Interletras*, v. 3, ed. n. 18, out. 2013/mar. 2014, p. 1- 8.
- LOURO, G. L. (2014). Gênero, sexualidade e educação: uma perspectiva pós-estruturalista (16a ed.). Petrópolis, RJ: Vozes.
- LÜDKE, M.; ANDRÉ, M. E. D. A. Pesquisa em educação: abordagens qualitativas. São Paulo: EPU, 1986.
- MELUCCI, A. (2005). Por uma sociologia reflexiva: pesquisa qualitativa e cultura. Petrópolis, RJ: Vozes.
- Município de Caruaru. (2016). Decreto Municipal n. 035, de 17 de março de 2016. Institui a Câmara Técnica Municipal de Cidades Seguras para as Mulheres e dá outras providências. Caruaru, PE.

- 
- OLIVEIRA, K. L. (2016). “Marias também têm força”: a emergência do discurso de enfrentamento à violência contra a mulher na rede pública de ensino de Caruaru (Dissertação de Mestrado). Universidade Federal de Pernambuco, Recife, PE.
- SAFFIOTI, H. (1987). O poder do macho. São Paulo, SP: Moderna.
- SALES, R. (2014). Laclau e Foucault: desconstrução e genealogia. In D. Mendonça, & L. P. Rodrigues (Orgs.), Pós-estruturalismo e teoria do discurso: em torno de Ernesto Laclau (pp. 163-181). Porto Alegre, RS: Ed. PUCRS.
- SANTOS, C. M., & Izumino, W. P. (2005). Violência contra as mulheres e violência de gênero: notas sobre estudos feministas no Brasil. *Estudios Interdisciplinarios de America Latina y El Caribe*, 16(1).
- SCOTT, J. (1995). Gênero: uma categoria útil para análise histórica. *Revista Educação & Realidade*, 20(2), 71-99.
- Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres da Presidência da República. (2006). Norma Técnica de Uniformização dos Centros de Referência. Brasília, DF: Autor.
- WAISELFISZ, J. J. (2016). Mapa da Violência 2015: atualização – homicídio de mulheres no Brasil. Santiago, Chile: Faculdade Latino Americana de Ciências Sociais.

## Para citar este artigo:

### Norma A – ABNT

OLIVEIRA, K. L.; JORDÃO, M. P. S. D.; BARROS, A. M.; SILVA, J. G. A. Pode ser poética a política pública de enfrentamento à violência de gênero?. *Conhecer: Debate entre o Público e o Privado*, n. 22, p. 22-44, 2019.

### Norma B – APA

Oliveira, K. L., Jordão, M. P. S. D., Barros, A. M., & Silva, J. G. A. (2019). Pode ser poética a política pública de enfrentamento à violência de gênero?. *Conhecer: Debate entre o Público e o Privado*, 2019(22), 22-44.

### Norma C – Vancouver

Oliveira KL, Jordão MPSD, Barros AM, Silva JGA. Pode ser poética a política pública de enfrentamento à violência de gênero?. *Conhecer: Debate entre o Público e o Privado* [Internet]. 2019 [cited Apr 22, 2019];(22):22-44 Available from: <https://revistas.uece.br/index.php/revistaconhecer/article/view/1038>

# On the move: report of a collective experience of resistance to violence in Ceará

**Ângela de Alencar Araripe Pinheiro**

*Ph.D. in Sociology – UFC*

*a3pinheiro@gmail.com*

**Benjamim Diego Lucas y Sousa**

*MA in Sociology – UFC*

*benjamimlucas@gmail.com*

**Daniele Jesus Negreiros**

*MSc in Psychology – UFC*

*danielejn@gmail.com*

**João Paulo Pereira Barros**

*Ph.D. in Education – UFC*

*joaopaulobarros07@gmail.com*

**Luciana Martins Quixadá**

*Ph.D. in Education – UFC*

*lucianaquixada@gmail.com*

**Veriana de Fátima Rodrigues Colaço**

*Ph.D. in Education – UFRGS*

*verianac@gmail.com*

## Abstract

This article proposes to share the history of the Movement Every Life Matters: The University in Preventing and Coping with Violence in Ceará (Movimento Cada Vida Importa: A Universidade na Prevenção e no Enfrentamento da Violência no Ceará – MCVI) in its first year of activities. Initially, the emergence conditions and the primary principles of the MCVI are addressed. Next, the scenario of violence in the State of Ceará is contextualized in 2018, with critical data and questions about its new manifestations – such as the vertiginous increase in the number of girl homicides. The

---

auscultation of contexts and the listening to various social players have been constantly considered in the actions of this group and they are exposed through axial dimensions: a) awareness-raising; b) mobilization; c) education; d) articulation; and e) incidence. In the end, this study presents some challenges for the MCVI in 2019, by considering the political scenario changes and the state's public security crisis in January. It is noticed that the MCVI recognizes the need to obtain greater capillarity in Higher Education institutions (HEIs), both in terms of its expansion to a greater number of teaching units and fields of knowledge and the inclusion of other social players from HEIs – like technical-administrative civil servants and support workers. This is the MCVI on the move.

**Key words** violence; teenagers; youngsters; homicides; mobilization.

## Em movimento: relato de experiência coletiva de resistência à violência no Ceará

### Resumo

Este artigo se propõe a socializar a história do Movimento Cada Vida Importa: A Universidade na Prevenção e no Enfrentamento da Violência no Ceará (MCVI) em seu primeiro ano de atividades. Inicialmente, abordam-se as condições de surgimento e os princípios básicos do MCVI. Em seguida, contextualiza-se o cenário de violência no Estado do Ceará em 2018, com dados críticos e interrogações sobre suas novas manifestações – como o aumento vertiginoso de homicídios de meninas. A ausculta de contextos e a escuta de diversificados atores sociais vêm sendo consideradas constantemente nas ações desse coletivo e são expostas a partir de dimensões axiais: a) sensibilização; b) mobilização; c) formação; d) articulação; e e) incidência. Ao final, este estudo apresenta alguns desafios postos para o MCVI em 2019, considerando as mudanças do cenário político e a crise da segurança pública do estado no mês de janeiro. Constatase que o MCVI reconhece a necessidade de obter maior capilaridade nas instituições de Ensino Superior (IES), tanto em termos de sua ampliação para um número maior de unidades de ensino e campos do saber quanto da inclusão de outros atores sociais das IES – como os servidores técnico-administrativos e os trabalhadores de apoio. É o MCVI em movimento.

**Palavras-chave** violência; adolescentes; jovens; homicídios; mobilização.

---

# En movimiento: informe de una experiencia colectiva de resistencia a la violencia en Ceará

## Resumen

Este artículo se propone socializar la historia del Movimiento Cada Vida Importa: La Universidad en la Prevención y en el Enfrentamiento de la Violencia en Ceará (Movimento Cada Vida Importa: A Universidade na Prevenção e no Enfrentamento da Violência no Ceará – MCVI) en su primer año de actividades. Inicialmente, se abordan las condiciones de surgimiento y los principios básicos del MCVI. En seguida, se contextualiza el escenario de violencia en el Estado de Ceará en 2018, con datos críticos e interrogaciones sobre sus nuevas manifestaciones – como el aumento vertiginoso de homicidios de niñas. La auscultación de contextos y la escucha de diversificados actores sociales vienen siendo consideradas constantemente en las acciones de este colectivo y se exponen a partir de dimensiones axiales: a) sensibilización; b) movilización; c) formación; d) articulación; y e) incidencia. Al final, este estudio presenta algunos desafíos planteados para el MCVI en 2019, considerando los cambios del escenario político y la crisis de la seguridad pública del estado en el mes de enero. Se constata que el MCVI reconoce la necesidad de obtener mayor capilaridad en las instituciones de Enseñanza Superior (IES), tanto en términos de su ampliación a un número mayor de unidades de enseñanza y de campos del saber como de la inclusión de otros actores sociales de las IES – como los servidores técnico-administrativos y los trabajadores de apoyo. Esto es el MCVI en movimiento.

**Palabras clave** violencia; adolescentes; jóvenes; homicidios; movilización.

## Introduction

The Movement Every Life Matters: The University in Preventing and Coping with Violence in Ceará (Movimento Cada Vida Importa: A Universidade na Prevenção e no Enfrentamento da Violência no Ceará – MCVI) began its activities in February 2018<sup>1</sup>. It emerged in the then scenario of rising lethal violence in that state, amid a large number of massacres and the classification of Ceará and its capital city, Fortaleza, in the first position in teenage murders in the *rankings* of states and capital cities in the country, respectively (Cerqueira et al., 2017; Comitê Cearense pela Prevenção de Homicídios na Adolescência [CCPHA], 2018a; Melo & Cano, 2017). Omissions in terms of public policies aimed at the prevention of these serious processes, responses from the public power restricted to

---

<sup>1</sup> For an in-depth look at the MCVI, it is suggested to read Negreiros, Quixadá and Barros (2018).

---

actions of punishment and repression, coupled with the indignation of many people, led us to a movement to interconnect members of Higher Education institutions (HEIs) in order to intensify existing actions and to concretize others rather focused on preventing and fighting against violence in Ceará.

Over the last year, professors, students (in large numbers), and technical-administrative civil servants belonging to at least 14 HEIs from various fields of knowledge, in partnership with the Ceará State Committee for Prevention of Teen Homicide (Comitê Cearense pela Prevenção de Homicídios na Adolescência – CCPHA) and with institutions of the civil society (such as forums, networks, institutes, and associations), have gotten together to influence and contribute internally and externally to prevent and fight against the most varied manifestations of violence, including, among many threats and violations of individual and collective rights: physical violence; psychological violence; political violence; institutional violence; and lethal violence.

As a group, thus in progress, the MCVI turns constantly to 5 axial dimensions: a) sensitization; b) mobilization; c) education; d) interconnection; and e) incidence. The group's mobilization was triggered by unrest about the naturalization of death that such a scenario of alarming lethal violence rates had been announcing. We could not remain indifferent. Lost lives, represented by bodies that were merely counted and seemingly disposable, were selective in terms of age, gender, race, and territory, and they involved stories of bereaved and desperate families. Thus, they needed to become visibilized and qualified as human, considered in their importance not only to close people, but to society. Thus, in such a context, the group would be committed to increase awareness and mobilize the interconnection between the university and social movements to address the forms of violence. This has been the course of the MCVI, which also draws on seminars, study groups, and other spaces for reflection and education. The direct incidence has been occurring, fundamentally, via existing groups or those that emerged in the university environment, such as: university outreach and research programs and projects; nuclei; laboratories; observatories; and study groups. It has taken constant effort and attention so that actions are deified, more and more, in the social spaces of communities that ask for them.

The MCVI has some basic principles that guide its thoughts and actions and that have been kept among us, even if we are in constant movement, since it has been characterized as a 'movement on the move,' because of the needs that we can detect by listening to and auscultating the various contexts in which manifestations of violence take place. It is worth making it clear that the MCVI is aiming, preferably, at actions and thoughts that strengthen the prevention of various manifestations of violence, particularly those that affect children, teenagers, and young people.

Constant auscultation and listening have provided evidence of the dispute of narratives in circulation in the social life of Ceará. As the first dispute, we observe the

---

concepts of the relationship between university and society, strengthening the narrative that actions in the academic sphere can and do take place outside their walls. We are trying to crack them, or even knock them down, through dialogism with some instances of civil society: groups, communities – especially those undergoing a more critical situation in terms of daily violence and needs to be met by the university environment, in view of its irrefutable social function. Likewise, we have been putting into question the narrative to contribute to internal and external education in the MCVI. By *internal education* we think of our dialogism, the collective construction of planning and decision making, the partnerships we have established between domains of university outreach, teaching, research, and political action, which result in strengthening our nuclei, laboratories, observatories, and groups, in quiet places of courses, centers, colleges, and institutes of the HEIs.

Partnerships with domains outside the university environment have also contributed to the narrative we have constructed in the MCVI that knowledge is produced not only at the HEIs, but in various social spaces, as well as in the interconnection between them. In other words, we name ourselves as epistemic subjects who construct observations, thoughts, and knowledge that do help us to concretize actions that contribute to collective well-being and dignity for all. We follow the path pointed out by Boaventura de Sousa Santos (2009, pp. 19-20) concerning “the profile of a new emerging scientific order,”

[...] as this synthesis [of the emerging science] takes place, the hierarchical distinction between scientific knowledge and vulgar knowledge [common sense] tends to disappear and practice consists in what the philosophy of practice does and says.

Perhaps, the most central and peculiar narrative, since it shows our most basic principles, is that synthesized in the very name of the movement: *Every Life Matters*. We try to contribute to deconstruct ideas, circulating in social thought, that some lives matter more than others. Likewise, we are in the narrative dispute that there is a responsibility dimension of the HEIs to contribute in this way, i.e. *every life matters*. It is worth registering a synthesis thought, proposed by a Biology professor at the Federal University of Ceará (UFC), through which we concretize education actions:

Every life matters, including the lives of those who do not care about other lives.

Another key axis of the MCVI, the contribution in raising awareness and providing external education, in terms of preventing manifestations of violence, has been materialized

---

in a number of our actions, many of them in partnership with civil society institutions and detailed information is shown below. First, it is worth contextualizing the issue of violence in Ceará and in Fortaleza, which has mainly victimized teenagers and youngsters from peripheral neighborhoods, the vast majority of them blacks.

## Scenario of lethal violence in Ceará

The critical scenario of violence in Brazil is highlighted, among other aspects, by the large number of homicides in recent years. According to the *Anuário Brasileiro de Segurança Pública 2018* (Fórum Brasileiro de Segurança Pública [FBSP], 2018), the country registered 63,880 homicides in 2017, which is equivalent to a rate of 30.8 victims per 100,000 inhabitants. *The Atlas da Violência 2018* (Cerqueira et al., 2018) indicates that homicide has been the main cause of mortality, especially among young men aged from 15 to 19 years – representing 56.5% of the deaths in this population.

In 2017, Ceará reached a worrisome rate of 59.1 homicides per 100,000 inhabitants (FBSP, 2018), totaling 5,332 violent deaths – the highest number ever registered in the state's history. In the same study, its capital city, Fortaleza, reaches 77.3 homicides per 100,000 inhabitants, ranking second among the highest homicide rates in Brazil.

According to the Department of Public Security and Social Defense (Secretaria de Segurança Pública e Defesa Social – SSPDS) of Ceará, until December 26, 2018, the state registered 4,460 intentional lethal violent crimes (ILVCs)<sup>2</sup>, making this year the second most violent. Faced with such striking numbers, we must see that the rise of this type of violent mortality did not occur abruptly. Within the period from 2005 to 2015, Cerqueira et al. (2017) indicate that there was an increased number of deaths in the North and Northeast regions, while in the Southeast and South regions there was a drop in homicide rates. In the same period, Ceará increased from the 17th (rate of 21 cases per 100,000 inhabitants) to the 3rd position (rate of 46.7 cases per 100,000 inhabitants) among the states with highest homicide rates in the country. In addition, among the 30 most violent Brazilian municipalities in 2015, 3 are located in Ceará: Maracanaú (6th position); Fortaleza (13th position); and Caucaia (27th position) (Cerqueira et al., 2017). The same ranking registers only another capital city: São Luís-MA (23rd position). In terms of firearm homicides in Brazilian capital cities, Fortaleza moved from 19th position in 2004 to 1st position in 2014, reaching a rate of 81.5 firearm homicides per 100,000 inhabitants (Waiselfisz, 2015b).

*The Mapa da Violência 2014* already pointed out that, in Brazil, youngster homicide (individuals aged from 15 to 29 years) accounted for 53.4% of all cases registered in 2012, and the young population accounts for 26.9% of the country's total population (Waiselfisz,

---

**2** This is the criminal typification used by the SSPDS, which includes homicides, robberies, bodily injury followed by death and feminicide.

---

2014). In turn, *the Mapa da Violência 2015* brings a study focused on violent mortality among teenagers aged 16 and 17 years and notices that within the period from 1980 to 2013, the homicide rate per 100,000 inhabitants in this age group grew by 496.4% – becoming one of the main responsible for the increase of the means of this type of mortality in the general population (Waiselfisz, 2015a). Still according to Waiselfisz (2015a), in 2013, Fortaleza had the highest homicide rate: 267.7 per 100,000 teenagers aged 16 and 17 years.

In order to ratify the critical situation of homicides in the age group from 12 to 18 years, it is worth mentioning the *Índice de Homicídios na Adolescência* (IHA) (Melo & Cano, 2017), which studies homicide mortality by specifically delimiting the age group of adolescence (12 to 18 years) in relation to the rate per 1,000 teenagers in cities with more than 100,000 inhabitants. In the last survey carried out, for the year 2014, Ceará was the state showing the highest IHA: 8.71 per 1,000 teenagers. Among the capital cities, Fortaleza also ranked first, totaling 10.94 homicides per 1,000 teenagers. In the previous edition of the IHA, with numbers for the year 2012, Fortaleza already ranked first as the capital city with the highest IHA: 9.92 (Melo & Cano, 2014).

In this scenario of worsening of lethal violence in the state, attention is drawn to the increase in episodes of massacres and micro-massacres. By way of illustration, 7 massacres were registered in Ceará within the first 7 months of 2018 (O Portal de Notícias da Globo [G1], 2018). In January alone, 3 events occurred, one of them the largest massacre registered in the state, in which 14 people were killed after the invasion of a group of armed people in a *forró* show in Cajazeiras, a neighborhood in Fortaleza (Cavalcante, 2018).

Until the Cajazeiras Massacre, the most emblematic case of this lamentable ranking was the Curió Massacre, in which 11 people were murdered by policemen in November 2015 (O Povo Online, 2016). Another recurring situation consists in double or triple murders, frequent in the state. In his journalistic column on public security, Ricardo Moura (2017) already pointed out the aggravation of these events, which he named as micro-massacres. According to the author, during the first 5 months of that year there were 30 episodes in which 2 or more people were murdered in Ceará.

According to the CCPHA (2018b), during the first 7 months of 2018 there was a large increase in the number of ILVCs against female victims in Ceará, a situation that becomes more serious considering the age group from 10 to 19 years. In Fortaleza alone there was an increase of 412.5% in the murders of girls.

This is a different scenario from the trends studied in these events, since, historically, the percentage of female homicide victims in all states of the country does not exceed 10% of the total number of people killed. In the *Anuário Brasileiro de Segurança Pública 2018* (FBSP, 2018), for the year 2017, Ceará is the third state in the murder rate of women, which represents 7.6% of the total deaths in the state. In a survey conducted by the CCPHA, considering the total number of violent deaths whose victims were between 10 and 19

---

years old, in Ceará almost 15% are girls and 20% of the teenagers murdered in Fortaleza are female.

When highlighting the recurrence of episodes of such violence, in an already aggravated scenario of deaths, we are interested in discussing the process of social naturalization of deaths of children and youngsters inhabiting the urban margins. Such naturalization seems to be related to acceptability of the fact there are segments of the population that can be killed, notably young people, blacks, and residents of more impoverished regions, making it seem that there must be tragedies with increasingly large numbers so that some social repercussion occurs.

## **“Movement on the move”: narrative disputes, coexistence, and mutual learning**

This topic tells the experiences and actions taken by the MCVI, which may be divided into the following axes: a) awareness-raising and training; and b) communication and political actions.

This division has only a didactic purpose, to better expose the activities. However, it is characterized by transversality in its practices, i.e. they are dimensions that intertwine, since they are involved and feed each other, to the extent that this favors communication and awareness-raising about the problem of lethal violence against teenagers and youngsters and education is also promoted for MCVI members and those who participate in their activities, which in fact become political actions.

### **Awareness-raising and education**

Throughout its first year, the MCVI conducted several activities to sensitize and mobilize the population of Ceará in terms of preventing and coping with violence in the state, and this is the movement's purpose from the outset. Thus, we hold seminars in several public and private universities, such as the UFC, the Universidade de Fortaleza (UNIFOR), the University of International Integration of Afro-Brazilian Lusophony (UNILAB), the Ceará State University (UECE), the Ceará State University Vale do Acaraú (UVA), the Centro Universitário Christus (UniChristus), the Centro Universitário 7 de Setembro (UNI7), and the Faculdades Nordeste (FANOR). These seminars aimed at promoting information and production of knowledge and practices, based on the exchange of experiences between people who already research and work in the areas of Social Sciences, Psychology, Law, and Public Security, as well as society as a whole. The themes discussed in such events addressed the university and its actions in preventing and coping with violence in Ceará; the impacts of social inequalities and violations of rights in producing urban violence; the

---

challenges to overcoming violence: insecurity, extermination of black youth, and right to the city; and public policies and debated budget for teen homicide prevention.

There was, however, a turnaround in the dynamics of the MCVI when, in the second half of 2018, in addition to remaining focused on planning and deploying awareness raising and education actions, we also started being invited by institutions that seek guidance and support to face, in their scopes of action, situations of violence. We realized a sense of urgency for the needs involved in this reality to be heard. There is a pressing necessity to inform the obstacles to the functioning of these institutions as a result of the violence that is often experienced and this makes workers of these services get sick. Such a need to listen, however, was accompanied by a certain silence, a ban on some utterances, since they could denounce occurrences that should remain invisible, as they supported the reality of violence in some locations.

Incidentally, in the university environment, we started, in the second half of 2018, the educational work along with students of the Biology Course at the UFC, who hold scholarships provided by the Institutional Program for Teaching Initiation (PIBID), with activities conducted along with the official school network. As MCVI members, we shared the activities planned and addressed, in conversation rounds: the various forms of violence; violence in the State of Ceará, with a deeper focus on high homicide rates among teenagers and young people; ways of preventing and coping with violence; healthcare and self-care practices. The MCVI plans to go on with this along with students who hold scholarships provided by the PIBID/UFC in several other undergraduate courses.

The listening and care-related needs have increased and one of the actions taken by the MCVI was mobilizing psychologists from Fortaleza, who, being aware of the problem, mainly distress of families that lost children or young relatives in these massacres or in other occurrences, offered free weekly service for these cases. This action is coordinated by the Ceará State Public Defender's Office (DPE-CE), through the User's Embrace Network Program (Programa Rede Acolhe).

The User's Embrace Network Program also sought some groups that conduct university outreach or internship programs, in the Psychology Course of the UFC, and this resulted in the interconnection of four teams, linked to nuclei, laboratories, and university outreach programs, specifically the Research and Intervention Group on Violence, Social Exclusion, and Subjectivity (Grupo de Pesquisas e Intervenções sobre Violência, Exclusão Social e Subjetividade – VIESES), the Ceará Center for Studies and Research on Children (Núcleo Cearense de Estudos e Pesquisas sobre a Criança – NUCEPEC), the Laboratory of Behavior Analysis of Ceará (Laboratório de Análise do Comportamento do Ceará – LACCE), and the Pasárgada University Outreach Project (Projeto de Extensão Pasárgada). This interconnection between the MCVI and the User's Embrace Network Program along with the Psychology Course of the UFC made it possible to put interventions into practice

---

at public schools in the Bom Jardim neighborhood, collectively chosen by the Bom Jardim School Forum, which also introduced the school community's needs in relation to the type of actions to be taken. In one of the meetings of this forum, with participation of UFC teams, three intervention types were characterized: a) 'Good Chat' (Bom de Papo), open discussions as conversation rounds or workshops with school students, on themes related to *human rights, urban violence, life history*, and others; b) 'Sensitive Listening' (Escuta Sensível), a more individualized listening space in cases of need for psychological care, carried out by trainees in Psychology; and c) 'I got together' (Me Junto), with broader actions of political mobilization through artistic, cultural, or community manifestations.

We were also present at the VII Meeting of Psychologists of the SESA Network, at the invitation of its organizers so that we could provide, along with psychology practitioners from the Ceará State Health Department (Secretaria de Saúde do Estado do Ceará – SESA), in-depth analysis of violence as a theme and its various manifestations. Psychologists pursued their activities in the most varied institutions of the SESA Network: general hospitals and mental health hospitals; Family Health Program; and supervision of multiprofessional residency programs, to name a few. The debate focused particularly on the unacceptable teen and youngster homicide rates in Fortaleza and in Ceará; the increased number of girl homicides within the last two years; and how the MCVI has been constituted. There was exchange of information and experiences that could result in more spaces for dialogue and mutual strengthening of thoughts and actions.

At the invitation of the Ceará Public Health School (Escola de Saúde Pública do Ceará – ESP-CE), as MCVI members, we collaborate to continuing education of healthcare residency students and community health workers. Especially in relation to the second category of practitioners, we noticed the need for therapeutic listening, which seemed more urgent than adopting prevention/awareness-raising strategies. During this process, some MCVI members participated in meetings with the professional team responsible for this educational initiative, as well as in meetings with community health workers in the municipalities of Fortaleza, Guaramiranga, and Itaitinga.

On another front, as MCVI members, we participated in several activities along with professors and students from the UNI7. We highlight herein the dialogue with professors in Psychology and Law, contributing to the activities both in the classroom and in study groups in both areas. Also, the BRADO – Experimental Advertising Agency, which consists of students in Social Communication, voluntarily designed the visual identity of the MCVI.

The diversity of interactions shown reinforces the MCVI's willingness to talk to various areas from a perspective of constant exchange of experiences and knowledge that can contribute to prevent and cope with situations of violence in the State of Ceará.

---

## Communication and political actions

Since the outset of the MCVI, we have been in close dialogue with the Journalism Sector of the UFC University FM Radio. Contact has taken place more often with those responsible for the Radio Debate Program (Programa Rádio Debate), which airs on working days. Thus, we have publicized events, socialized thoughts that can contribute to prevent and cope with violence in Ceará and our presence in the Radio Debate Program episodes focuses on themes directly related to the MCVI action lines. From August 2018 on, we established a partnership with the Radio Debate Program production team in order to provide at least two episodes each month with content, and MCVI members and other players from the university environment and social movements have attended the program. It has been a rich experience: in addition to the debate during the episode, listeners also participate, by bringing observations, critiques, and questions about the various dimensions of the violence processes. The partnership between the MCVI and the UFC University FM Radio became even more intense during the month of December, since many human rights aspects were highlighted, with a view to the celebration of 70 years of approval, by the General Assembly of the United Nations (UN), of the Universal Declaration of Human Rights (UDHR). The partnership under analysis also has an internal formative nature in face of the MCVI, since students and young practitioners have attended the program as debaters, reporting their experiences in actions taken by the movement.

Another effort to sensitize the population that Fortaleza, despite being a city that is much sought after by tourists, is also a site of struggle for life, we held at the Iracema Beach, during the school holidays, the event 'The struggle for life does not take away vacation time' (A luta pela vida não tira férias) – which had the support of several social movements and the CCPHA, being highlighted by the local media. It is worth mentioning that, by means of a partnership with the BRADO agency and relying on the support of some media outlets, the MCVI produced a short film to report some aspects of one of the ways that structure the chain of situations of violence.

In addition, the MCVI adhered to popular agendas by supporting and participating in events such as: a) the 6th 'March of the City Outskirts' (Marcha da Periferia), an action organized by several groups in Fortaleza, whose theme in this edition highlighted the narratives of families that have lost children violently and asked for public policy actions that result in reducing homicides in the capital city and in Ceará; b) the 1st 'Youth Homicide Prevention Week' (Semana de Prevenção aos Homicídios de Jovens), an initiative encouraged by the CCPHA and regulated by the Lei Estadual n. 16.482 (2017), which mobilized various public agents and civil society to discuss homicide prevention strategies in the State of Ceará; and c) the event 'Childhood as Absolute Priority' (Infância Prioridade Absoluta), organized by the Permanent Forum of Non-Governmental Organizations Advocating for the Rights of

---

Children and Teenagers (Fórum Permanente de Entidades Não Governamentais de Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente – DCA Forum), which expressed indignation at disrespect for the absolute priority given to children and teenagers, in view of the nonexistent or low budget allocation for actions related to the respective social subjects.

Thus, as we have already said, in 2018, the MCVI was characterized as ‘a movement on the move’ – this is so because we reorganized our early objectives, interconnecting them to social reality, and keep strong as a broad collective construction, expanding our scope of intervention as time passes by.

## Further challenges

Even in view of this context of homicide reduction in the year 2018, although there is an increase in feminicide among youngsters, it is worth emphasizing that hope was not renewed by the new year and, on January 2, 2019, a wave of attacks was triggered – which already totaled more than 200 criminal acts in 48 cities in the State of Ceará and had not come to an end during the writing of this article, until January 21, 2019. The SSPDS claimed that more than 400 people were arrested for taking part in attacks. These data are reported on a daily basis in newspapers of state circulation. In the midst of this scenario, we must ask how will the judicial system, chock-full of court proceedings, meet these needs created in a few days? Will the needs of provisional prisoners increase and how will tensions in prisons affect the territories in the coming months?

The attacks demonstrated the strength and power of criminal organizations, which set fire to several public and private buildings, buses, garbage trucks, viaducts, power poles, banking centers, security equipment, etc. The fuse was lit by the unceremonious statement made by the Secretary of Prison Administration (Secretário de Administração Penitenciária – SAP), a newly created position, who said he did not recognize criminal organizations in the state, thus there was no reason to divide prisoners by rival groups in prisons. Nevertheless, for at least three years, criminal organizations have shown, more forcefully, great power of regimentation and mobilization in prisons, socio-educational centers, and neighborhoods, especially in the City of Fortaleza, for execution of the most varied types of criminal acts, penalizing the working classes with expulsion from their households and hindering both the right to come and go and the access to public services.

During this period of attacks, however, it is speculated that in some communities there was some stabilization of conflicts between rival groups, with homicide reduction in January, when compared to the same period in 2018 (Castro, 2019), and free movement of people in previously forbidden territories. Fear began to operate in various forms in the city, extrapolating the walls of its outskirts, although the latter remain as the most affected locations.

---

Thus, the dynamics of homicide reduction did not seem to diminish the warlike power of criminal organizations in Ceará and the possible solutions to this complex problem seem far from being achieved. Which prevention actions have been deployed on a large scale? Again, the focus of public security seems to be calling the Military Police, keeping a reaction perspective.

Given the above, it is necessary to overcome the silencing of some debates, which makes many of the violence mechanisms invisible in neighborhoods and, as a social movement, achieve capillarity in discussions on violence prevention and on coping with its structural causes in the most diverse academic and non-academic environments, reinforcing and expanding the actions carried out during the year 2018.

## Final remarks

We introduce in this article the MCVI, an organized and plural group, with representatives from universities and civil society, which came about by having researchers and professors' indignation and commitment to deny remaining indifferent to a rather gloomy reality of urban violence, which has taken many lives and it has particularly affected young blacks from impoverished regions in the capital city of the State of Ceará, which are not by chance located in the outskirts of the city. This mobilization has repercussions on the adherence of a significant number of HEIs, leading their representatives to engage in the movement's actions and make it broad and consistent, in addition to enabling greater interconnection to social and community movements.

In exposing our actions, we hope to give visibility to possible ways of preventing and coping with violence, which are not enough to solve the problem, given its complexity and the need to involve sectors of public power and civil society in coordinated and integrated actions, with the purpose of contributing to guarantee security, mobility conditions, and, more broadly, fundamental rights to the population as a whole.

This is how we stand because we understand that the fight against violence is not done with more violence and only through repression policies. This path leads us to a daily life of war, fear, and paralysis of people, who start asking for solutions without getting into the problem at all. Our struggle seeks to make society and the public power aware in order to take strategies that are not exhausted in tackling emerging situations, which, in turn, do not reach the origins of the problem, but along with these situations, which are also important, commit ourselves to policies public and social rights that favor the guarantee of rights, by having in mind that public security and the fight against violence can only be effective if associated with such guarantees.

---

Thus, we see that our challenges are immense and depend on this commitment to be overcome. However, strength, courage, and social commitment nourish us so that we do not lose hope of living better days and sharing victories in this journey.

## References bibliographical

- Castro, B. (2019, 19 de janeiro). *Homicídios no Ceará caem pela metade em plena crise de segurança*. Recuperado de [https://brasil.elpais.com/brasil/2019/01/17/politica/1547732693\\_443586.html](https://brasil.elpais.com/brasil/2019/01/17/politica/1547732693_443586.html)
- Cavalcante, I. (2018, 28 de janeiro). *Com 14 mortos, Cajazeiras registra a maior chacina do Ceará*. Recuperado de <https://www.opovo.com.br/jornal/dom/2018/01/com-14-mortos-cajazeiras-registra-a-maior-chacina-do-ceara.html>
- Cerqueira, D., Lima, R. S., Bueno, S., Neme, C., Ferreira, H., Coelho, D. ... Merian, F. (2018, junho). *Atlas da Violência 2018*. Rio de Janeiro, RJ: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Recuperado de [http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/relatorio\\_institucional/180604\\_atlas\\_da\\_violencia\\_2018.pdf](http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/relatorio_institucional/180604_atlas_da_violencia_2018.pdf)
- Cerqueira, D., Lima, R. S., Bueno, S., Valencia, L. I., Hanashiro, O., Machado, P. H. G., & Lima, A. S. (2017, junho). *Atlas da Violência 2017*. Rio de Janeiro, RJ: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Recuperado de <http://www.ipea.gov.br/atlasviolencia/download/2/2017>
- Comitê Cearense pela Prevenção de Homicídios na Adolescência. (2018a). *Cada Vida Importa: Relatório do Primeiro Semestre de 2018 do Comitê Cearense pela Prevenção de Homicídios na Adolescência*. Fortaleza, CE: Assembleia Legislativa do Estado do Ceará.
- Comitê Cearense pela Prevenção de Homicídios na Adolescência. (2018b). Movimento Cada Vida Importa mobiliza comunidade acadêmica contra homicídios de jovens. In Autor, *Cada Vida Importa: Relatório do Primeiro Semestre de 2018 do Comitê Cearense pela Prevenção de Homicídios na Adolescência* (pp. 36-41). Fortaleza, CE: Assembleia Legislativa do Estado do Ceará.
- Fórum Brasileiro de Segurança Pública. (2018). *Anuário Brasileiro de Segurança Pública 2018*. São Paulo, SP: Autor.
- Lei Estadual n. 16.482, de 19 de dezembro de 2017*. (2017). Institui a Semana Estadual de Prevenção aos Homicídios de Jovens no âmbito do estado. Fortaleza, CE.
- Melo, D. L. B., & Cano, I. (Orgs.). (2014). *Índice de Homicídios na Adolescência: IHA 2012*. Rio de Janeiro, RJ: Observatório de Favelas.
- Melo, D. L. B., & Cano, I. (Orgs.). (2017). *Índice de Homicídios na Adolescência: IHA 2012*. Rio de Janeiro, RJ: Observatório de Favelas.
- Moura, R. (2017, 29 de maio). *Microchacinas cotidianas*. Recuperado de <https://www.opovo.com.br/jornal/colunas/segurancapublica/2017/05/microchacinas-cotidianas.html>

- 
- Negreiros, D. J., Quixadá, L. M., & Barros, J. P. P. (2018). Movimento Cada Vida Importa: a universidade na prevenção e no enfrentamento à violência no Ceará. *Universidade e Sociedade*, 28(62), 74-87.
- O Portal de Notícias da Globo (2018, 17 de julho). *Sete chacinas no Ceará deixaram 48 mortos em 2018; relembre casos*. Recuperado de <https://g1.globo.com/ce/ceara/noticia/ceara-tem-48-mortes-em-sete-chacinas-em-2018.ghtml>
- O Povo Online. (2016, 2 de setembro). *Chacina da Messejana: PMs fizeram cerco para matar, diz investigação*. Recuperado de <http://www20.opovo.com.br/app/opovo/cotidiano/2016/09/02/noticiasjornalcotidiano,36557>
- 32/chacina-da-messejana-pms-fizeram-cerco-para-matar-diz-investigacao.shtml
- Santos, B. S. (2009). *Um discurso sobre as ciências* (6a ed.). São Paulo, SP: Cortez.
- Waiselfisz, J. J. (2014). *Mapa da Violência 2014: os jovens do Brasil*. Brasília, DF: Secretaria-Geral da Presidência da República.
- Waiselfisz, J. J. (2015a, junho). *Mapa da Violência 2015: adolescentes de 16 e 17 anos do Brasil* (Versão Preliminar). Rio de Janeiro, RJ: Faculdade Latino-Americana de Ciências Sociais.
- Waiselfisz, J. J. (2015b, agosto). *Mapa da Violência 2016: homicídios por armas de fogo no Brasil*. Rio de Janeiro, RJ: Faculdade Latino-Americana de Ciências Sociais.

## How to cite this article:

### ABNT

PINHEIRO, Â. de A. A.; SOUSA, B. D. L.; NEGREIROS, D. J.; BARROS, J. P. P.; QUIXADÁ, L. M.; COLAÇO, V. de F. R. On the move: report of a collective experience of resistance to violence in Ceará. *Conhecer: Debate entre o Público e o Privado*, n. 22, p. 45-59, 2019.

### APA

Pinheiro, Â. de A. A., Sousa, B. D. L., Negreiros, D. J., Barros, J. P. P., Quixadá, L. M., & Colaço, V. de F. R. (2019). On the move: report of a collective experience of resistance to violence in Ceará. *Conhecer: Debate entre o Público e o Privado*, 22, 45-59.

### Vancouver

Pinheiro ÂAA, Sousa BDL, Negreiros DJ, Barros JPP, Quixadá LM, Colaço VFR. On the move: report of a collective experience of resistance to violence in Ceará. *Conhecer: Debate entre o Público e o Privado* [Internet]. 2019 [cited Apr 22, 2019];(22):45-59. Available from: <https://revistas.uece.br/index.php/revistaconhecer/article/view/1022>

# **Em movimento: relato de experiência coletiva de resistência à violência no Ceará**

**Ângela de Alencar Araripe Pinheiro**

*Doutora em Sociologia pela Universidade Federal do Ceará – UFC*

*Professora Associada do curso de Psicologia – UFC*

*a3pinheiro@gmail.com*

**Benjamim Diego Lucas y Sousa**

*Mestre em Sociologia pela Universidade Federal do Ceará – UFC*

*Coordenador de pesquisas do Comitê Cearense pela Prevenção de Homicídios na Adolescência*

*benjamimlucas@gmail.com*

**Daniele Jesus Negreiros**

*Mestre em Psicologia pela Universidade Federal do Ceará – UFC*

*Psicóloga e Assessora Técnica do Comitê Cearense pela Prevenção de Homicídios na Adolescência*

*danielejn@gmail.com*

**João Paulo Pereira Barros**

*Doutor em Educação pela Universidade Federal do Ceará – UFC*

*Professor Adjunto do curso de Psicologia – UFC*

*joaopaulobarros07@gmail.com*

**Luciana Martins Quixadá**

*Doutora em Educação pela Universidade Federal do Ceará – UFC*

*Professora Adjunta do curso de Psicologia – UECE*

*lucianaquixada@gmail.com*

**Veriana de Fátima Rodrigues Colaço**

*Doutora em Educação pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul – UFRGS*

*Professora Titular do curso de Psicologia – UFC*

*verianac@gmail.com*

## **Resumo**

Este artigo se propõe a socializar a história do Movimento Cada Vida Importa: A Universidade na Prevenção e no Enfrentamento da Violência no Ceará (MCVI) em seu primeiro ano de atividades. Inicialmente, abordam-se as condições de surgimento e os princípios básicos do MCVI. Em seguida, contextualiza-se o cenário de violência no Estado do Ceará em 2018, com

---

**Conhecer: debate entre o público e o privado**

2019, Vol. 09, nº 22

ISSN 2238-0426

DOI 10.32335/2238-0426.2019.9.22.1022

Licença Creative Commons Atribuição (CC BY 4.0)

Data de submissão 08 fev 19

Data de publicação 22 abr 19

---

dados críticos e interrogações sobre suas novas manifestações – como o aumento vertiginoso de homicídios de meninas. A ausculta de contextos e a escuta de diversificados atores sociais vêm sendo consideradas constantemente nas ações desse coletivo e são expostas a partir de dimensões axiais: a) sensibilização; b) mobilização; c) formação; d) articulação; e e) incidência. Ao final, este estudo apresenta alguns desafios postos para o MCVI em 2019, considerando as mudanças do cenário político e a crise da segurança pública do estado no mês de janeiro. Constata-se que o MCVI reconhece a necessidade de obter maior capilaridade nas instituições de Ensino Superior (IES), tanto em termos de sua ampliação para um número maior de unidades de ensino e campos do saber quanto da inclusão de outros atores sociais das IES – como os servidores técnico-administrativos e os trabalhadores de apoio. É o MCVI em movimento.

**Palavras-chave** violência; adolescentes; jovens; homicídios; mobilização.

## **On the move: report of a collective experience of resistance to violence in Ceará**

### **Abstract**

This article proposes to share the history of the Movement Every Life Matters: The University in Preventing and Coping with Violence in Ceará (Movimento Cada Vida Importa: A Universidade na Prevenção e no Enfrentamento da Violência no Ceará - MCVI) in its first year of activities. Initially, the emergence conditions and the primary principles of the MCVI are addressed. Next, the scenario of violence in the State of Ceará is contextualized in 2018, with critical data and questions about its new manifestations – such as the vertiginous increase in the number of girl homicides. The auscultation of contexts and the listening to various social players have been constantly considered in the actions of this group and they are exposed through axial dimensions: a) awareness-raising; b) mobilization; c) education; d) articulation; and e) incidence. In the end, this study presents some challenges for the MCVI in 2019, by considering the political scenario changes and the state's public security crisis in January. It is noticed that the MCVI recognizes the need to obtain greater capillarity in Higher Education institutions (HEIs), both in terms of its expansion to a greater number of teaching units and fields of knowledge and the inclusion of other social players from HEIs – like technical-administrative civil servants and support workers. This is the MCVI on the move.

**Key words** violence; teenagers; youngsters; homicides; mobilization.

---

# En movimiento: informe de una experiencia colectiva de resistencia a la violencia en Ceará

## Resumen

Este artículo se propone socializar la historia del Movimiento Cada Vida Importa: La Universidad en la Prevención y en el Enfrentamiento de la Violencia en Ceará (Movimento Cada Vida Importa: A Universidade na Prevenção e no Enfrentamento da Violência no Ceará – MCVI) en su primer año de actividades. Inicialmente, se abordan las condiciones de surgimiento y los principios básicos del MCVI. En seguida, se contextualiza el escenario de violencia en el Estado de Ceará en 2018, con datos críticos e interrogaciones sobre sus nuevas manifestaciones – como el aumento vertiginoso de homicidios de niñas. La auscultación de contextos y la escucha de diversificados actores sociales vienen siendo consideradas constantemente en las acciones de este colectivo y se exponen a partir de dimensiones axiales: a) sensibilización; b) movilización; c) formación; d) articulación; y e) incidencia. Al final, este estudio presenta algunos desafíos planteados para el MCVI en 2019, considerando los cambios del escenario político y la crisis de la seguridad pública del estado en el mes de enero. Se constata que el MCVI reconoce la necesidad de obtener mayor capilaridad en las instituciones de Enseñanza Superior (IES), tanto en términos de su ampliación a un número mayor de unidades de enseñanza y de campos del saber como de la inclusión de otros actores sociales de las IES – como los servidores técnico-administrativos y los trabajadores de apoyo. Esto es el MCVI en movimiento.

**Palabras clave** violencia; adolescentes; jóvenes; homicidios; movilización.

## Introdução

O Movimento Cada Vida Importa: A Universidade na Prevenção e no Enfrentamento da Violência no Ceará (MCVI) iniciou suas atividades em fevereiro de 2018<sup>1</sup>. Surgiu no já então cenário de aprofundamento da violência letal nesse estado, em meio a elevado número de chacinas e à classificação do Ceará e de sua capital, Fortaleza, em primeiro lugar em assassinatos de adolescentes nos *rankings* de estados e capitais do país, respectivamente (Cerqueira et al., 2017; Comitê Cearense pela Prevenção de Homicídios na Adolescência [CCCPHA], 2018a; Melo & Cano, 2017). Omissões em termos de políticas públicas voltadas à prevenção desses graves processos, respostas do poder público restritas a ações de punição e repressão, aliadas à indignação de muitos de nós, levaram-nos a um movimento de articulação de integrantes de instituições de Ensino Superior (IES) para intensificar ações já existentes e concretizar outras mais voltadas à prevenção e ao enfrentamento da violência no Ceará.

<sup>1</sup> Para aprofundamento sobre o MCVI, sugere-se a leitura de Negreiros, Quixadá e Barros (2018).

---

Ao longo do último ano, docentes, estudantes (em maior número) e servidores técnico-administrativos de pelo menos 14 IES, de diversos campos do saber, em parceria com o Comitê Cearense pela Prevenção de Homicídios na Adolescência (CCPHA) e com instituições da sociedade civil (como fóruns, redes, institutos e associações), articularam-se para incidir e contribuir interna e externamente com a prevenção e o enfrentamento das mais diversificadas manifestações de violência, que incluem, dentre tantas ameaças e violações de direitos individuais e coletivos: violência física; violência psicológica; violência política; violência institucional; e violência letal.

Como um coletivo, portanto em processo, o MCVI se volta constantemente a 5 dimensões axiais: a) sensibilização; b) mobilização; c) formação; d) articulação; e e) incidência. A mobilização do grupo foi despertada pela inquietação diante da naturalização da morte que esse cenário de índices alarmantes de violência letal vinha anunciando. Não era possível ficarmos indiferentes. As vidas perdidas, representadas por corpos que eram contabilizados e pareciam descartáveis, mostravam-se seletivas em termos etários, de gênero, de raça e de território e envolviam histórias de famílias enlutadas e desesperadas. Assim, requeriam ser visibilizadas e qualificadas como humanas, consideradas em sua importância não apenas para pessoas próximas, mas para a sociedade. Desse modo, diante de tal contexto, o grupo teria o compromisso de expandir a sensibilização e mobilizar a articulação entre a universidade e os movimentos sociais para o enfrentamento das formas de violência. Tem sido assim o percurso do MCVI, que também se nutre de seminários, grupos de estudos e outros espaços de reflexão e formação. A incidência direta vem ocorrendo, fundamentalmente, via coletivos já existentes ou que passaram a existir no meio universitário, quais sejam: programas e projetos de extensão e de pesquisa; núcleos; laboratórios; observatórios; e grupos de estudos. Temos adotado constante esforço e atenção para que as ações se deem, cada vez mais, nos espaços sociais de comunidades que solicitem.

O MCVI tem alguns princípios básicos que vêm norteando suas reflexões e ações e que têm se mantido entre nós, mesmo que estejamos em constante movimento, pois tem se caracterizado como um “movimento em movimento”, em função das demandas que conseguimos detectar por meio da escuta e da ausculta dos diferentes contextos em que as manifestações de violência ocorrem. É importante deixar claro que o MCVI vem se voltando, preferencialmente, a ações e reflexões que fortaleçam a prevenção das diversas manifestações de violência, particularmente aquelas que incidem em crianças, adolescentes e jovens.

A ausculta e escuta constantes têm apontado evidências da disputa de narrativas em circulação na vida social do Ceará. Como primeira disputa se observam as concepções da relação entre universidade e sociedade, fortalecendo a narrativa de que ações do meio acadêmico podem e vêm se dando fora de seus muros. Estamos tentando trincá-los, ou até

---

derrubá-los, por meio de dialogia com instâncias da sociedade civil: coletivos, comunidades – em especial aquelas que se encontram em situação mais crítica em termos de violências cotidianas e de demandas a ser atendidas pelo meio universitário, tendo em vista sua irrecusável função social. Igualmente, temos disputado a narrativa para contribuir com a formação interna e externa do MCVI. Por formação interna entendemos a nossa dialogia, a construção coletiva de planejamentos e decisões, das parcerias que temos efetivado entre instâncias de extensão, ensino, pesquisa e ação política, que resultam em fortalecimentos de nossos núcleos, laboratórios, observatórios e grupos, em recantos dos diversos cursos, centros, faculdades e institutos das IES.

As parcerias com instâncias externas ao meio universitário também vêm contribuindo para a narrativa por nós construída no MCVI de que os saberes são produzidos não apenas nas IES, mas em distintos espaços sociais, bem como na articulação entre eles. Dito de outra forma, reconhecemos que somos sujeitos epistêmicos a construir observações, reflexões e saberes que nos ajudam a concretizar ações que contribuem para o bem viver coletivo e para dignidade de todos. Seguimos na direção que aponta Boaventura de Sousa Santos (2009, pp. 19-20) sobre “o perfil de uma nova ordem científica emergente”,

[...] à medida que se der esta síntese [da ciência emergente], a distinção hierárquica entre conhecimento científico e conhecimento vulgar [senso comum] tenderá a desaparecer e a prática será o fazer e o dizer da filosofia da prática.

A narrativa provavelmente mais central e peculiar, uma vez que evidencia nossos princípios mais básicos, é a que está sintetizada na própria denominação do movimento: *Cada Vida Importa*. Intentamos contribuir para a desconstrução de ideias, em circulação no pensamento social, de que algumas vidas importam mais do que outras. Igualmente, estamos na disputa de narrativa de que há uma dimensão de responsabilidade das IES quanto a contribuir nesse sentido, qual seja, de que *cada vida importa*. Cabe registrar um pensamento síntese, apresentado por um professor de Biologia da Universidade Federal do Ceará (UFC), com o qual concretizamos ações de formação:

*Toda vida importa, inclusive a vida daqueles que não se importam com as outras vidas.*

Outro eixo fundamental do MCVI, a contribuição com sensibilização e formação externa, em termos de prevenção de manifestações de violência, vem se concretizando em várias de nossas ações, muitas das quais em parceria com instituições da sociedade

---

civil e seu detalhamento será apresentado adiante. Antes, é importante contextualizar a problemática da violência no Ceará e em Fortaleza, que tem vitimado, notadamente, adolescentes e jovens de bairros periféricos e, em sua grande maioria, negros.

## Cenário de violência letal no Ceará

O cenário crítico de violência no Brasil se destaca, dentre outros aspectos, pelo alto número de homicídios nos últimos anos. Segundo o *Anuário Brasileiro de Segurança Pública 2018* (Fórum Brasileiro de Segurança Pública [FBSP], 2018), o país registrou 63.880 homicídios em 2017, o que equivale a uma taxa de 30,8 vítimas por 100 mil habitantes. O *Atlas da Violência 2018* (Cerqueira et al., 2018) indica que o homicídio tem sido a principal causa da mortalidade sobretudo entre jovens do sexo masculino na faixa etária de 15 a 19 anos – representando 56,5% das mortes dessa população.

Em 2017, o Ceará chegou à preocupante taxa de 59,1 homicídios por 100 mil habitantes (FBSP, 2018), totalizando 5.332 mortes violentas – o maior número registrado na história do estado. No mesmo estudo, sua capital, Fortaleza, chega a 77,3 homicídios por 100 mil habitantes, ocupando a segunda posição entre as maiores taxas de homicídios no Brasil.

Segundo a Secretaria de Segurança Pública e Defesa Social (SSPDS) do Ceará, até 26 de dezembro de 2018, o estado registrou 4.460 crimes violentos letais intencionais (CVLIs)<sup>2</sup>, o que tornou esse ano o segundo mais violento. Diante de números tão impactantes, é preciso compreender que a alta desse tipo de mortalidade violenta não ocorreu abruptamente. No período de 2005 a 2015, Cerqueira et al. (2017) apontam que houve aumento das mortes nas regiões Norte e Nordeste, ao passo que nas regiões Sudeste e Sul houve queda das taxas de homicídios. Nesse mesmo período, o Ceará passou da 17<sup>a</sup> (taxa de 21 casos por 100 mil habitantes) para a 3<sup>a</sup> colocação (taxa de 46,7 casos por 100 mil habitantes) entre os estados com maiores taxas de homicídios no país. Ademais, entre os 30 municípios brasileiros mais violentos em 2015, 3 se localizam no Ceará: Maracanaú (6º lugar); Fortaleza (13º lugar); e Caucaia (27º lugar) (Cerqueira et al., 2017). Esse mesmo ranking registra apenas outra capital: São Luís-MA (23º lugar). Em termos de homicídios com arma de fogo nas capitais brasileiras, Fortaleza passou do 19º lugar em 2004 para o 1º lugar em 2014, atingindo uma taxa de 81,5 homicídios com arma de fogo por 100 mil habitantes (Waiselfisz, 2015b).

O *Mapa da Violência 2014* já destacava que, no Brasil, os homicídios de jovens (indivíduos de 15 a 29 anos) corresponderam a 53,4% de todos os casos registrados em 2012, sendo que a população jovem corresponde a 26,9% do total de habitantes do país (Waiselfisz, 2014). Por sua vez, o *Mapa da Violência 2015* traz um estudo focado na

---

<sup>2</sup> Essa é a tipificação penal utilizada pela SSPDS, que engloba homicídios, latrocínios, lesão corporal seguida de morte e feminicídio.

---

mortalidade violenta entre adolescentes de 16 e 17 anos e constata que, no período de 1980 a 2013, a taxa de homicídios por 100 mil habitantes nessa faixa etária cresceu 496,4% – configurando-se como uma das principais responsáveis pelo aumento das médias desse tipo de mortalidade na população geral (Waiselfisz, 2015a). Ainda segundo Waiselfisz (2015a), em 2013, Fortaleza detinha a maior taxa de homicídios: 267,7 por 100 mil adolescentes de 16 e 17 anos.

Para ratificar a crítica situação dos homicídios na faixa etária de 12 a 18 anos, convém mencionar o *Índice de Homicídios na Adolescência* (IHA) (Melo & Cano, 2017), que estuda a mortalidade por homicídios recortando, especificamente, a faixa etária da adolescência (12 a 18 anos) em relação à taxa por mil adolescentes em cidades com mais de 100 mil habitantes. No último levantamento realizado, referente ao ano de 2014, o Ceará foi o estado que apresentou o maior IHA: 8,71 por mil adolescentes. Entre as capitais, Fortaleza também figurou na primeira posição do *ranking*, somando 10,94 homicídios por mil adolescentes. Na edição anterior do IHA, compreendendo os números de 2012, Fortaleza já ocupava a primeira posição como a capital com maior IHA: 9,92 (Melo & Cano, 2014).

Nesse cenário de agravamento da violência letal no estado, chama atenção o aumento de episódios de chacinas e microchacinas. A título de ilustração, nos primeiros 7 meses de 2018 foram registradas 7 chacinas no Ceará (O Portal de Notícias da Globo [G1], 2018). Apenas em janeiro ocorreram 3 eventos, sendo um deles a maior chacina registrada no estado, na qual 14 pessoas foram mortas após a invasão de um grupo de pessoas armadas em um show de forró, em Cajazeiras, um bairro de Fortaleza (Cavalcante, 2018).

Até a Chacina das Cajazeiras, o caso mais emblemático desse lamentável *ranking* foi a Chacina do Curió, na qual 11 pessoas foram assassinadas por policiais em novembro de 2015 (O Povo Online, 2016). Outra situação recorrente são duplos ou triplos assassinatos, frequentes no estado. Em sua coluna jornalística sobre segurança pública, Ricardo Moura (2017) já apontava o agravamento desses eventos, que ele denominou *microchacinas*. Segundo o autor, nos primeiros 5 meses daquele ano ocorreram 30 episódios em que 2 ou mais pessoas foram assassinadas no Ceará.

Segundo o CCPHA (2018b), durante os 7 primeiros meses de 2018 houve grande aumento no número de CVLIs contra vítimas do sexo feminino no Ceará, situação que se torna mais grave ao considerar a faixa etária de 10 a 19 anos. Somente em Fortaleza houve aumento de 412,5% nos assassinatos contra meninas.

Esse é um cenário diferente das tendências estudadas sobre esses eventos, pois, historicamente, o percentual de vítimas de homicídio do sexo feminino, em todos os estados do país, não ultrapassa 10% do total de pessoas mortas. No *Anuário Brasileiro de Segurança Pública 2018* (FBSP, 2018), correspondente ao ano de 2017, o Ceará é o terceiro estado em taxa de assassinato de mulheres, que representa 7,6% do total de mortes no estado. Em levantamento feito pelo CCPHA, considerando o quantitativo de mortes violentas cujas

---

vítimas tinham entre 10 e 19 anos, no Ceará quase 15% são meninas e 20% dos adolescentes assassinados em Fortaleza são do sexo feminino.

Ao destacar a recorrência de episódios de tamanha violência, em um cenário já bastante agravado de mortes, interessa-nos problematizar o processo de naturalização social das mortes de segmentos infantojuvenis que habitam as margens urbanas. Tal naturalização parece estar ligada à aceitabilidade de que existem segmentos populacionais que podem ser mortos, notadamente jovens, negros e moradores de regiões mais empobrecidas, fazendo com que pareça ser preciso haver tragédias com números cada vez mais vultosos para que ocorra alguma repercussão social.

## **“Movimento em movimento”: disputas de narrativa, convivência e aprendizado mútuo**

Este tópico narra as experiências e ações realizadas pelo MCVI, que podem ser divididas nos seguintes eixos: a) sensibilização e formação; e b) comunicação e ações políticas.

Tal divisão tem apenas um objetivo didático, para melhor exposição das atividades. Entretanto, tem a característica de transversalidade em suas práticas, ou seja, são dimensões que se entrecruzam, já que estão implicadas e retroalimentam-se, na medida em que se favorece a comunicação e sensibilização para o problema da violência letal contra adolescentes e jovens e também se promove a formação para os integrantes do MCVI e para aqueles que participam de suas atividades que, na prática, tornam-se ações políticas.

### **Sensibilização e formação**

Ao longo de seu primeiro ano, o MCVI realizou diversas atividades para sensibilizar e mobilizar a população cearense quanto à prevenção e ao enfrentamento da violência no estado, sendo esse o objetivo do movimento desde o início. Nesse sentido, realizamos seminários em diversas universidades públicas e privadas, como UFC, Universidade de Fortaleza (Unifor), Universidade da Integração Internacional da Lusofonia Afro-Brasileira (Unilab), Universidade Estadual do Ceará (UECE), Universidade Estadual Vale do Acaraú (UVA), Centro Universitário Christus (UniChristus), Centro Universitário 7 de Setembro (UNI7) e Faculdades Nordeste (Fanor). Tais seminários tiveram o intuito de promover informação e produção de saberes e práticas, a partir da troca de experiências entre pessoas que já pesquisam e atuam nas áreas de Ciências Sociais, Psicologia, Direito e Segurança Pública e a sociedade como um todo. Os temas debatidos nesses eventos abordavam a universidade e suas ações na prevenção e no enfrentamento à violência no Ceará; os

---

impactos das desigualdades sociais e das violações de direitos na produção da violência urbana; os desafios para superação da violência: insegurança, extermínio da juventude negra e direito à cidade; e as políticas públicas e o orçamento em debate para prevenção de homicídios na adolescência.

Houve, no entanto, uma reviravolta na dinâmica do MCVI quando, no segundo semestre de 2018, além de permanecermos voltados ao planejamento e à execução de ações de sensibilização e formação, também passamos a ser convidados por instituições que buscavam orientações e suporte para enfrentar, em seus contextos de ação, situações de violência. Percebemos que havia um sentimento de urgência para que as demandas diante dessa realidade fossem ouvidas. Uma necessidade premente de compartilhar os entraves no funcionamento dessas instituições como decorrência da violência frequentemente vivenciada e geradora de adoecimento dos trabalhadores desses serviços. Essa necessidade de escuta vinha, no entanto, acompanhada de certo silenciamento, de uma interdição de algumas falas, uma vez que elas poderiam denunciar ocorrências que deveriam permanecer invisibilizadas, pois sustentavam a realidade de violência em algumas localidades.

Como incidência nossa, no mundo universitário, demos início, no segundo semestre de 2018, ao trabalho de formação junto a estudantes do Curso de Biologia da UFC, que são bolsistas do Programa de Iniciação à Docência (PVID), com atividades desenvolvidas junto a escolas de rede oficial de ensino. Nós, na condição de integrantes do MCVI, dividimos nas atividades planejadas e abordamos, em rodas de diálogo: as diversas formas de violência; as violências no Estado do Ceará, com enfoque mais aprofundado sobre os elevados índices de homicídios de adolescentes e jovens; as formas de prevenção e enfrentamento das violências; as práticas de cuidado e de autocuidado. Está prevista a continuidade dessa incidência pelo MCVI junto a estudantes bolsistas do PIBID/UFC em diversos outros cursos de graduação.

As demandas de escuta e de cuidado foram se intensificando e uma das ações do MCVI foi a mobilização de psicólogos e psicólogas de Fortaleza, que, sensibilizados com o problema, principalmente com o sofrimento das famílias que perderam filhos ou parentes jovens nessas chacinas ou em outras ocorrências, disponibilizaram atendimento semanal gratuito para esses casos. Essa ação é coordenada pela Defensoria Pública do Estado do Ceará (DPE-CE), por meio do Programa Rede Acolhe.

O Programa Rede Acolhe também buscou alguns grupos que desenvolvem ações de extensão ou de estágio, no Curso de Psicologia da UFC, o que resultou na articulação de quatro equipes, vinculadas a núcleos, laboratórios e programas de extensão, especificamente o Grupo de Pesquisas e Intervenções sobre Violência, Exclusão Social e Subjetivação (VIESES), o Núcleo Cearense de Estudos e Pesquisas sobre a Criança (NUCEPEC), o Laboratório de Análise do Comportamento do Ceará (LACCE) e o Projeto de Extensão Pasárgada. Essa articulação do MCVI junto com o Programa Rede Acolhe e o

---

Curso de Psicologia da UFC possibilitou a realização de intervenções em escolas públicas no bairro Bom Jardim, escolhidas coletivamente pelo Fórum das Escolas do Bom Jardim, que apresentou, ainda, as demandas da comunidade escolar em relação ao tipo de ações a realizar. Em uma das reuniões desse fórum, com participação das equipes da UFC, foram caracterizadas e denominadas três modalidades de intervenções: a) “Bom de Papo”, discussões abertas em forma de roda de conversa ou de oficinas com alunos das escolas, sobre temas ligados a *direitos humanos*, *violência urbana*, *trajetória de vida* e outros; b) “Escuta Sensível”, espaço de escuta mais individualizada em casos de necessidade de atendimento psicológico, realizado por estagiários em Psicologia; e c) “Me Junto”, com ações mais amplas de mobilização política por meio de atividades artísticas, culturais ou manifestações da comunidade.

Estivemos presentes, ainda, no VII Encontro de Psicólogos da Rede Sesa, a partir de convite de seus organizadores para que pudéssemos aprofundar, junto com profissionais de psicologia da Secretaria de Saúde do Estado do Ceará (Sesa), a temática da violência e suas diversificadas manifestações. Psicólogos desenvolvem suas atividades nas mais diversas instituições da Rede Sesa: hospitais gerais e de saúde mental; Programa Saúde da Família; e supervisão de residências multiprofissionais, para citar alguns. O debate se deu, particularmente, em torno dos inaceitáveis índices de homicídios de adolescentes e jovens em Fortaleza e no Ceará; do aumento de número de homicídios de meninas nos últimos dois anos; e de como vem se constituindo o MCVI. Foram trocas de informações e experiências que podem resultar em mais instâncias de diálogo e fortalecimento mútuo de reflexões e ações.

A convite da Escola de Saúde Pública do Ceará (ESP-CE), nós do MCVI colaboramos com a formação continuada dos profissionais residentes em saúde e agentes comunitários de saúde. Especialmente em relação à segunda categoria de profissionais, percebemos a necessidade de uma escuta terapêutica, que pareceu mais urgente do que a busca por estratégias de prevenção/sensibilização. Durante esse processo, alguns integrantes do MCVI participaram de reuniões com a equipe de profissionais responsáveis por essa formação e de encontros com agentes comunitários de saúde nos municípios de Fortaleza, Guaramiranga e Itaitinga.

Em outra frente, enquanto MCVI, participamos de diversas atividades conjuntamente com professores e estudantes do UNI7. Destacamos, aqui, o diálogo com professores de Psicologia e Direito, contribuindo com as atividades tanto em sala de aula como em grupos de estudo de ambas as áreas. Além disso, a Brado – Agência Experimental de Publicidade, composta por estudantes de Comunicação Social, elaborou voluntariamente a identidade visual do MCVI.

A diversidade de interações apresentadas reforça a abertura do MCVI para dialogar com diferentes áreas em uma perspectiva de constante troca de experiências e saberes que

---

possam colaborar com a prevenção e o enfrentamento de situações de violência no Estado do Ceará.

## Comunicação e ações políticas

Desde o início das atividades do MCVI, temos dialogado, proximamente, com o Setor de Jornalismo da Rádio FM Universitária, da UFC. O contato vem se fazendo mais amiúde com os responsáveis pelo Programa Rádio Debate, que vai ao ar em dias úteis. Assim, temos divulgado eventos, socializado reflexões que possam contribuir com a prevenção e o enfrentamento da violência no Ceará, e nos feito presentes em edições do Programa Rádio Debate, com enfoque em temáticas diretamente relacionadas aos eixos de ação do MCVI. A partir de agosto de 2018, firmamos parceria com a produção do Programa Rádio Debate para pautar pelo menos dois programas a cada mês, aos quais vêm comparecendo tanto membros do MCVI como outros integrantes do ambiente universitário e de movimentos sociais. Tem sido uma rica experiência: além do debate durante o programa, ouvintes também participam, com observações, críticas e questionamentos sobre as diversas dimensões dos processos de violência. A parceria entre o MCVI e a Rádio FM Universitária foi ainda mais intensa durante o mês de dezembro, uma vez que se enfocaram inúmeros aspectos relacionados a direitos humanos, tendo em vista a celebração dos 70 anos de aprovação, pela Assembleia Geral da Organização das Nações Unidas (ONU), da Declaração Universal dos Direitos Humanos (DUDH). A parceria em análise guarda, ainda, caráter formativo interno ao MCVI, uma vez que estudantes e jovens profissionais têm comparecido como debatedores aos programas, socializando como vem sendo suas experiências em ações do movimento.

Ainda no esforço de sensibilizar a população de que Fortaleza, apesar de ser uma cidade muito procurada por turistas, também é lugar de luta pela vida, realizamos na Praia de Iracema, no período das férias escolares, o evento “A luta pela vida não tira férias” – que contou com o apoio de diversos movimentos sociais e do CCPHA, obtendo repercussão na mídia local. Vale ressaltar, diante disso, que, por meio de parceria com a agência Brado e do apoio de alguns veículos de comunicação, o MCVI desenvolveu um curta-metragem para divulgar os aspectos de um dos caminhos que estruturam a cadeia de situações de violência.

Além disso, o MCVI aderiu a pautas populares ao apoiar e participar de eventos como: a) a 6ª Marcha da Periferia, ação organizada por vários coletivos de Fortaleza, cujo tema dessa edição destacou as narrativas de famílias que perderam filhos de forma violenta e reivindicou ações de políticas públicas que resultem na redução de homicídios na capital e no Ceará; b) a 1ª Semana de Prevenção aos Homicídios de Jovens, iniciativa animada pelo CCPHA e regulamentada pela Lei Estadual n. 16.482 (2017), que mobilizou

---

diferentes agentes públicos e a sociedade civil para debate sobre estratégias de prevenção de homicídios no Estado do Ceará; e c) o evento “Infância Prioridade Absoluta”, organizado pelo Fórum Permanente de Entidades Não Governamentais de Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente (Fórum DCA), que manifestou a indignação pelo desrespeito à prioridade absoluta de crianças e adolescentes, tendo em vista a inexistência ou a baixa execução orçamentária para ações relacionadas aos respectivos sujeitos sociais.

Assim, como já afirmamos, em 2018, o MCVI se caracterizou como “um movimento em movimento” – isso porque reorganizamos nossos primeiros objetivos, articulando-os à realidade social, e seguimos fortalecidos como uma ampla construção coletiva, ampliando nosso escopo de intervenção com o passar do tempo.

## Desafios futuros

Mesmo diante desse contexto de redução de homicídios no ano de 2018, ainda que apresentando aumento do feminicídio entre as jovens, é importante ressaltar que a esperança não se renovou com o ano novo e, a partir de 2 de janeiro de 2019, iniciou-se uma onda de ataques – que já somavam mais de 200 ações criminosas em 48 cidades cearenses e ainda não tinham findado durante a escrita deste artigo, até 21 de janeiro de 2019. A Secretaria da Segurança Pública e Defesa Social do Governo do Ceará afirmou que foram detidas mais de 400 pessoas em virtude de participação em atentados. Esses dados são veiculados diariamente em jornais de circulação no estado. Em meio a esse cenário, cabe-nos perguntar de que forma o sistema judiciário, abarrotado de processos, dará conta dessa demanda criada em poucos dias? As demandas de presos provisórios se ampliarão e como as tensões nas penitenciárias repercutirão nos territórios nos próximos meses?

Os ataques demonstraram a força e o poder dos grupos criminosos, que incendiaram diversos prédios públicos e privados, ônibus, caminhões de coleta de lixo, viadutos, postes de energia, agências bancárias, equipamentos de segurança etc. O estopim veio da declaração pouco cuidadosa do Secretário de Administração Penitenciária (SAP), pasta recém-criada, que disse não reconhecer facções criminosas no estado e, portanto, que não havia razões para divisão de presos por grupos rivais nas penitenciárias. No entanto, há pelo menos três anos, as facções criminosas têm mostrado, de forma mais contundente, grande poder de arregimentação e mobilização em prisões, centros socioeducativos e bairros, especialmente no município de Fortaleza, para execução dos mais diversos tipos de ações criminosas, penalizando as classes trabalhadoras com a expulsão de suas residências e cerceando o direito de ir e vir e o acesso a serviços públicos.

Durante esse período de ataques, no entanto, especula-se que houve, em algumas comunidades, certa estabilização de conflitos entre grupos rivais, com redução de homicídios em janeiro em comparação com o mesmo período de 2018 (Castro, 2019) e

---

livre circulação de pessoas em territórios antes proibidos. O medo passou a operar de diversas formas na cidade, extrapolando os muros dos bairros periféricos, ainda que estes continuem a ser os mais atingidos.

Assim, a dinâmica de redução de homicídios não pareceu diminuir o poder bélico dos grupos criminosos no Ceará e as possíveis soluções para esse problema complexo parecem estar longe de ser alcançadas. Quais ações de prevenção estão sendo implantadas em larga escala? Novamente, o foco da segurança pública parece ser a convocação da Polícia Militar, mantendo a perspectiva de reação.

Diante disso, é preciso vencer o silenciamento de alguns debates, que invisibiliza muitos dos mecanismos da violência nos bairros e, enquanto movimento social, capilarizar as discussões sobre a prevenção da violência e o enfrentamento de suas causas estruturais nos mais diversos ambientes acadêmicos e não acadêmicos, reforçando e ampliando as ações realizadas durante o ano de 2018.

## **Considerações finais**

Apresentamos neste artigo o MCVI, coletivo organizado e plural, com representantes de universidades e da sociedade civil, que surgiu com o sentimento de indignação e de compromisso de pesquisadores e professores em não ficar indiferentes diante de uma realidade bastante sombria de violência urbana, que vem eliminando muitas vidas e que tem atingido, particularmente, jovens negros das regiões empobrecidas da capital do Estado do Ceará, que se situam, não por acaso, em bairros periféricos da cidade. Essa mobilização repercutiu na adesão de significativo número de instituições universitárias, levando seus representantes a se engajar nas ações do movimento e torná-lo amplo e consistente, além de possibilitar maior articulação com os movimentos sociais e comunitários.

Ao expor nossas ações, esperamos dar visibilidade a caminhos possíveis para a prevenção e o enfrentamento da violência, que não são suficientes para a solução do problema, dada sua complexidade e a necessidade de envolvimento de setores do poder público e da sociedade civil em ações coordenadas e integradas, que tenham o propósito de contribuir para a garantia de segurança, de condições de mobilidade e de, forma mais ampla, de direitos fundamentais à população geral.

Assim nos posicionamos porque entendemos que o combate à violência não se faz com mais violência e com políticas exclusivas de repressão. Esse caminho nos leva a um cotidiano de guerra, de medo e de paralisação das pessoas, que passam a exigir soluções sem se comprometer com o problema. Nossa luta busca sensibilizar a sociedade e o poder público para encontrar estratégias que não se esgotem em conter situações emergentes, que, por sua vez, não atingem as origens do problema, mas junto com estas, que também

---

são necessárias, comprometem-se com políticas públicas e sociais que favoreçam a garantia de direitos, entendendo que segurança pública e combate à violência só podem se efetivar se associadas a tais garantias.

Desse modo, entendemos que nossos desafios são imensos e dependem desse engajamento para ser superados. Contudo, a força, a coragem e o compromisso social nos alimentam para não perdermos a esperança de viver dias melhores e compartilharmos vitórias nessa caminhada.

## Referências bibliográficas

- Castro, B. (2019, 19 de janeiro). *Homicídios no Ceará caem pela metade em plena crise de segurança*. Recuperado de [https://brasil.elpais.com/brasil/2019/01/17/politica/1547732693\\_443586.html](https://brasil.elpais.com/brasil/2019/01/17/politica/1547732693_443586.html)
- Cavalcante, I. (2018, 28 de janeiro). *Com 14 mortos, Cajazeiras registra a maior chacina do Ceará*. Recuperado de <https://www.opovo.com.br/jornal/dom/2018/01/com-14-mortos-cajazeiras-registra-a-maior-chacina-do-ceara.html>
- Cerqueira, D., Lima, R. S., Bueno, S., Valencia, L. I., Hanashiro, O., Machado, P. H. G., & Lima, A. S. (2017, junho). *Atlas da Violência 2017*. Rio de Janeiro, RJ: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Recuperado de <http://www.ipea.gov.br/atlasviolencia/download/2/2017>
- Cerqueira, D., Lima, R. S., Bueno, S., Neme, C., Ferreira, H., Coelho, D. ... Merian, F. (2018, junho). *Atlas da Violência 2018*. Rio de Janeiro, RJ: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Recuperado de [http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/relatorio\\_institucional/180604\\_atlas\\_da\\_violencia\\_2018.pdf](http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/relatorio_institucional/180604_atlas_da_violencia_2018.pdf)
- Comitê Cearense pela Prevenção de Homicídios na Adolescência. (2018a). *Cada Vida Importa: Relatório do Primeiro Semestre de 2018 do Comitê Cearense pela Prevenção de Homicídios na Adolescência*. Fortaleza, CE: Assembleia Legislativa do Estado do Ceará.
- Comitê Cearense pela Prevenção de Homicídios na Adolescência. (2018b). Movimento Cada Vida Importa mobiliza comunidade acadêmica contra homicídios de jovens. In Autor, *Cada Vida Importa: Relatório do Primeiro Semestre de 2018 do Comitê Cearense pela Prevenção de Homicídios na Adolescência* (pp. 36-41). Fortaleza, CE: Assembleia Legislativa do Estado do Ceará.
- Fórum Brasileiro de Segurança Pública. (2018). *Anuário Brasileiro de Segurança Pública 2018*. São Paulo, SP: Autor.
- Lei Estadual n. 16.482, de 19 de dezembro de 2017*. (2017). Institui a Semana Estadual de Prevenção aos Homicídios de Jovens no âmbito do estado. Fortaleza, CE.
- Melo, D. L. B., & Cano, I. (Orgs.). (2014). *Índice de Homicídios na Adolescência: IHA 2012*. Rio de Janeiro, RJ: Observatório de Favelas.
- Melo, D. L. B., & Cano, I. (Orgs.). (2017). *Índice de Homicídios na Adolescência: IHA 2012*. Rio de Janeiro, RJ: Observatório de Favelas.

- 
- Moura, R. (2017, 29 de maio). *Microchacinas cotidianas*. Recuperado de <https://www.opovo.com.br/jornal/colunas/segurancapublica/2017/05/microchacinas-cotidianas.html>
- Negreiros, D. J., Quixadá, L. M., & Barros, J. P. P. (2018). Movimento Cada Vida Importa: a universidade na prevenção e no enfrentamento à violência no Ceará. *Universidade e Sociedade*, 28(62), 74-87.
- O Portal de Notícias da Globo (2018, 17 de julho). *Sete chacinas no Ceará deixaram 48 mortos em 2018; relembre casos*. Recuperado de <https://g1.globo.com/ce/ceara/noticia/ceara-tem-48-mortes-em-sete-chacinas-em-2018.ghtml>
- O Povo Online. (2016, 2 de setembro). *Chacina da Messejana: PMs fizeram cerco para matar, diz investigação*. Recuperado de <http://www20.opovo.com.br/app/opovo/cotidiano/2016/09/02/noticiasjornalcotidiano,3655732/chacina-da-messejana-pms-fizeram-cerco-para-matar-diz-investigacao.shtml>
- Santos, B. S. (2009). *Um discurso sobre as ciências* (6a ed.). São Paulo, SP: Cortez.
- Waiselfisz, J. J. (2014). *Mapa da Violência 2014: os jovens do Brasil*. Brasília, DF: Secretaria-Geral da Presidência da República.
- Waiselfisz, J. J. (2015a, junho). *Mapa da Violência 2015: adolescentes de 16 e 17 anos do Brasil* (Versão Preliminar). Rio de Janeiro, RJ: Faculdade Latino-Americana de Ciências Sociais.
- Waiselfisz, J. J. (2015b, agosto). *Mapa da Violência 2016: homicídios por armas de fogo no Brasil*. Rio de Janeiro, RJ: Faculdade Latino-Americana de Ciências Sociais.

## Para citar este artigo

### Norma A – ABNT

PINHEIRO, Â. de A. A.; SOUSA, B. D. L.; NEGREIROS, D. J.; BARROS, J. P. P.; QUIXADÁ, L. M.; COLAÇO, V. de F. R. Em movimento: relato de experiência coletiva de resistência à violência no Ceará. *Conhecer: Debate entre o Público e o Privado*, n. 22, p. 45-59, 2019.

### Norma B – APA

Pinheiro, Â. de A. A., Sousa, B. D. L., Negreiros, D. J., Barros, J. P. P., Quixadá, L. M. & Colaço, V. de F. R. (2019). Em movimento: relato de experiência coletiva de resistência à violência no Ceará. *Conhecer: Debate entre o Público e o Privado*, 2019(22), 45-59.

### Norma C – Vancouver

Pinheiro, ÂAA, Sousa, BDL, Negreiros, DJ, Barros, JPP, Quixadá, LM, Colaço, VFR. Em movimento: relato de experiência coletiva de resistência à violência no Ceará. *Conhecer: Debate entre o Público e o Privado* [Internet]. 2019 [cited Apr 22, 2019];(22):45-59. Available from: <https://revistas.uece.br/index.php/revistaconhecer/article/view/1022>

# **Rebellions, murders, educational centers: concerns and issues on the socio-educational system in Ceará**

**Ingrid Lorena da Silva Leite**

MA in Sociology – UECE

[lorenaleitte17@gmail.com](mailto:lorenaleitte17@gmail.com)

**Leila Maria Passos de Souza Bezerra**

Ph.D. in Sociology – UFC

[leila.passos@uece.br](mailto:leila.passos@uece.br)

## **Abstract**

This article addresses the execution of the socio-educational system as a public policy, mainly the branch of criminal organizations in educational centers in Fortaleza, Ceará, Brazil. With the so-called *crisis of the socio-educational system*, from the 2000s on, there was a dynamics reconfiguration in confinement centers, accentuated by the branch of criminal organizations. Such a public policy should, based on a set of actions, guarantee an accountability process towards minor or major infractions, but the context of these centers is reported as being violent, through the murder of young inmates, constant rebellions, threats, and torture. Such a context intensifies the punishment perspective in confinement centers. For constructing this study, a qualitative methodology has been chosen, by using field diary and participant observation in an educational center in Fortaleza City.

**Key words** youth; criminal organizations; educational center; discipline.

---

## **Rebeliões, homicídios, centros educacionais: inquietações e problematizações sobre o sistema socioeducativo cearense**

### **Resumo**

Este artigo problematiza a execução da política pública do sistema socioeducativo, sobretudo a ramificação das facções criminosas nos centros educacionais de Fortaleza-CE. Com a denominada *crise do sistema socioeducativo*, a partir da década de 2000, houve uma reconfiguração da dinâmica nas unidades de internação, acentuada pela ramificação das facções criminosas. Essa política pública deveria, a partir de um conjunto de ações, garantir um processo de responsabilização do ato infracional, porém, o contexto dessas unidades se apresenta de forma violenta, via assassinato de jovens internos, constantes rebeliões, ameaças e torturas. Tal contexto intensifica a perspectiva de punição nas unidades de internação. Para a construção deste estudo, optou-se pela metodologia qualitativa, com uso de diário de campo e observação participante em um centro educacional no Município de Fortaleza.

**Palavras-chave** juventude; facções criminosas; centro educacional; disciplina.

## **Rebeliones, homicidios, centros educativos: inquietudes y problematizaciones sobre el sistema socioeducativo en Ceará**

### **Resumen**

Este artículo aborda la ejecución del sistema socioeducativo como una política pública, principalmente la rama de organizaciones criminales en centros educativos en Fortaleza, Ceará, Brasil. Con la llamada *crisis del sistema socioeducativo*, a partir de la década de 2000, se produjo una reconfiguración de la dinámica en los centros de confinamiento, acentuada por la rama de organizaciones criminales. Dicha política pública debería, con base en un conjunto de acciones, garantizar un proceso de responsabilización del acto infractor, pero el contexto de estos centros se muestra de manera violenta, a través del asesinato de jóvenes reclusos, rebeliones constantes, amenazas y torturas. Tal contexto intensifica la perspectiva de penalización en los centros de confinamiento. Para construir este estudio, se eligió una metodología cualitativa, mediante el uso de diario de campo y observación participante en un centro educativo en la Ciudad de Fortaleza.

**Palabras clave** juventud; organizaciones criminales; centro educativo; disciplina.

---

## Introduction

This article proposes to think through the execution of the socio-educational measure of deprivation of liberty, by having as an inflection point the ramifications of criminal organizations in the Educational Center Patativa do Assaré (Centro Educacional Patativa do Assaré – CEPA), a government institution in the National System of Guarantee of Rights (Sistema Nacional de Garantia de Direitos – SINASE) that addresses particularities in the State of Ceará. The CEPA serves youngsters who have committed some kind of infraction in order to enforce a socio-educational measure of deprivation of liberty with a view of leading to their re-socialization, as provided for by the Lei n. 8.069 (Estatuto da Criança e do Adolescente [ECA], 1990).

Although the ECA (1990) is an advanced piece of legislation – with this overt proposal of re-socializing youngsters who committed infractions, through the application of socio-educational measures of deprivation of liberty and/or in an open-ended environment<sup>1</sup> –, there is a need to analyze its execution via government institutions, with a focus on educational centers<sup>2</sup> in the State of Ceará. From this perspective, we highlight the poor conditions to put such measures into practice in a context that weakens the protective State that guarantees rights – with few public investments in the social sphere as a tendency adopted by the Brazilian government after the ‘coupeachment’ – interwoven to advance in the so-called criminal organizations in Ceará<sup>3</sup>. They are ramified in our urban margins (Bezerra, 2015), in prisons, and, in more recent years, in educational centers in Ceará, disputing standards and meanings of order, of law, of justice, above all, with government institutions, among other players acting in those spaces. This complex issue assumes a dramatic pose within educational centers in Ceará in the XXI century, which register murders – attributed to criminal organizations – of youngsters undergoing socio-

---

**1** We name as *socio-educational measures* those applied to youngsters sentenced for infractions, after complying with the entire due process of law. All socio-educational measures are included in the ECA (1990) and they are applied according to judge's view. As recommended by the ECA (1990), socio-educational measures have three goals: a) to hold youngsters accountable; b) to bring them into society from the perspective of guaranteeing rights; and c) to disapprove the infraction regarded as a crime pursuant to the Decreto-Lei n. 2.848 (Código Penal [CP], 1940).

**2** *Prison confinement centers or educational centers* are institutions managed by public power. These spaces are aimed at the deprivation of liberty of youngsters aged between 12 and 18 years who have committed any type of crime or criminal offense. Educational centers should work by relying on a pedagogical perspective whose purpose is holding youngsters who commit an infraction accountable, as recommended by the ECA (1990).

**3** As Nascimento (2017) points out, in the State of Ceará there is an interweaving between the prison system crisis, which has intensified since 2010, and the criminal organizations' insurgency. Nascimento (2017) highlights that the statistics show a significant increase in the number of people deprived of liberty in Ceará, which, given the instability of prison management due to overcrowding and absence of material conditions for prisoners' survival, provided fertile ground for the organized groups within prisons. In 2016, many attacks on public equipment and public transport, including Civil Police stations in the Metropolitan Region of Fortaleza, were commanded from within prisons. This demonstrates the extent of illicit activities beyond the prison walls.

---

educational measures of deprivation of liberty who, as such, were under the protection of the so-called rule of law. Therefore, it is worth putting into question the realization of socio-educational measures in this adverse contemporary context at the local level.

The analysis of the aspects at stake occurred within the period from 2012 to the first half of 2018<sup>4</sup>. We adopted in this research process the qualitative methodology, using field diary, participant observation, and interviews with young offenders and mothers of individuals deprived of their liberty undergoing socio-education. In the specific approach of this article, we emphasize, among the theoretical-methodological contributions adopted, Michel Foucault's works related to vigilance and discipline, in order to grasp the dynamics in progress in the CEPA. In Foucault's philosophical works, we prioritize the moment in which the author, as Muchail (1992, p. 9, our translation) pointed out, interconnects "discourses and intra-discourses and begins to prioritize their intersection with the fabric of social institutions and practices."

## **Constitution of the socio-educational measure of deprivation of liberty**

The early 20th century was marked by the incidence of many actions taken by the Brazilian State in the area of childhood and youth in situation of poverty, which became the object of public intervention due to the denser social demands concerning social, economic, political, and cultural transformations (Leite, 2014).

In its article 1, the Decreto n. 17.943-A (Código de Menores, 1927, our translation) explained the law applied to the "abandoned minor, of one sex or the other, who is under 18 years of age," and she/he is "submitted by the competent authority to the assistance measures contained in the the Código de Menores." The Estado Novo (1937-1945), headed by Getúlio Vargas, became known as a period marked by establishing the apparatus to enforce social policies in this country, due to the Constituição dos Estados Unidos do Brasil (CF, 1937, our translation), which provided for "child and youth care."

---

**4** This research refers to the period from 2012 to the first half of 2018, corresponding to cross-linked research processes, producing fruitful dialogues about the changes taking place in the urban margins of Ceará, focusing on the metropolis Fortaleza City. We think it is worth highlighting our Ph.D. fieldwork conducted in the city outskirts, between 2009 and 2014, in order to capture a unique moment before the arrival of criminal organizations and the initial phase of their branching in our urban margins. From this perspective, see Bezerra (2015). And, equally relevant, we highlight the cycle of field research conducted within the period from 2014 to the first half of 2018, concerning the writing of the Undergraduate Monograph in Social Work completed in 2014; the participation in monitoring the public policy of the Socio-Educational System in Ceará, made possible by the Advocacy Forum for Children and Teenagers Rights (Fórum de Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente - Fórum DCA); and during fieldwork for the MA Dissertation in Sociology, submitted in June 2018. In this investigative process, we had the opportunity to monitor significant changes in the materialization of socio-educational measures of deprivation of liberty within the educational centers in Ceará, among which we highlight the CEPA – discussed in this article.

---

The Minors' Care Service (Serviço de Assistência ao Menor – SAM) was created in 1941, a national policy applied in all federal states, with a corrective, repressive, and assistance-driven service model. Its function was serving 'poor minors' and 'offenders,' according to the prevailing nomenclature at the time. Its operation was aimed at receiving inmates, in order to penalize the youngsters, and it followed the prison system model<sup>5</sup>. The SAM was extinguished in 1964, after the military coup. A target of criticism, the SAM was replaced by the National Foundation for Minors' Well-Being (Fundação Nacional do Bem-Estar do Menor – FUNABEM), a normative agency related to the National Policy on Minors' Well-Being (Política Nacional do Bem-Estar do Menor – PNBEM), whose execution was attributed to the State Foundations for Minors' Well-Being (Fundações Estaduais para o Bem-Estar do Menor – FEBEMs). The Código de Menores (1927) was repealed by the Lei n. 6.697 (Código de Menores, 1979). According to Vasconcelos (2003), there were no significant changes after this new legislation.

In the end of the 1980s, with the Brazilian redemocratization process, organized segments of our civil society began to intensively advocate social protection for children and teenagers. The Constituição da República Federativa do Brasil (CF, 1988) brought the *comprehensive social protection doctrine*, aimed at guaranteeing the rights of children and teenagers. From this perspective, the Children and Teenagers Statute (Estatuto da Criança e do Adolescente – ECA) was promulgated in 1990.

From that moment on, the Right Guarantee System (Sistema de Garantias dos Direitos SGD)<sup>6</sup> was created, followed by the implementation of the National Council for Children and Teenagers Rights (Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente CONANDA), the Guardianship Councils, the Children and Teenagers' Court Jurisdictions, the Specialized Police Stations, the Executive Branch and the Legislative Branch, favoring the organization of forums and conferences, the creation of specific laws, etc. The idea of children and teenagers as growing persons emerges, with significant physical, psychic, and social changes, which culminate in the maturity and organization of their system of values and beliefs, a part of their subjectivity.

After the ECA (1990), teenager means a person aged between 12 and 18 years – exceptionally until 21 years.

According to this current regulation, preventive measures are aimed at children – their parents or legal representatives being held accountable – and socio-educational measures are aimed at teenagers who committed infractions. This consists in a specific

---

**5** The SAM's idealizers believed that the repressive model could eliminate criminality, its execution was marked by violations and deprivations. It is worth considering that these teenagers were treated with a view to maintaining 'order' and 'respect.'

**6** Devised by the ECA, the SGD represents an interconnection and articulation of many public authorities when applying the promotion, advocacy, and control mechanisms for the realization of children and teenagers' human rights at all levels (from the federal to the municipal). The SGD materializes by means of public policies, putting social control into practice through civil society.

---

regulation for the child-juvenile population, since individuals under 18 years of age are not held accountable<sup>7</sup>, according to Article 23 of the Decreto-Lei n. 2.848 (Código Penal [CP], 1940). Differences between the *criminal system* and the *socio-educational system* were outlined by having the ECA (1990) as a basis.

The ECA (1990) became a special legislation for children and teenagers, guided by the *comprehensive social protection doctrine* paradigm. In this approach, it put into question the nomenclatures and meanings of ‘poor minor’ and ‘offender,’ which brought an entire historical route of ‘poor person’s stigmatization and blame.’ In legal-political terms, it recognized children and teenagers as subjects of rights.

From this perspective, the regulation of socio-educational measures for teenagers who committed an offense implied other major changes in this field, namely: closing the ‘reformatories’ and the FEBEM, which were included in a national policy with a punitive view pursuant to the Código de Menores (1927, 1979). Such measures are organized as: in an open environment, where the teenager is held accountable for the infraction without losing her/his liberty; and in a closed environment, when the offender is held accountable for the act and deprived of her/his liberty, in order to undergo the measures adopted in socio-educational centers. These government institutions should receive teenagers who have committed offenses considered serious.

According to the SINASE, these educational centers have conceptual and legal standards for their operation and service, with a view to guaranteeing an interconnected public policy with specific characteristics, in line with the ECA (1990) and the CF (1988). However, we direct our inquiring gaze beyond the legal-political proposition, in order to apprehend the dynamics of a particular educational center: the CEPA, in Fortaleza.

## Unfolding the space

In a narrow, unpaved street, the road was covered in dust, sidewalks were pitted, and garbage heaped up in front of humble houses, which had doors and windows with bars. Across the street there was a tall building, surrounded by a high, extensive wall with some cracks and graffiti. About six vigilance columns were distributed along the entire length of the building, which occupied more than one block<sup>8</sup>. That is Rua Estrada do Ancurí<sup>9</sup>, in the Santa Fé district, in Fortaleza City – where the CEPA is located.

---

**7** Children and teenagers up to 18 years of age are not held accountable under the legislative norms of the Decreto-Lei n. 2.848 (CP, 1940), but they are submitted to the ECA (1990), which has socio-educational measures to hold them accountable.

**8** Generally, *block* is the name given to a determined urban space, with about 100 m of width in each side. It is a square or rectangular space.

**9** Located in the peripheral zone of Fortaleza, it is included in the Regional VI, consisting of 27 districts. According to the Municipal Department of Economic Development (Secretaria Municipal de Desenvolvimento Econômico – SDE), the district at stake has a human development index (HDI) far below the average value.

---

This institution is divided into two buildings circumscribed within the same physical space. The first part consists of the administrative area, which gather the room of the educational center's direction, the psycho-social service room, the employees' cafeteria, and a circular area surrounded by bars, intended for the visits of young inmates' family members. The second part consists of a physical structure subdivided by bars and gates, which separate the corridors, where the dormitories, the bathroom, an indoor sports court, and a cafeteria for the youngsters are located<sup>10</sup>.

The dormitories are quadrilateral spaces, having the same size, a small area, where the entrance and the exit are delimited by an iron gate, which is locked and watched by socio-educators. The structure of this second part consists of a central corridor, in which the dormitories are distributed by facing each other. In parallel, there are six vertical corridors, which concentrate the classrooms, a collective bathroom, and the cafeteria for inmates.

In this brief description of the CEPA, we focus on the currentness of Michel Foucault's (2009) thought, which instigates us to think of disciplinary societies, especially in the late 18th and early 20th century, considering the individuals' location, the isolation technique, and the docilization of bodies through discipline and the panoptic look. According to the author, the discipline works from the perspective of an 'art of detail':

Thus, discipline manufactures submissive and exercised bodies, 'docile' bodies. Discipline increases body strength (in economic terms of utility) and decreases the same forces (in political terms of obedience). In a word: it dissociates body power; it brings, on the one hand, an 'aptitude,' a 'capacity' that it seeks to increase, and on the other hand it reverses the energy, the power that could result from it, and makes it a strict submission relation (Foucault, 2009, p. 134, our translation).

Vigilance and punishment spaces create reactionary discourses, such as 'rehabilitation and insertion' of these individuals in social life, in order to build, as Foucault (2009) points out, docile bodies that facilitate the implantation, maintenance, and transformation of value and behavior models, therefore, in the discipline service. The view of vigilance, as the author points out, works imperatively and, in this sense, it seems to be present in the functionality and nature of educational centers for adolescent offenders deprived of their liberty.

According to Foucault (2009, p. 137, our translation), discipline "sometimes requires a fence, the specification of a place heterogeneous in front of all the others, closed in on itself." Prison, in this sense, consists of a place where the individual should be seen and controlled. And, in a similar way, we point out that the CEPA exerts this control over

---

**10** Description made in field diary in the year 2016.

---

the adolescent inmates, regarding the need for restriction, control, and vigilance of their individualities in correlation with the daily process of ‘docilization of juvenile bodies.’

Article 5 of the ECA (1990) states that “no child or teenager shall be subject to any form of neglect, discrimination, exploitation, violence, cruelty, and oppression.” However, when entering the institutional reality and dialoguing with children and/or teenagers admitted to undergo a socio-educational measure of deprivation of liberty, the field data signal a space of multiple materialization of violence, setting up repeated violations of rights perpetrated by the State itself.

Carmem Silveira de Oliveira (2001) brought significant theoretical and methodological contributions to discuss these institutional spaces and the treatment of adolescent offenders, especially in educational centers as loci of violation of rights. In the sense of this author, also inspired by Foucault’s analytical contributions, training constitutes one of the greatest violations, because it represses autonomy and disrupts singularities. In short, it is translated into training for obedience, for obeying compulsory social rules. A situation also grasped in the CEPA’s dynamics: when an inmate put into question or broke an established institutional rule, she/he was punished. To that end, physical force and intimidation, that is, coercive means and/or violence, towards certain *social types* within this institutional space, as evidenced in the narratives of adolescent inmates, were often used. In this interpretive line, we corroborate Foucault (2009, p. 165, our translation), who states that:

The exercise of the discipline presupposes a device that obliges by means of the eye game: a tool where the techniques that allow us to see induce power effects, and where, in return, the coercion means make clearly visible those to whom they apply.

During our research process, Valente<sup>11</sup>, a 17-year-old boy, who already had 3 other passages due to the same infraction – armed robbery –, was at the center for 7 months. When entering the social service room, for participating in a semi-annual report<sup>12</sup>, he soon mentioned:

*I don't like that hell. Every day is the same, whether it's for care, for a visit, or to call my mother. When I get out of the cell, I'm inspected, I get naked and crouched down, they use their hand everywhere, then when I come back, it's the same thing. That is hell, I can't take it anymore!*

---

**11** Fictitious names were used. Description made in field diary in the year 2014.

**12** In the CEPA, the adolescent inmates devise along with the technical team a report, on a semi-annual basis, addressing compliance with the measure. He is referred to the 5th Children and Teenagers’ Court Jurisdiction.

---

These discipline practices were a daily routine at the CEPA, set up as “meticulous techniques, often intimate, but they have their importance” (Foucault, 2009, p. 134, our translation). Exercising and showing control over human bodies outline that “discipline is a detailed political anatomy” (Foucault, 2009, p. 134, our translation). After all, resorting to control and vigilance of bodies and spaces, it is possible to dominate and use bodies to meet certain purposes (im)posed to some institutions.

## Educational center and discipline

As Foucault (2009, p. 137, our translation) points out, “discipline firstly resorts to distributing individuals in space.” The location chosen for the educational center is fenced, protected by walls, where the youngsters are deprived of their liberty. When the author writes about the ‘art of distribution,’ using schools, barracks, and factories, detailing schedules, about the strictness of rules, there is similarity in thinking the operation and dynamics of a educational center.

Disciplinary systems are put into practice in institutions, especially in state or parastate institutional networks, such as criminal micro-courts and they can institute the norm power within the democratic system (of formal equality) and within a supposed homogeneity of belonging to the social body – in relation to compliance and in accordance with the standard – in the same proportion as it delineates a series of gradations/hierarchies, classifications, individual inclusions/exclusions (Bezerra, 2011).

Thus, we notice that specific pieces of legislation aimed at seeing youngsters from a perspective that moves away from the punitive version of the ‘minor offender’ are still fragile in terms of their realization. Pinheiro (2006) claims that there is a distance between what governs the law and what concerns its effectiveness. A condition registered in the monitoring report by the Socio-Educational System of Ceará produced by the Fórum de Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente (Fórum DCA, 2011, p. 54, our translation)<sup>13</sup>:

The very ambience of educational centers in Ceará consists in violence by itself, in its architectural form, in the dormitories that look more like cells, in the existence of a lock, in the lack of guarantee of other fundamental rights.

The socio-educational nature seems to be subsumed in discipline and coercion practices, which (re)produce negative images of these adolescent offenders, getting closer to the public figure of the ‘marginal, delinquent, dangerous’ teenager, above all in situation

---

**13** The Forum of Non-Governmental Organizations Advocating Children and Teenagers Rights (Fórum de Organizações Não Governamentais em Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente) – Ceará. This non-governmental organization (NGO) conducts every two years a monitoring of the socio-educational system in the state.

---

of poverty and living in our urban margins. In a critical version, Oliveira (2001, p. 27, our emphasis, our translation) states:

This is how we can say that the rationale of the Code of Minors was premised on the ‘childhood and adolescence in danger’, but with a meaning different from what we read in the Statute today. There was a clear concern about the poor population sectors, in order to keep them under permanent control as they put public spaces, streets, and squares under threat. It was necessary to organize and control poverty (politically, morally, and hygienically) due to its possibility of posing a risk for communities. Thus, from the middle of the 20th century on in Brazil, besides the blacks and slum dwellers, migrants began to be included in the ‘dangerous’ group and, in the last decades, youngsters coming from the outskirts have occupied a prominent place in the discourses on violence and social insecurity.

In the educational centers, we noticed, through evaluation of documents and field work, that violence was present not only due to affirmation and use of physical force, but by imposition of a disciplinary standard similar to the repressive way stemming from the perspective of the Código de Menores (1927, 1979) prepared in the early 20th century. So, it is worth mentioning the situation we observed on April 23, 2014, in the CEPA’s cafeteria, when some practitioners – social workers, psychologists, and pedagogues – were providing the adolescent inmates with care. Let us follow this brief narrative for better reflection.

When the teenager Miguel<sup>14</sup> – undergoing a socio-educational measure of deprivation of liberty – passed by some CEPA professionals in the corridors, he expressed energetically:

*Damn it man, it's just a fucking photo. I wanna see my daughter, man. She's just born. I want it! I want the photo. It's just a photo.*

Behind him, the instructor asked him to calm down and said that it was not possible to give photos to any of the inmates. Miguel was enraged. The boy hurried off. One of the social workers in the corridor at the time told the teenager that she would keep the picture on the inmate’s record and that Miguel would receive it after being released. Miguel looked at her and answered:

*Why can't I have a fucking photo? She's my daughter.*

---

14 Miguel is a fictitious name given to this teenager. Description made in field diary in the year 2014.

---

Another practitioner simply replied:

*You can't!*

Miguel strongly opened the door of his dormitory at once and knocked on the bar. At that time, the instructors' head harshly addressed the teenager, who ran through the corridors. Immediately afterward, seven instructors came to him and seized him by the neck, the legs, and the arms. They took him to a reserved space, which the inmates name as 'locked room.' When the instructors entered along with Miguel, the gate of this small space was closed. Some technical team's practitioners of the institution spoke, referring to Miguel:

*This guy is rebellious.*

The other inmates, who saw the scene from within their dormitories, began to kick and hit the bars, making noise. Several instructors began to run and there was shouting:

*Do you have a lighter?  
It's fire.*

The inmates were breaking toilets in their dormitories. It was the beginning of a 'rebellion.' The teenagers were outraged at what had happened to Miguel. Within some hours, relying on the presence of socio-educators, the rebellion was controlled and the other employees were removed from the facility. However, the tension remained in that space.

Rebellion situations took place several times in the CEPA, above all during the years 2014 to 2016, in order to discuss the way how this socio-educational measure has been materialized and its proposal of juvenile 're-socialization,' which still seems to us far from the recommendations of the ECA (1990). This brief description shows how the CEPA's limitations and institutional rules are (im)posed in a violent way and resorting to abuse of power on the part of those who should be responsible for guaranteeing comprehensive social protection interconnected to the socio-education provided to these youngsters, as intended by the socio-educational measures regulated by the ECA. In these parameters, the predominant dynamics in the CEPA seems to resemble the 'imprisonment' that, in the fruitful analysis by Foucault (2009, p. 252, our translation):

---

[...] also manufactures the offender, imposing violent limitations on inmates; although it is intended to apply laws and to teach how to observe them; well, its whole operation unfolds in the sense of abuse of power.

Within the research period, we observed that the CEPA was full of contradictions, mainly with regard to the guidelines of the ECA (1990) and, also, of the SINASE, concerning indoor measures. This analysis was confirmed by institutional documents produced by the National Council of Justice (Conselho Nacional de Justiça – CNJ), by the Fórum DCA, and by the narratives of adolescent inmates themselves in the educational centers in Ceará, specifically in the CEPA.

So, it is worth putting into question the extent to which these ‘socio-educational’ institutions are still equivalent to prisons and, if they are, what their effects on these youngsters are. We consider pertinent the statement below, written by Löic Wacquant, in his critique of the bankrupt prison administration of misery and, consequently, of mass confinement associated with criminalization of poverty, especially in relation to poor youngsters from the outskirts of metropolises in this 21st century. In the author’s words:

As for imprisonment, it teaches the young offenders, above all, to become better outlaws [...] failure in the criminal management of misery serve to justify [...] its indefinite discourse on individual responsibility and ‘recidivism’ eventually becomes naturalized (Wacquant, 1999, p. 17, our translation).

But what is the point when we focus on these dynamics of the CEPA and consider its possible similarities to a ‘prison’ in terms of discourses and practices adopted to deal with young offenders and in compliance with a socio-educational measure of deprivation of liberty? Which are the effects of this disciplinary power, which resorts to devices of violence, in relation to the intended re-socialization of these subjects? If the prison perspective is still embedded in these dynamics of the CEPA, to what extent is it consistent with Wacquant’s (1999, p. 17, our translation) claim that ‘imprisonment’ – and, hence, institutions that resemble it – “teaches the young offenders, above all, to become better outlaws.” And, this way, it seems to enhance such spaces as fruitful to ramifications of criminal organizations that play an increasingly important role in the State of Ceará in the 21st century.

---

## **Branching of criminal organizations in educational centers in Ceará**

During the years 2014 and 2015, the Report on Inspection of Confinement Centers of the Socio-Educational System in Ceará (Relatório de Inspeções das Unidades de Internação do Sistema Socioeducativo do Ceará)<sup>15</sup> registered a total of 60 rebellions, riots, and conflicting episodes involving all socio-educational care centers for male teenagers in Fortaleza. Based on this report on inspection, for the year 2016, the so-called “crisis of the socio-educational system in Ceará”<sup>16</sup> was characterized by rebellions, complaints of torture and ill-treatment suffered by adolescent inmates, and overcrowding, which reached 400% in several centers.

Nevertheless, we highlight that general lack of basic products, such as mattresses, towels, and sheets; restrictions on access to water and the right to receive visits; systematic absence of schooling, professionalization, and cultural, sports, and leisure activities, among other violations of human rights, aggravate the context.

In the middle of this crisis, on November 6, 2015, the death of the teenager Márcio Ferreira do Nascimento, who was shot by a firearm while undergoing a socio-educational measure in the Centro Educacional São Francisco (Fórum DCA, 2011) occurred. Consequently, two other rebellions took place in the Centro Educacional São Francisco and the Centro Educacional São Miguel. Both centers became unusable after these facts. A significant part of the physical structure of buildings was affected because of the fire set by the youngsters. As a result, the educational centers’ inmates were transferred to a military prison, in Aquiraz, Ceará<sup>17</sup>.

We emphasize that this context of deaths, overcrowding, and violation of rights accompanied the deployment of socio-educational confinement measures in the State of Ceará at the time of this research. It expressed an indication of the convergence between these socio-educational centers and prisons, above all when we think of the global tendency of mass confinement associated with criminalization of poverty, by intensifying the criminal-punitive State, as Wacquant (2003) analyzes.

A tendency to which Brazil seems to be aligned, above all in this post-‘coupeachment’ era. According to the report by the Integrated System of Penitentiary Information (Sistema Integrado de Informações Penitenciárias – INFOPEN), published by the Ministry of Justice,

---

**15** Joint report on inspection for April/May 2016, by the Fórum DCA and the Care Center for Teenagers and Young Persons in Conflict with the Law of the Public Defender’s Office in the State of Ceará (Núcleo de Atendimento dos Adolescentes e Jovens em Conflito com a Lei da Defensoria Pública do Estado do Ceará NUAJA/DPE), dated November 12, 2015.

**16** Within this period there were numerous episodes, published in newspapers (Paiva, 2015).

**17** Provisionally used for compliance with socio-educational confinement measures, despite the express prohibition of § 1 of Article 16 of the Lei n. 12.594 (Lei do Sinase, 2012) to the building of socio-educational centers in contiguous spaces, annexes, or any other setting integrated into penal facilities.

---

in 2014, our country showed a significant increase in the prison population, at an accelerated pace, despite the fact that the prison centers remained in precarious conditions, mainly in terms of infrastructure.

The aforementioned report indicates a growth of 161% in the total number of prisoners from 2000 to 2014. This way, the number of prisoners in Brazil reached 607,731 people, a contingent that ranks the country as the 4th largest prison population in the world. So, we highlight that this intense pace of arrests and imprisonment took place in 2002, in a scenario where the Brazilian State had 239,000 prisoners, i.e. 60% less. From the 2000s on, Brazil has registered a 7% increase in the number of arrested persons.

With one of the largest incarcerated populations in the world, the prison system's conditions remain mortifying, as the INFOOPEN report warns. In 2014, Brazil had a deficit of 231,000 places. This means that the Brazilian prisons experience a condition of overcrowding and lack of capacity or infrastructure, with 1.6 prisoner per place. This situation is serious, because in 1/4 of the prisons there are more than 2 prisoners per place.

The INFOOPEN report points out that 2 out of 3 inmates are black-skinned and half of the prison population did not attend or have incomplete Elementary School, being a significant majority of the male prison population. Also, 56% of them are young, aged between 18 and 29 years.

At the national level, the data presented and discussed do not differ in other Brazilian states. We focus Ceará herein, whose prison occupancy rate reached 189% in December 2014. This means that, with a prison population around 21,648 inmates and 11,476 places, there is a deficit of 10,172 places (89%), which causes overcrowding in police stations and prison facilities, leading to violation of basic fundamental rights, with lack of infrastructure and care for inmates.

This reality of the prison system dialogues with the socio-educational system. According to the SINASE Annual Survey, published by the National Department for Children and Teenagers Rights of the Ministry of Human Rights (Secretaria Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente do Ministério dos Direitos Humanos – SNDCA/MDH), the number of youngsters undergoing deprivation and restriction of liberty increased by 58.6% in Brazil. Out of 16,940 youngsters undergoing some socio-educational measures in 2009, the index rose to 26,868 in 2015, indicating the trend of mass confinement and, in this rationale, punitive management of poverty.

In relation to the profile of teenagers and young persons in deprivation of liberty, 96% out of the total are male and 61% were considered blacks or mulattoes, while the rate of white-skinned individuals was 23%, and 14% did not inform their color/ethnicity. Out of the total number of youngsters undergoing the socio-educational confinement measure, 57% are aged between 16 and 17 years, and 17% are between 14 and 15 years.

---

Another registry of this study shows that 53 youngsters died, in 2015, within the socio-educational service centers in Brazil. There were 18 deaths (43%) registered as 'interpersonal conflict' and 11 deaths due to 'generalized conflict.' These figures are higher than those for 2014, when 48 youngsters died. The context of deaths among young persons commonly emerges during rebellions in educational centers (Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos, [MDH], 2018).

Given the above, when speaking of individuals who are deprived of their liberty, Biondi (2008) points out that prison organizations are ways of perceiving how their own rules and standards are deployed in a territory inserted in the wider society, triggering their self-regulation as a result of specific situations. The author thinks through the transformations that occurred within the last three decades in Brazilian prisons, something which indicates a punitive culture and increased confinement, exacerbating a number of negative attributes imbricated in the prison universe. One of the elements pointed out by Biondi (2008) consists in the criminal organizations, which tend to remain in prison facilities and gain even more space in the country's educational centers.

These criminal organizations are at the epicenter of Brazilian imprisonment, considering the conditions in which the spaces for deprivation of liberty are orchestrated. We may interpret that the intensification of confinement causes a reconfiguration of the prison status, playing a central role in the criminal dynamics. According to Biondi (2008), the organizations are products of the confinement policy and the densification of urban and institutional violence.

In 2017 a slaughter took place within an educational center in Ceará. Four youngsters undergoing socio-educational measures were murdered (Rocha, 2017). This episode intensified the debate about the execution of the public policy in the socio-educational system, as well as about the existence of criminal organizations within the educational centers.

Lourenço and Almeida (2013) claim that, in Brazil, there are additional components that make the prison an even more heinous institution, regarding the nature that it has to impose deprivations. Since the early research initiatives addressing jails in the country, the results show the prison facilities as devoid of minimally adequate conditions for human-worthy confinement. According to these authors, a striking feature of the Brazilian prison system consists of practices of torture and unhealthy conditions, which resisted for centuries in our prison facilities, despite any reform purpose.

According to Wacquant (2003), specifically from the 1990s on, in the United States of America (USA) and in European countries, there has been a downturn in the social security network, with budget cuts in social public policies – particularly in assistance, health care, education, and housing –, as well as the allocation of resources in public security, revealing the repressive-punitive bias of the U.S. government policy. In this sense, policies aimed at

---

order control were deployed, relying on the support of the police and judicial apparatus<sup>18</sup>, which expresses the recrudescence of the punitive State as an increasing tendency and opposed to the State in its protective version.

Therefore, according to the author, the police-punitive strategy is not exactly a way of guaranteeing compliance with established social rules, as we might think from a perspective that it was essentially concerned with the normative nature of social phenomena. According to Wacquant (2003), this is an instrument for building a certain policy combined to the generalization of wage and social insecurity, a tool to close/confine poverty, in order to exclude the socially and culturally undesirable persons. In line with this analysis, Bezerra (2011) warns about the urgent need to see how territorial management of urban poverty has been configured – by combining assistance, (re)criminalization, control, and punishment of the poor living in our urban margins –, which, under the expanding criminal-punitive State command, are underway in the 21st century Brazil. The place of poor persons, among them the poor black youngsters from the outskirts, who constitute the prevalent profile of inmates in our educational centers, favors undergoing the measure at stake in a closed environment as an expression of confinement and punitive management of poverty.

## Final remarks

The public policy of the socio-educational system has been conducted with many weaknesses, and the way how these youngsters are treated in educational centers accentuates the context of violations of rights. It is worth analyzing that the educational centers were built by having the comprehensive protection doctrine promulgated in the ECA as a basis. Considering that the so-called FEBEMs, built in the 20th century, were aimed at 'minors in an irregular situation,' being designed to serve the poor population in Brazil. Therefore, grasping these spaces presupposes a historical analysis, as traits and treatment ways based on the stigma rationale regarding a minor offender are still perpetuated, and they are intensified in the social imagination. Another point concerns the concept of discipline pointed out by Michel Foucault, the disciplinary power cannot be seen as something negative.

We may interpret that failure of institutions for deprivation of liberty plays a role in their functioning, since this has a purpose: "it contributes to establish an illegality, visible, marked, irreducible" (Foucault, 2009, p. 262, our translation).

---

**18** It is a project: a way to watch over the effects of another policy. This time, an economic-social policy that marginalizes a population portion. At the same time, it is also a way to re-educate the lower segments of the labor market according to the new rules of the game – unsafer jobs with poorer conditions. According to Wacquant's (2003) claim, the punitive State's growth is accompanied by the much-criticized State's withdrawal from the economy, as well as the decrease in resources allocated in social programs. And the articulation of these three elements – expansion of the penal system, economic liberalization, and withdrawal from or reduction of social policies.

---

Thus, “the proof that imprisonment fails to reduce crimes must perhaps be replaced by the hypothesis... that it has succeeded in producing delinquency” (Foucault, 2009, p. 262, our translation). We dare to point out that the educational center is more effective in managing, from the viewpoint of preserving things, human bodies in proper places, considerably moving away from the possibility of ‘holding youngsters accountable.’

Also according to the author’s thought, Foucault (2009, p. 263, our translation) points out that this failure, on the other hand, this success, has a usefulness of its own: “the success is such that, after a century and a half of failure, imprisonment still remains.” It is understood that confinement by means of techniques and mechanisms managed to produce delinquency, a specific type of it, a subject-object status. Nevertheless, as the author stresses, “these are not defined results, but tactics that move to the extent that they never fully reach their goal” (Foucault, 2009, p. 270, our translation).

Instituting a kind of delinquency set as a closed illegality has its advantages, “it is possible, first, to control it” (Foucault, 2009, p. 263, our translation). There is also the possibility of providing it with a direction. From this viewpoint, the criminal organizations’ branching within these intuitions shows up as a product from the imprisonment perspective, highlighting the perspective of mass confinement associated with criminalization of poverty, through intensification of the criminal-punitive State.

We need to “think of the set of mechanisms through which outlaws are controlled” (Foucault, 2010, p. 29, our translation); we analyzed, as a panorama, an unequal society, going beyond the approach proposed by this article, in order to see how a political-economic system works.

The issues that permeate this discussion are inexhaustible and this article constitutes an attempt to contribute to discuss and interpret this scenario and its challenges by having new perspectives as a basis.

## References bibliographical

Bezerra, L. M. P. S. (2011). Problematizando o paradoxo do biopoder e da biopolítica: um olhar foucaultiano sobre a gestão estatal da pobreza urbana contemporânea. In *Anais da 8ª Semana de Humanidades da Universidade Federal do Ceará*. Fortaleza, CE.

Bezerra, L. M. P. S. (2015). *Pobreza e lugar(es) nas margens urbanas: lutas de classificação em territórios estigmatizados do Grande Bom Jardim* (Tese de Doutorado). Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, CE.

Biondi, K. (2008). Junto e misturado em prol do comando: reflexões acerca da imanência e transcendência no PCC. In *Anais do 32º Encontro Anual da ANPOCS*. Caxambu, MG.

- 
- Constituição dos Estados Unidos do Brasil, de 10 de novembro de 1937.* (1937). Rio de Janeiro, DF.
- Constituição da República Federativa do Brasil, de 5 de outubro de 1988.* (1988). Brasília, DF.
- Decreto n. 17.943-A, de 12 de outubro de 1927.* (1927). Consolida as leis de assistência e proteção a menores. Rio de Janeiro, DF.
- Decreto-Lei n. 2.848, de 7 de dezembro de 1940.* (1940). Código Penal. Rio de Janeiro, DF.
- Fórum de Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente. (2011). *Relatório descritivo das visitas às unidades de internação, internação provisória e semiliberdade.* Fortaleza, CE: Autor.
- Foucault, M. (2009). *Vigiar e punir: nascimento da prisão* (37a ed.). Petrópolis, RJ: Vozes.
- Foucault, M. (2010). *Em defesa da sociedade: curso no Collège de France* (2a ed.). São Paulo, SP: WMF Martins Fontes.
- Lei n. 6.697, de 10 de outubro de 1979.* (1979). Institui o Código de Menores. Brasília, DF.
- Lei n. 8.069, de 13 de julho de 1990.* (1990). Dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente e dá outras providências. Brasília, DF.
- Lei n. 12.594, de 18 de janeiro de 2012.* (2012). Institui o Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo (Sinase), regulamenta a execução das medidas socioeducativas destinadas a adolescente que pratique ato infracional; e altera as Leis ns. 8.069, de 13 de julho de 1990 (Estatuto da Criança e do Adolescente); 7.560, de 19 de dezembro de 1986, 7.998, de 11 de janeiro de 1990, 5.537, de 21 de novembro de 1968, 8.315, de 23 de dezembro de 1991, 8.706, de 14 de setembro de 1993, os Decretos-Leis ns. 4.048, de 22 de janeiro de 1942, 8.621, de 10 de janeiro de 1946, e a Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), aprovada pelo Decreto-Lei n. 5.452, de 1º de maio de 1943. Brasília, DF.
- Leite, I. L. S. (2014). “Meu caminho é de pedra como posso sonhar”: narrativas sobre a violência e os jovens com experiência nos centros educacionais do Estado do Ceará (Monografia de Graduação). Faculdade Metropolitana da Grande Fortaleza, Fortaleza, CE.
- Lourenço, L. C., & Almeida, O. L. (2013). “Quem mantém a ordem, quem cria desordem”: gangues prisionais na Bahia. *Tempo Social*, 25(1), 37-59.
- Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos. (2018, 15 de janeiro). *Divulgado Levantamento Anual do Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo.* Retrieved from <https://www.mdh.gov.br/sdh/noticias/2018/janeiro/divulgado-levantamento-anual-do-sistema-nacional-de-atendimento-socioeducativo>
- Muchail, S. T. (1992). A trajetória de Michel Foucault. *Extensão*, 1(2), 7-14.
- Nascimento, F. E. M. (2017). Por bem menos se interdita um zoológico: apontamentos da condição histórica das prisões cearenses que culminou na crise penitenciária. *Aracê: Direitos Humanos em Revista*, 4(5), 136-159.
- Oliveira, C. S. (2001). *Sobrevivendo ao inferno*. Porto Alegre, RS: Sulina.

- 
- Paiva, T. (2015, 22 de outubro). *Crise no sistema socioeducativo: Comissão sugere estado de emergência*. Retrieved from <https://www20.opovo.com.br/app/opovo/cotidiano/2015/10/22/noticiasjornalcotidiano,3522570/crise-no-sistema-socioeducativo-comissao-sugere-estado-de-emergencia.shtml>
- Pinheiro, A. (2006). *Criança e adolescente no Brasil: porque o abismo entre a lei e a realidade*. Fortaleza, CE: Ed. UFC.
- Rocha, L. (2017, 14 de novembro). “Guerra de facções em presídios chegou aos centros educacionais”, alerta especialista. Retrieved from <http://tribunadoceara.uol.com.br/noticias/securancapublica/guerra-de-faccoes-em-presidios-chegou-ao-centros-educacionais-alerta-especialista/>
- Vasconcelos, R. B. (2003). *A política de assistência à criança e ao adolescente desenvolvida pela Fundação Estadual do Bem-Estar do Menor do Ceará: passaporte para a cidadania ou dispositivo disciplinar?* (Dissertação de Mestrado). Universidade Estadual do Ceará, Fortaleza, CE.
- Wacquant, L. (1999, dezembro). A criminalização da pobreza. *Revista Mais Humana*.
- Wacquant, L. (2003). *Punir os pobres* (2a ed.). Rio de Janeiro, RJ: Revan

## How to cite this article:

### ABNT

LEITE, I. L. S.; BEZERRA, L. M. P. S. Rebellions, murders, educational centers: concerns and issues on the socio-educational system in Ceará. *Conhecer: Debate entre o Público e o Privado*, n. 22, p. 60-78, 2019.

### APA

Leite, I. L. S., & Bezerra, L. M. P. S. (2019). Rebellions, murders, educational centers: concerns and issues on the socio-educational system in Ceará. *Conhecer: Debate entre o Público e o Privado*, 22, 60-78.

### Vancouver

Leite ILS, Bezerra LMPS. Rebellions, murders, educational centers: concerns and issues on the socio-educational system in Ceará. *Conhecer: Debate entre o Público e o Privado* [Internet]. 2019 [cited Apr 22, 2019];(21):x-y. Available from: <https://revistas.uece.br/index.php/revistaconhecer/issue/view/111>

# Rebeliões, homicídios, centros educacionais: inquietações e problematizações sobre o sistema socioeducativo cearense

**Ingrid Lorena da Silva Leite**

Mestra em Sociologia pela Universidade Estadual do Ceará – UECE  
lorenaleitte17@gmail.com

**Leila Maria Passos de Souza Bezerra**

Doutora em Sociologia pela Universidade Federal do Ceará – UFC  
Professora do Curso de Serviço Social - UECE  
leila.passos@uece.br

## Resumo

Este artigo problematiza a execução da política pública do sistema socioeducativo, sobretudo a ramificação das facções criminosas nos centros educacionais de Fortaleza-CE. Com a denominada *crise do sistema socioeducativo*, a partir da década de 2000, houve uma reconfiguração da dinâmica nas unidades de internação, acentuada pela ramificação das facções criminosas. Essa política pública deveria, a partir de um conjunto de ações, garantir um processo de responsabilização do ato infracional, porém, o contexto dessas unidades se apresenta de forma violenta, via assassinato de jovens internos, constantes rebeliões, ameaças e torturas. Tal contexto intensifica a perspectiva de punição nas unidades de internação. Para a construção deste estudo, optou-se pela metodologia qualitativa, com uso de diário de campo e observação participante em um centro educacional no Município de Fortaleza.

**Palavras-chave** juventude; facções criminosas; centro educacional; disciplina.

---

## **Rebellions, murders, educational centers: concerns and issues on the socio-educational system in Ceará**

### **Abstract**

This article addresses the execution of the socio-educational system as a public policy, mainly the branch of criminal organizations in the educational centers in Fortaleza, Ceará, Brazil. With the so-called *crisis of the socio-educational system*, from the 2000s on, there was a reconfiguration of dynamics in the confinement centers, accentuated by the branch of criminal organizations. Such a public policy should, based on a set of actions, guarantee an accountability process towards minor or major infractions, but the context of these centers is shown violently, through the murder of young inmates, constant rebellions, threats, and torture. Such a context intensifies the punishment perspective in confinement centers. For constructing this study, a qualitative methodology has been chosen, by using field diary and participant observation in an educational center in the City of Fortaleza.

**Key words** youth; criminal organizations; educational center; discipline.

## **Rebeliones, homicidios, centros educativos: inquietudes y problematizaciones sobre el sistema socioeducativo en Ceará**

### **Resumen**

Este artículo aborda la ejecución del sistema socioeducativo como una política pública, principalmente la rama de organizaciones criminales en centros educativos en Fortaleza, Ceará, Brasil. Con la llamada *crisis del sistema socioeducativo*, a partir de la década de 2000, se produjo una reconfiguración de la dinámica en los centros de confinamiento, acentuada por la rama de organizaciones criminales. Dicha política pública debería, con base en un conjunto de acciones, garantizar un proceso de responsabilización del acto infractor, pero el contexto de estos centros se muestra de manera violenta, a través del asesinato de jóvenes reclusos, rebeliones constantes, amenazas y torturas. Tal contexto intensifica la perspectiva de penalización en los centros de confinamiento. Para construir este estudio, se eligió una metodología cualitativa, mediante el uso de diario de campo y observación participante en un centro educativo en la Ciudad de Fortaleza.

**Palabras clave** juventud; organizaciones criminales; centro educativo; disciplina.

---

## Introdução

Este artigo se propõe a refletir acerca da execução da medida socioeducativa de privação de liberdade, tendo como ponto de inflexão as ramificações das facções criminosas no Centro Educacional Patativa do Assaré (CEPA), instituição estatal que compõe o Sistema Nacional de Garantia de Direitos (Sinase) nas particularidades cearenses. O CEPA atende jovens que cometem algum tipo de ato infracional e estão em cumprimento de medida socioeducativa de privação de liberdade para fins de sua ressocialização, como prevê a Lei n. 8.069 (Estatuto da Criança e do Adolescente [ECA], 1990).

Embora o ECA (1990) constitua uma legislação avançada – com essa proposta explícita de ressocialização de jovens que cometem atos infracionais, via aplicação de medidas socioeducativas de privação de liberdade e/ou em meio aberto<sup>1</sup> –, impõe-se a análise de sua execução via instituições estatais, com foco nos centros educacionais<sup>2</sup> cearenses. Nessa perspectiva, salientamos as condições precárias de materialização de tais medidas em contexto de fragilização do Estado protetivo garantidor de direitos – com parcos investimentos públicos no social enquanto tendência adotada pelo governo brasileiro pós-*golpeachment* – entremeada ao avanço das chamadas facções criminosas no Ceará<sup>3</sup>. Estas se ramificam em nossas margens urbanas (Bezerra, 2015), nos presídios, e, em anos mais recentes, nos centros educacionais cearenses, a disputar normas e sentidos de ordem, de lei, de justiça, sobretudo, com as instituições estatais, dentre outros agentes atuantes nesses espaços. Essa complexa problemática assume expressões dramáticas no âmbito dos centros educacionais cearenses no século XXI, que registram homicídios – atribuídos às facções criminosas – de jovens em cumprimento de medida socioeducativa de privação de liberdade que, como tais, estavam sob a proteção do dito Estado de direito. Cabe, então, questionar a materialização das medidas socioeducativas nesse adverso contexto contemporâneo em âmbito local.

**1** Denominamos *medidas socioeducativas* aquelas aplicadas aos jovens sentenciados por atos infracionais, depois de todo o devido processo judicial. Todas as medidas socioeducativas constam no ECA (1990) e são aplicadas de acordo com o entendimento do juiz. Como preconiza o ECA (1990), as medidas socioeducativas têm três objetivos: a) responsabilizar o jovem; b) integrá-lo à sociedade na perspectiva de garantia de direitos; e c) desaprovar a conduta infracional considerada crime de acordo com o Decreto-Lei n. 2.848 (Código Penal [CP], 1940).

**2** As *unidades de internação ou centros educacionais* são instituições geridas pelo poder público. Esses espaços são destinados à privação de liberdade de jovens de 12 a 18 anos que cometem algum tipo de crime ou contravenção penal. Os centros educacionais deveriam funcionar em uma perspectiva pedagógica que visa à responsabilização do jovem autor de ato infracional, como preconiza o ECA (1990).

**3** Como aponta Nascimento (2017), no Estado do Ceará há um entrelaçamento entre a crise do sistema penitenciário, que se intensificou a partir de 2010, e a insurgência das facções criminosas. Nascimento (2017) destaca que as estatísticas apontam expressivo aumento do número de pessoas privadas de liberdade no Ceará, que, diante da instabilidade da gestão prisional protagonizada pela superlotação e a ausência de condições materiais para a sobrevivência das pessoas encarceradas, propiciou terreno fértil para a atuação de grupos organizados no interior dos presídios. Em 2016, muitos ataques a equipamentos públicos e transportes públicos, inclusive a delegacias da Polícia Civil da Região Metropolitana de Fortaleza, foram comandados de dentro das unidades prisionais. Isso demonstra a extensão das atividades ilícitas para além dos muros das prisões.

---

A análise dos aspectos em tela ocorreu de 2012 ao primeiro semestre de 2018<sup>4</sup>. Adotamos nesse processo de pesquisa a metodologia qualitativa, com uso de diário de campo, observação participante e entrevistas realizadas com jovens infratores e com mães de socioeducandos privados de sua liberdade. No recorte específico deste artigo, privilegiamos, dentre os aportes teórico-metodológicos adotados, as produções de Michel Foucault relativas à vigilância e à disciplina, a fim de compreender as dinâmicas em curso no CEPA. Na produção filosófica foucaultiana, priorizamos o momento em que Foucault, como salientou Muchail (1992, p. 9), articula “discursos e intradiscursos e passa a priorizar seu cruzamento com a trama das instituições e práticas sociais”.

## **Constituição da medida socioeducativa de privação de liberdade**

O início do século XX foi marcado pela incidência de várias ações do Estado brasileiro na área da infância e juventude em situação de pobreza, que se tornou objeto de intervenção pública devido ao adensamento das demandas sociais diante das transformações sociais, econômicas, políticas e culturais (Leite, 2014).

Em seu artigo 1º, o Decreto n. 17.943-A (Código de Menores, 1927) explicitava a lei aplicada ao “menor, de um ou outro sexo, abandonado, que tiver menos de 18 anos de idade”, sendo ele “submetido pela autoridade competente às medidas de assistência contidas no Código de Menores”. O Estado Novo (1937-1945), governado por Getúlio Vargas, ficou conhecido como um período marcado pela instalação do aparato executor das políticas sociais neste país, devido à Constituição dos Estados Unidos do Brasil (CF, 1937), que previa a “assistência à infância e à juventude”.

Em 1941 foi criado o Serviço de Assistência ao Menor (SAM), uma política nacional aplicada em todos os estados federados, com um modelo de atendimento de caráter corretivo, repressivo e assistencialista. Tinha a função de atender “menores carentes” e “infratores”, conforme a nomenclatura predominante à época. Seu funcionamento era voltado a internações, com o objetivo de penalizar os jovens e seguia o modelo do sistema

---

**4** Esta pesquisa se refere ao período de 2012 ao primeiro semestre de 2018, correspondente a processos de pesquisas entrecruzados, a produzir profícios diálogos acerca das mudanças em curso nas margens urbanas cearenses, com enfoque na metrópole Fortaleza. Consideramos importante destacar nosso trabalho de campo de doutorado materializado em territórios periféricos da cidade, entre 2009 e 2014, a preender um momento singular anterior à chegada das facções criminosas e a fase inicial de sua ramificação em nossas margens urbanas. Nessa perspectiva, ver Bezerra (2015). E, de maneira igualmente relevante, destacamos o ciclo de pesquisa de campo realizado no período de 2014 ao primeiro semestre de 2018, concernente à produção da Monografia de Graduação em Serviço Social concluída em 2014; à participação no monitoramento da política pública do Sistema Socioeducativo no Ceará, viabilizado pelo Fórum de Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente (Fórum DCA); e durante o trabalho de campo para a Dissertação de Mestrado em Sociologia, defendida em junho de 2018. Nesse processo investigativo, tivemos a oportunidade de acompanhar mudanças significativas na materialização das medidas socioeducativas de privação de liberdade no âmbito dos centros educacionais cearenses, dentre os quais destacamos o CEPA – abordado neste artigo.

---

prisional<sup>5</sup>. O SAM foi extinto em 1964, após o golpe militar. Alvo de críticas, o SAM deu lugar à Fundação Nacional do Bem-Estar do Menor (FUNABEM), um órgão normativo sobre a Política Nacional do Bem-Estar do Menor (PNBEM), cuja execução foi atribuída às Fundações Estaduais para o Bem-Estar do Menor (FEBEMs). O Código de Menores (1927) foi revogado pela Lei n. 6.697 (Código de Menores, 1979). De acordo com Vasconcelos (2003), não ocorreram mudanças significativas com essa nova legislação.

No final da década de 1980, com o processo de redemocratização brasileira, segmentos organizados de nossa sociedade civil passaram a lutar, de forma intensiva, em defesa da proteção social do público infanto-juvenil. A Constituição da República Federativa do Brasil (CF, 1988) trouxe a *doutrina da proteção social integral*, destinada à garantia de direitos de crianças e adolescentes. Nessa perspectiva, o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) foi promulgado em 1990.

A partir desse momento, constituiu-se o Sistema de Garantias dos Direitos (SGD)<sup>6</sup>, seguido da implementação do Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (CONANDA), dos Conselhos Tutelares, das Varas da Criança e do Adolescente, das Delegacias Especializadas, do Poder Executivo e do Poder Legislativo, favorecendo a realização de fóruns, conferências, leis específicas etc. Crianças e adolescentes passam a ser compreendidas a partir da ideia de uma pessoa em desenvolvimento, com significativas mudanças físicas, psíquicas e sociais, que culminarão na maturidade e na organização de seu sistema de valores e crenças, parte de sua subjetividade.

O adolescente passa a ser concebido pelo ECA (1990) como o indivíduo na faixa entre 12 e 18 anos – excepcionalmente até os 21 anos.

De acordo com essa regulação vigente, as medidas preventivas são direcionadas às crianças – sendo responsabilizados seus pais ou representantes legais – e as medidas socioeducativas são direcionadas aos adolescentes autores de atos infracionais. Trata-se de regulamentação específica para o público infanto-juvenil, posto que menores de 18 anos são inimputáveis<sup>7</sup>, segundo o artigo 23 do Decreto-Lei n. 2.848 (Código Penal [CP], 1940). As diferenciações entre o sistema penal e o *sistema socioeducativo* foram delineadas a partir do ECA (1990).

O ECA (1990) passou a constituir uma legislação especial para crianças e adolescentes, orientada pelo paradigma da *doutrina da proteção integral*. Nesse enfoque, questionou as

---

**5** Os idealizadores do SAM acreditavam que o modelo repressivo acabaria com a criminalidade, sua execução foi marcada de violações e privações. Observa-se que esses adolescentes eram tratados com o objetivo de manter a “ordem” e o “respeito”.

**6** Concebido pelo ECA, o SGD representa uma articulação e uma integração de várias instâncias do poder público na aplicação de mecanismos de promoção, defesa e controle para efetivação dos direitos humanos da criança e do adolescente em todos os níveis (do federal ao municipal). O SGD se materializa com as políticas públicas, realizando o controle social por meio da sociedade civil.

**7** Crianças e adolescentes de até 18 anos de idade não são responsabilizados segundo as normas do Decreto-Lei n. 2.848 (CP, 1940), mas se submetem ao ECA (1990), que dispõe de medidas socioeducativas para sua responsabilização.

---

nomenclaturas e significações de “menor carente” e “menor infrator”, que traziam toda uma trajetória histórica de “estigmatização e culpabilização do pobre”. Em termos jurídico-políticos, reconheceu crianças e adolescentes como sujeitos de direitos.

Sob tal perspectiva, a regulamentação das medidas socioeducativas destinadas aos adolescentes autores de ato infracional implicou outras mudanças importantes nesse campo, a saber: o fechamento dos “reformatórios” e da FEBEM, que faziam parte de uma política nacional de visão punitiva pertinente ao Código de Menores (1927; 1979). Tais medidas se encontram organizadas como: em meio aberto, no qual o adolescente é responsabilizado por seu ato infracional sem perder sua liberdade; e em meio fechado, quando o infrator for responsabilizado por seu ato e privado de sua liberdade, a cumprir as medidas imputadas em centros socioeducacionais. Essas instituições estatais deveriam receber os adolescentes que cometem atos infracionais, considerados graves.

Segundo o Sinase, esses centros educacionais têm normatização conceitual e jurídica para seu funcionamento e atendimento, com vistas a garantir uma política pública articulada e com características específicas, em consonância com o ECA (1990) e a CF (1988). Todavia, direcionamos nosso olhar investigativo para além da propositura jurídico-política, de modo a apreender as dinâmicas de um centro educacional em particular: o CEPA, em Fortaleza.

## Desdobrando o espaço

Em uma rua estreita e sem asfalto, a pista era de terra batida, as calçadas esburacadas e o lixo se amontoava em frente a casas simples, que tinham portas e janelas com grades. Do outro lado da rua havia um prédio alto, cercado por um muro elevado e extenso, com algumas rachaduras e pichações. Cerca de seis colunas de vigilância se distribuíam ao longo de toda a extensão do prédio, que ocupava mais de um quarteirão<sup>8</sup>. Trata-se da Rua Estrada do Ancuri<sup>9</sup>, no bairro Santa Fé, em Fortaleza – onde se localiza o CEPA.

Essa instituição se divide em dois prédios circunscritos dentro do mesmo espaço físico. A primeira parte é composta pela área administrativa, que agrupa a sala da direção do centro educacional, a sala de atendimento psicossocial, o refeitório dos funcionários e uma área circular cercada de grades, destinada às visitas de familiares dos jovens internos. A segunda parte é composta por uma estrutura física subdividida por grades e portões, que separam os corredores, onde ficam os dormitórios, o banheiro, uma quadra de esportes coberta e um refeitório para os jovens<sup>10</sup>.

---

**8** Geralmente, *quarteirão* é o nome dado a determinado espaço urbano, com cerca de 100 m de largura de cada lado. É um espaço quadrado ou retangular.

**9** Localizada na zona periférica de Fortaleza, faz parte da Regional VI, composta de 27 bairros. Segundo a Secretaria Municipal de Desenvolvimento Econômico (SDE), o bairro em questão apresenta índice de desenvolvimento humano (IDH) muito abaixo da média.

**10** Descrição realizada em diário de campo no ano de 2016.

---

Os dormitórios são espaços quadriculares, com o mesmo tamanho, uma pequena área, onde a entrada e a saída são delimitadas por um portão de ferro, que é trancado e supervisionado por socioeducadores. A estrutura dessa segunda parte é composta por um corredor central, no qual os dormitórios ficam distribuídos uns de frente para os outros. Em paralelo, há seis corredores verticais, que concentram as salas de aulas, um banheiro coletivo e o refeitório para os internos.

Ao tecer essa breve descrição do CEPA, enfocamos a atualidade do pensamento de Michel Foucault (2009), que nos instiga a pensar as sociedades disciplinares, principalmente no final do século XVIII e no início do século XX, considerando a localização dos indivíduos, a técnica de isolamento e docilização dos corpos com a disciplina e o olhar panóptico. Segundo o autor, a disciplina funciona sob a perspectiva de uma “arte do detalhe”:

A disciplina fabrica assim corpos submissos e exercitados, corpos “dóceis”. A disciplina aumenta as forças do corpo (em termos econômicos de utilidade) e diminui essas mesmas forças (em termos políticos de obediência). Em uma palavra: ela dissocia o poder do corpo; faz por um lado uma “aptidão”, uma “capacidade” que ela procura aumentar, e inverte por outro lado a energia, a potência que poderia resultar disso, e faz dela uma relação de sujeição estrita (Foucault, 2009, p. 134).

Os espaços de vigilância e punição criam discursos reacionários, como de “reabilitação e inserção” desses sujeitos no convívio social, com o intuito de construir, como aponta Foucault (2009), corpos dóceis, que facilitam a implantação, a manutenção e a transformação de modelos de valor e comportamento, portanto, a serviço do disciplinamento. A ótica da vigilância, como assinala o autor, funciona de forma imperativa e, nesse sentido, parece-nos presente na funcionalidade e natureza dos centros educacionais destinados aos adolescentes autores de atos infracionais privados de sua liberdade.

Para Foucault (2009, p. 137), a disciplina “às vezes exige a cerca, a especificação de um local heterogêneo a todos os outros, fechado em si mesmo”. A prisão, nesse sentido, consiste no lugar onde é para ser visto e controlado. E, de forma aproximada, apontamos que o CEPA exerce esse controle sobre os jovens internos, no que se refere à busca de cerceamento, controle e vigilância de suas individualidades em correlação com o processo cotidiano de “docilização dos corpos” juvenis.

O artigo 5º do ECA (1990) dispõe que “nenhuma criança ou adolescente será objeto de qualquer forma de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão”. Contudo, ao adentrar a realidade institucional e dialogar com os adolescentes e/ou jovens internados para cumprimento de medida socioeducativa de privação de liberdade,

---

os dados de campo sinalizam um espaço de materialização de múltiplas violências, a configurar reiteradas violações de direitos perpetrados pelo próprio Estado.

Carmem Silveira de Oliveira (2001) trouxe significativas contribuições teórico-metodológicas para problematizar estes espaços institucionais e o tratamento dispensado aos jovens autores de ato infracional, em especial em centros educacionais como lócus de violação de direitos. Na acepção dessa autora, também inspirada em aportes analíticos foucaultianos, o adestramento configura uma das maiores violações, pois adestra, reprime a autonomia e separa as singularidades. Traduz-se, enfim, em treinamento para a obediência, para o cumprimento das regras sociais (im)postas. Situação também apreendida nas dinâmicas do CEPA: quando um interno questionava ou violava uma regra institucional estabelecida, ele era punido. Para tanto, muitas vezes se recorria ao uso da força física e da intimidação, ou seja, a meios coercitivos e/ou à violência, direcionado a determinados *tipos sociais* nesse espaço institucional, como explicitado em narrativas de jovens internos. Nessa linha interpretativa, corroboramos a análise de Foucault (2009, p. 165), ao enunciar que:

O exercício da disciplina supõe um dispositivo que obrigue pelo jogo do olhar: um aparelho que onde as técnicas que permitem ver induzam a efeitos do poder, e onde, em troca, os meios de coerção tornem claramente visíveis aqueles sobre quem se aplicam.

Durante nosso processo de pesquisa, Valente<sup>11</sup>, um jovem de 17 anos, que já tinha outras 3 passagens pelo mesmo ato infracional – assalto a mão armada –, encontrava-se na unidade há 7 meses. Ao adentrar a sala de atendimento do serviço social, para realização de um relatório semestral<sup>12</sup>, logo mencionou:

*Eu não gosto desse inferno. Todos os dias é a mesma coisa, se é para atendimento, para visita ou para ligar para a mãe. Quando saio da cela sou revistado, eu fico nu e agachado, eles passam a mão em tudo, depois, quando volto, é a mesma coisa. Isso é um inferno, não dá mais!*

Essas práticas de disciplinamento eram cotidianas no CEPA, configuradas em “técnicas minuciosas, muitas vezes íntimas, mas que têm sua importância” (Foucault, 2009, p. 134). Ter e mostrar controle sobre os corpos delineia que “a disciplina é uma anatomia política do

---

**11** Foram utilizados nomes fictícios. Descrição realizada em diário de campo no ano de 2014.

**12** No CEPA, os jovens internos desenvolvem com a equipe técnica um relatório semestral, relatando o cumprimento da medida. Ele é encaminhado para a 5ª Vara da Infância e da Juventude.

---

detalhe” (Foucault, 2009, p. 134). Afinal, por meio do controle e da vigilância dos corpos, dos espaços, é possível dominar e utilizar os corpos para atender a determinados objetivos (im)postos a algumas instituições.

## Centro educacional e a disciplina

Como aponta Foucault (2009, p. 137), “[a] disciplina procede em primeiro lugar à distribuição dos indivíduos no espaço”. O local destinado ao centro educacional é cercado, protegido por muros, onde os jovens ficam em privação de liberdade. Quando o autor escreve sobre a “arte das distribuições”, usando colégios, quartéis e fábricas, pontuando os horários, a rigidez das regras, há similaridade ao pensar o funcionamento e a dinâmica do centro educacional.

Os sistemas disciplinares funcionam nas instituições, principalmente nas estatais ou nas redes institucionais paraestatais, como microtribunais penais e podem instituir o poder da norma por dentro do sistema democrático (de igualdade formal) e dentro de uma homogeneidade suposta de pertencimento ao corpo social – em relação ao cumprimento e em acordo com a norma – na mesma proporção em que delinea uma série de gradações/hierarquizações, classificações, inclusões/exclusões individuais (Bezerra, 2011).

Percebemos, assim, que com a constituição de legislações específicas que visam a compreender os jovens sob uma perspectiva que se distancie da versão punitiva do “menor infrator” ainda se encontra fragilizada em sua materialidade. Pinheiro (2006) afirma que há um distanciamento no que rege a lei e no que diz respeito à sua efetivação. Condição registrada no relatório de monitoramento do Sistema Socioeducativo do Ceará realizado pelo Fórum de Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente (Fórum DCA, 2011, p. 54)<sup>13</sup>:

A ambiência majoritária dos centros educacionais cearenses é em si uma violência, na sua forma arquitetônica, nos dormitórios que mais se assemelham a celas, na existência de tranca, na não garantia de outros direitos fundamentais.

O caráter socioeducativo parece ficar subsumido nas práticas de disciplinamento e coerção, que (re)produzem imagens negativadas desses jovens autores de atos infracionais, a se aproximar das figurações públicas do jovem “marginal, delinquente, perigoso”, sobretudo em situação de pobreza e morador de nossas margens urbanas. Em versão crítica, Oliveira (2001, p. 27, grifo nosso) enuncia:

---

**13** O Fórum de Organizações Não Governamentais em Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente – Ceará. Essa organização não governamental (ONG) realiza a cada dois anos um monitoramento do sistema socioeducativo do estado.

---

É assim que se pode afirmar que a lógica do Código de Menores tinha como premissa a “infância e a adolescência em perigo”, porém com um sentido distinto do que encontrarmos hoje no Estatuto. Havia uma clara preocupação com os setores pobres da população, com o objetivo de mantê-los sob controle permanente na medida em que colocavam sob ameaça os espaços públicos, as ruas e as praças. Era preciso ordenar e controlar a pobreza (política, moral e higienicamente) pelas possibilidades de se construir um risco para as comunidades. Foi assim que, a partir da metade do século XX no Brasil, além dos negros e favelados, os migrantes passaram a engrossar o grupo dos “perigosos” e, nas ultimas décadas, *os jovens de periferia é que vêm ocupando um lugar de destaque nos discursos sobre violência e insegurança social.*

Nos centros educacionais, percebemos, a partir dos documentos avaliativos e do trabalho de campo, que a violência estava presente não só pela afirmação e pelo uso da força física, mas por imposição da norma disciplinadora semelhante à forma repressora da perspectiva do Código de Menores (1927; 1979) elaborada no início do século XX. Desta feita, merece destaque a situação que observamos em 23 de abril de 2014, no refeitório do CEPA, quando alguns profissionais – assistentes sociais, psicólogos e pedagogos – realizavam atendimentos com os jovens internos. Acompanhemos essa breve narrativa para melhor reflexão.

Quando o jovem Miguel<sup>14</sup> – em cumprimento de medida socioeducativa de privação de liberdade – passou por algumas profissionais do CEPA nos corredores, expressou-se de forma enérgica:

*Porra, meu irmão, é só uma porra de foto. Quero ver minha filha, macho. Ela acabou de nascer. Quero! Eu quero a foto. É só uma foto.*

Logo atrás dele, o instrutor pedia para que se acalmasse e dizia que não era possível entregar as fotos para nenhum dos internos. Miguel ficou enfurecido. O rapaz saiu andando apressadamente. Uma das assistentes sociais que estava no corredor nesse momento falou ao jovem que guardaria a foto em seu prontuário e ele a receberia depois de ser solto. Miguel olhou para ela e retrucou:

*Por que eu não posso ter a porra de uma foto? Ela é minha filha.*

---

Outro profissional respondeu simplesmente:

Não pode!

Miguel abriu o portão de seu dormitório de uma vez e bateu na grade fazendo barulho. Nessa hora, o chefe dos instrutores agiu de maneira ríspida com o jovem, que saiu correndo pelos corredores da unidade. Logo em seguida, sete instrutores foram em sua direção e o agarraram pelo pescoço, pelas pernas e pelos braços. Levaram-no até um espaço reservado, que os internos chamam de “tranca”. Quando os instrutores entraram com Miguel, o portão desse pequeno espaço foi fechado. Alguns profissionais da equipe técnica dessa instituição falavam, referindo-se a Miguel:

*Isso é um revoltado.*

Os outros internos, que viram a cena de dentro de seus dormitórios, começaram a chutar e a bater nas grades, fazendo barulho. Vários instrutores começaram a correr e ouviam-se gritos:

*Tá com isqueiro?  
É fogo.*

Os internos estavam quebrando vasos sanitários de seus dormitórios. Era o início de uma “rebelião”. Os jovens estavam indignados com o que tinha acontecido com Miguel. Em algumas horas, com a presença dos socioeducadores, a rebelião foi contida e os demais funcionários foram retirados do local. Todavia, a tensão permaneceu nesse espaço.

Situações de rebelião ocorreram diversas vezes no CEPA, sobretudo durante os anos de 2014 a 2016, a problematizar a forma como vem sendo materializada essa medida socioeducativa e sua proposta de “ressocialização” juvenil, que ainda nos parece distante das recomendações do ECA (1990). Essa breve descrição mostra como as limitações e regras institucionais do CEPA são (im)postas de maneira violenta e mediante abuso de poder por parte daqueles que deveriam responsabilizar-se por garantir proteção social integral articulada à socioeducação para esses jovens, como pretendido pelas medidas socioeducativas regulamentadas pelo ECA. Nesses parâmetros, a dinâmica predominante no CEPA parece assemelhar-se à da “prisão” que, na fecunda análise de Foucault (2009, p. 252):

---

[...] fabrica também o delinquente, impondo aos detentos limitações violentas; se ela se destina a aplicar as leis e a ensinar o respeito por elas; ora, todo seu funcionamento se desenrola no sentido do abuso do poder.

Durante o período de pesquisa, observamos que o CEPA se encontrava repleto de contradições, principalmente no tocante às diretrizes do ECA (1990) e, ainda, do Sinase, sobre as medidas em meio fechado. Análise confirmada pelos documentos institucionais produzidos pelo Conselho Nacional de Justiça (CNJ), pelo Fórum DCA e pelas narrativas dos próprios jovens internos nos centros educacionais cearenses, em específico no CEPA.

Cabe-nos, assim, problematizar até que ponto essas instituições “socioeducativas” ainda se encontram equalizadas às prisões e, se assim o forem, quais são seus efeitos nesses jovens. Consideramos pertinente a seguinte afirmativa de Löic Wacquant, em sua crítica à falida gestão prisional da miséria e, por conseguinte, à tendência de encarceramento em massa associada à criminalização da pobreza, principalmente em relação aos jovens pobres das periferias das metrópoles neste século XXI. Nas palavras do autor:

Quanto à prisão, ela ensina aos pequenos delinquentes, sobretudo, a se tornarem melhores criminosos [...] o fracasso da gestão penal da miséria servirá de justificativa [...] o seu indefinido discurso sobre a responsabilidade individual e a “reincidência” acabará por naturalizar (Wacquant, 1999, p. 17).

Mas, afinal, do que se trata quando enfocamos essas dinâmicas do CEPA e consideramos suas possíveis semelhanças com a “prisão” em termos de discursos e práticas adotados para com os jovens autores de atos infracionais e em cumprimento de medida socioeducativa de privação de liberdade? Quais são os efeitos desse poder disciplinar, a fazer recurso a dispositivos de violência, em relação à pretendida ressocialização desses sujeitos? Se a perspectiva prisional ainda se encontra inscrita nessas dinâmicas do CEPA, até que ponto coaduna com a afirmativa enunciada por Wacquant (1999, p. 17), de que a “prisão” – e, por conseguinte, instituições a esta assemelhadas –, “ensina aos pequenos delinquentes, sobretudo, a se tornarem melhores criminosos”. E, desta feita, parece potencializar tais espaços como fecundos às ramificações de facções criminosas em expansão na vida cearense no século XXI.

---

## Ramificação das facções criminosas em centros educacionais cearenses

Durante os anos de 2014 e 2015 foi registrado, no Relatório de Inspeções das Unidades de Internação do Sistema Socioeducativo do Ceará<sup>15</sup> um total de 60 rebeliões, motins e episódios conflituosos envolvendo todas as unidades de atendimento socioeducativo destinadas aos adolescentes do sexo masculino de Fortaleza. Com base nesse relatório de inspeção, de 2016, a nomeada “crise do sistema socioeducativo cearense”<sup>16</sup> foi caracterizada por rebeliões, denúncias de tortura e maus-tratos sofridos por jovens internos e pela superlotação, que chegou a atingir o percentual de 400% em diversas unidades.

Não obstante, salientamos que a falta generalizada de produtos básicos, como colchões, toalhas e lençóis; as restrições ao acesso à água e ao direito de receber visitas; a ausência sistemática de escolarização, profissionalização, atividades culturais, esportivas e de lazer, dentre outras violações de direitos humanos, agravam o contexto.

Em meio a essa crise, em 6 de novembro de 2015 ocorreu a morte do adolescente Márcio Ferreira do Nascimento, atingido por disparo de arma de fogo enquanto cumpria medida socioeducativa de internação no Centro Educacional São Francisco (Fórum DCA, 2011). Por conseguinte, ocorreram outras duas rebeliões no Centro Educacional São Francisco e no Centro Educacional São Miguel. Ambos os centros ficaram inutilizáveis após esses fatos. Parte significativa da estrutura física dos prédios estava comprometida por causa do incêndio iniciado pelos jovens. Em consequência, os internos dos centros educacionais atingidos foram transferidos para um presídio militar, em Aquiraz-CE<sup>17</sup>.

Salientamos que esse contexto de mortes, superlotação e violação de direitos acompanharam a execução das medidas socioeducativas de internação no Estado do Ceará à época desta pesquisa. Expressava indícios das convergências entre essas unidades socioeducativas e as prisões, sobretudo quando pensamos a tendência mundializada de encarceramento em massa associada à criminalização da pobreza, mediante o recrudescimento do Estado penal-punitivo, como analisa Wacquant (2003).

Tendência à qual o Brasil parece alinhar-se, sobretudo neste momento pós-golpeachment. Segundo o relatório do Sistema Integrado de Informações Penitenciárias (Infopen), divulgado pelo Ministério da Justiça, em 2014, nosso país apresentou significativo aumento da população prisional, em intenso aceleramento, apesar das unidades prisionais se manterem em condições precárias, principalmente em termos de infraestrutura.

---

**15** Relatório de inspeção conjunta de abril/maio de 2016, do Fórum DCA e do Núcleo de Atendimento dos Adolescentes e Jovens em Conflito com a Lei da Defensoria Pública do Estado do Ceará (NUAJA/DPE), datado de 12 de novembro de 2015.

**16** Nesse período ocorreram inúmeros episódios, divulgados nos jornais (Paiva, 2015).

**17** Utilizado provisoriamente para o cumprimento de medida socioeducativa de internação, não obstante a vedação expressa do § 1º do art. 16 da Lei n. 12.594 (Lei do Sinase, 2012) à edificação de unidades socioeducacionais em espaços contíguos, anexos ou de qualquer outra forma integrados aos estabelecimentos penais.

---

O supracitado relatório aponta um crescimento de 161% do total de presos concernente aos anos de 2000 a 2014. Desta feita, o número de presos no Brasil alcançou 607.731 pessoas, contingente que confere ao país o quarto lugar no ranking das maiores populações prisionais do mundo, perdendo apenas para os Estados Unidos da América (EUA). Destarte, ressaltamos que esse intenso ritmo de apreensões e encarceramento passou a ocorreu a partir de 2002, em um cenário no qual o Estado brasileiro tinha 239 mil presos, ou seja, 60% a menos. A partir da década de 2000, o Brasil registra um crescimento de 7% ao ano do número de prisões de pessoas.

Com uma das maiores populações encarceradas do mundo, as condições do sistema prisional seguem mortificantes, alerta o relatório do Infopen. Em 2014, o Brasil tinha um déficit de 231 mil vagas. Isso significa que os presídios brasileiros vivem em uma condição de superlotação e sem capacidade ou infraestrutura, com 1,6 preso por vaga. A situação se mostra grave, pois em 1/4 das prisões existem mais de 2 presos por vaga.

O relatório do Infopen indica que 2 em cada 3 detentos são negros e metade da população prisional não frequentou ou tem Ensino Fundamental incompleto, sendo expressiva maioria da população carcerária do sexo masculino. Além disso, 56% deles são jovens, com idades entre 18 e 29 anos.

Em nível nacional, os dados apresentados e problematizados não diferem em outros estados brasileiros. Destacamos, aqui, o Ceará, cuja taxa de ocupação do sistema prisional chegou a 189% em dezembro de 2014. Isso significa que, com população prisional aproximada de 21.648 detentos e 11.476 vagas, sinaliza um déficit de 10.172 vagas (89%), o que provoca superlotação nas delegacias e nos presídios, a acarretar violação de direitos fundamentais básicos, com falta de infraestrutura e atendimento com e para os apenados.

Essa realidade do sistema prisional dialoga com o sistema socioeducativo. Segundo o Levantamento Anual do Sinase, divulgado pela Secretaria Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente do Ministério dos Direitos Humanos (SNDCA/MDH), o número de jovens em privação e restrição de liberdade aumentou 58,6% no Brasil. De 16.940 jovens cumprindo alguma medida socioeducativa em 2009, o índice passou para 26.868 em 2015, a enunciar a tendência de encarceramento em massa e, nessa lógica, a gestão punitiva da pobreza.

Em relação ao perfil dos adolescentes e jovens em privação de liberdade, 96% do total são do sexo masculino e 61% foram considerados negros ou pardos, enquanto o índice de brancos foi de 23%, e 14% não tiveram registrada sua cor/etnia. Do total de jovens cumprindo medida socioeducativa de internação, 57% têm entre 16 e 17 anos, e 17% entre 14 e 15 anos.

Outro registro deste estudo mostra que 53 jovens morreram, em 2015, dentro das unidades de atendimento socioeducativo no Brasil. Foram 18 mortes (43%) registradas como “conflito interpessoal” e 11 por “conflito generalizado”. Esses números são superiores aos do ano de 2014, quando morreram 48 jovens. O contexto das mortes dos jovens

---

ocorreu, comumente, durante as rebeliões nos centros educacionais (Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos, [MDH], 2018).

Diante do exposto, ao falar de indivíduos que se encontram em privação de liberdade, Biondi (2008) destaca que as organizações prisionais são formas de perceber como são implantadas regras e leis próprias em um território inserido na sociedade mais ampla, acionando suas autorregulações como resultado de situações específicas. A autora reflete sobre as transformações que ocorreram nas últimas três décadas nas prisões brasileiras, o que aponta para uma cultura punitiva e o aumento do encarceramento, que exacerbaram alguns dos atributos negativos imbricados no universo da prisão. Um dos elementos apontados por Biondi (2008) são as facções criminosas, que tendem a se manter nas prisões e a ganhar ainda mais espaço nos centros educacionais do país.

Essas facções criminosas se configuraram no epicentro do encarceramento brasileiro, tendo em vista as condições nas quais os espaços de privação de liberdade são orquestrados. Podemos interpretar que a intensificação do encarceramento provoca uma reconfiguração do lugar da prisão, tendo centralidade na dinâmica criminal. Segundo Biondi (2008), as facções são produtos da política de encarceramento e do adensamento da violência urbana e institucional.

Em 2017 ocorreu uma chacina dentro de um centro educacional cearense. Quatro jovens em cumprimento de medida socioeducativa foram assassinados (Rocha, 2017). Esse episódio acirrou o debate sobre a execução da política pública do sistema socioeducativo, como também sobre a existência das facções criminosas nos centros educacionais.

Lourenço e Almeida (2013) afirmam que, no Brasil, há componentes adicionais que tornam a prisão uma instituição ainda mais hedionda, no que diz respeito ao caráter que ela tem de impor privações. Desde que surgiram no país as incursões de pesquisa sobre cárcere, os resultados mostram o espaço prisional como desprovido de condições minimamente adequadas para confinamento digno de seres humanos. Para esses autores, um traço marcante do sistema prisional brasileiro consiste em práticas de tortura e condições insalubres, que resistiram por séculos em nossas prisões, a despeito de qualquer intenção reformista.

Segundo Wacquant (2003), especificamente a partir dos anos 1990, vem ocorrendo, nos EUA e em países europeus, a retração da rede de segurança social, com cortes orçamentários nas políticas públicas sociais – em particular na assistência, saúde, educação e habitação –, bem como o deslocamento de recursos para a segurança pública, a revelar o viés repressivo-punitivo da política governamental norte-americana. Implementaram-se, nesse sentido, políticas voltadas ao controle da ordem, com o apoio do aparato policial e do

---

Poder Judiciário<sup>18</sup> , que expressa o recrudescimento do Estado penal enquanto tendência em expansão e reversa ao Estado em sua versão protetiva.

Para o autor, a estratégia policial-penal, portanto, não é exatamente um meio de garantir o cumprimento das regras sociais estabelecidas, como se poderia pensar de uma perspectiva que se ocupasse essencialmente do caráter normativo dos fenômenos sociais. Segundo Wacquant (2003), trata-se de um instrumento de construção de determinada política aliada à generalização da insegurança salarial e social, um instrumento para encerrar/encarcerar a pobreza, para excluir aqueles social e culturalmente indesejáveis. Em sintonia com essa análise, Bezerra (2011) alerta para a urgência de compreendermos como vem se configurando a gestão territorial da pobreza urbana - mediante a combinação entre assistencialização, (re)criminalização, controle e punição dos pobres inscritos em nossas margens urbanas - que, sob o comando do Estado penal-punitivo em expansão, encontram-se em curso no Brasil do século XXI. O lugar dos pobres, e dentre estes os jovens pobres negros das periferias, que configuram o perfil majoritário dos internos em nossos centros educacionais - o privilegiar do cumprimento em meio fechado como expressão do encarceramento e gestão punitiva da pobreza.

## Considerações finais

A política pública do sistema socioeducativo vem sendo executada com muitas fragilidades, e a forma como esses jovens são tratados nos centros educacionais acentua o contexto de violações de direitos. É importante analisar que os centros educacionais foram construídos a partir da doutrina da proteção integral promulgada no ECA. Tendo em vista que as chamadas FEBEMs, construídas no século XX, eram voltadas a “menores em situação irregular”, sendo direcionada à população pobre no Brasil. Portanto, compreender esses espaços pressupõe uma análise histórica, pois ainda se perpetuam traços e formas de tratamento baseados na lógica do estigma do menor infrator, que se acirram no imaginário social. Outro ponto diz respeito ao conceito de disciplina apontado por Michel Foucault, o poder disciplinar não pode ser visualizado como algo negativo.

Podemos interpretar que o fracasso das instituições de privação de liberdade faz parte de seu funcionamento, pois tem um objetivo: “contribui para estabelecer uma ilegalidade, visível, marcada, irredutível” (Foucault, 2009, p. 262).

Assim, “o atestado de que a prisão fracassa em reduzir os crimes deve talvez ser substituído pela hipótese... que conseguiu produzir a delinquência” (Foucault, 2009, p. 262).

---

**18** Trata-se de um projeto: uma forma de velar os efeitos de outra política. Dessa vez, uma política econômico-social que marginaliza uma parcela da população. Ao mesmo tempo, é também uma maneira de reeducar os segmentos mais baixos do mercado de trabalho para as novas regras do jogo – empregos menos seguros, com condições mais precárias. O crescimento do Estado penal acompanha, conforme o argumento de Wacquant (2003), a tão aclamada retirada do Estado da economia, bem como a diminuição dos recursos destinados a programas sociais. E a articulação desses três elementos – ampliação do sistema penal, liberalização econômica e abandono ou redução das políticas sociais.

---

Atrevemo-nos a apontar que o centro educacional é mais eficaz para gerir, na concepção de manter as coisas, os corpos em seus devidos lugares, afastando-se consideravelmente da possibilidade de “responsabilizar” os jovens.

Ainda seguindo o pensamento do autor, Foucault (2009, p. 263) destaca que esse fracasso, por outro lado sucesso, tem sua utilidade: “o sucesso é tal que, depois de um século e meio de fracasso, a prisão continua a existir”. Compreende-se que a prisão por meio de técnicas e mecanismos conseguiu produzir uma delinquência, um tipo especificado, um sujeito-objeto. Não obstante, como destaca o autor, “esses não são resultados definidos, mas táticas que se deslocam na medida em que nunca atingem inteiramente seu objetivo” (Foucault, 2009, p. 270).

A instituição de uma delinquência constituída como uma ilegalidade fechada apresenta suas vantagens, “é possível, em primeiro lugar, controlá-la” (Foucault, 2009, p. 263). Tem também a possibilidade de orientá-la. Nesse aspecto, a ramificação das facções criminosas nessas intuições se apresenta como um produto da perspectiva de encarceramento, evidenciando a perspectiva de encarceramento em massa associada à criminalização da pobreza, mediante o recrudescimento do Estado penal-punitivo.

Precisamos “pensar o conjunto de mecanismos pelos quais os delinquentes são controlados” (Foucault, 2010, p. 29)’; tentamos, como panorama, uma sociedade desigual, indo além desse recorte proposto por este artigo, para compreender como funciona um sistema político-econômico.

Os questionamentos que perpassam esta discussão são inesgotáveis e este artigo configura uma tentativa de contribuir para problematizar e compreender esse cenário e seus desafios a partir de novas perspectivas.

## Referências bibliográficas

- Bezerra, L. M. P. S. (2011). Problematizando o paradoxo do biopoder e da biopolítica: um olhar foucaultiano sobre a gestão estatal da pobreza urbana contemporânea. In *Anais da 8ª Semana de Humanidades da Universidade Federal do Ceará*. Fortaleza, CE.
- Bezerra, L. M. P. S. (2015). *Pobreza e lugar(es) nas margens urbanas: lutas de classificação em territórios estigmatizados do Grande Bom Jardim* (Tese de Doutorado). Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, CE.
- Biondi, K. (2008). Junto e misturado em prol do comando: reflexões acerca da imanência e transcendência no PCC. In *Anais do 32º Encontro Anual da ANPOCS*. Caxambu, MG.
- BRASIL. Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo – SINASE. Secretaria Especial dos Direitos Humanos – Brasília: CONANDA, 2006.
- CEARÁ. Censo Penitenciário do Estado do Ceará (2013-2014) – Secretaria de Justiça e Cidadania, Fortaleza, 2014. Disponível em: <<http://www.sejus.ce.gov.br>>. Acesso em: 15-08-2015.

- 
- Constituição dos Estados Unidos do Brasil, de 10 de novembro de 1937.* (1937). Rio de Janeiro, DF.
- Constituição da República Federativa do Brasil, de 5 de outubro de 1988.* (1988). Brasília, DF.
- Decreto n. 17.943-A, de 12 de outubro de 1927.* (1927). Consolida as leis de assistência e proteção a menores. Rio de Janeiro, DF.
- Decreto-Lei n. 2.848, de 7 de dezembro de 1940.* (1940). Código Penal. Rio de Janeiro, DF.
- Fórum de Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente. (2011). *Relatório descritivo das visitas às unidades de internação, internação provisória e semiliberdade.* Fortaleza, CE: Autor.
- Foucault, M. (2009). *Vigiar e punir: nascimento da prisão* (37a ed.). Petrópolis, RJ: Vozes.
- Foucault, M. (2010). *Em defesa da sociedade: curso no Collège de France* (2a ed.). São Paulo, SP: WMF Martins Fontes.
- Lei n. 6.697, de 10 de outubro de 1979.* (1979). Institui o Código de Menores. Brasília, DF.
- Lei n. 8.069, de 13 de julho de 1990.* (1990). Dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente e dá outras providências. Brasília, DF.
- Lei n. 12.594, de 18 de janeiro de 2012.* (2012). Institui o Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo (Sinase), regulamenta a execução das medidas socioeducativas destinadas a adolescente que pratique ato infracional; e altera as Leis ns. 8.069, de 13 de julho de 1990 (Estatuto da Criança e do Adolescente); 7.560, de 19 de dezembro de 1986, 7.998, de 11 de janeiro de 1990, 5.537, de 21 de novembro de 1968, 8.315, de 23 de dezembro de 1991, 8.706, de 14 de setembro de 1993, os Decretos-Leis ns. 4.048, de 22 de janeiro de 1942, 8.621, de 10 de janeiro de 1946, e a Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), aprovada pelo Decreto-Lei n. 5.452, de 1º de maio de 1943. Brasília, DF.
- Leite, I. L. S. (2014). “*Meu caminho é de pedra como posso sonhar*”: narrativas sobre a violência e os jovens com experiência nos centros educacionais do Estado do Ceará (Monografia de Graduação). Faculdade Metropolitana da Grande Fortaleza, Fortaleza, CE.
- Lourenço, L. C., & Almeida, O. L. (2013). “Quem mantém a ordem, quem cria desordem”: gangues prisionais na Bahia. *Tempo Social*, 25(1), 37-59.
- Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos. (2018, 15 de janeiro). *Divulgado Levantamento Anual do Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo.* Recuperado de <https://www.mdh.gov.br/sdh/noticias/2018/janeiro/divulgado-levantamento-anual-do-sistema-nacional-de-atendimento-socioeducativo>
- Muchail, S. T. (1992). A trajetória de Michel Foucault. *Extensão*, 1(2), 7-14.
- Nascimento, F. E. M. (2017). Por bem menos se interdita um zoológico: apontamentos da condição histórica das prisões cearenses que culminou na crise penitenciária. *Aracê: Direitos Humanos em Revista*, 4(5), 136-159.
- Oliveira, C. S. (2001). *Sobrevivendo ao inferno.* Porto Alegre, RS: Sulina.

- 
- Paiva, T. (2015, 22 de outubro). *Crise no sistema socioeducativo: Comissão sugere estado de emergência*. Recuperado de <https://www20.opovo.com.br/app/opovo/cotidiano/2015/10/22/noticiasjornalcotidiano,3522570/crise-no-sistema-socioeducativo-comissao-sugere-estado-de-emergencia.shtml>
- Pinheiro, Â. (2006). *Criança e adolescente no Brasil: porque o abismo entre a lei e a realidade*. Fortaleza, CE: Ed. UFC.
- Rocha, L. (2017, 14 de novembro). “Guerra de facções em presídios chegou aos centros educacionais”, alerta especialista. Recuperado de <http://tribunadoceara.uol.com.br/noticias/segurancapublica/guerra-de-faccoes-em-presidios-chegou-ao-centros-educacionais-alerta-especialista/>
- Vasconcelos, R. B. (2003). *A política de assistência à criança e ao adolescente desenvolvida pela Fundação Estadual do Bem-Estar do Menor do Ceará: passaporte para a cidadania ou dispositivo disciplinar?* (Dissertação de Mestrado). Universidade Estadual do Ceará, Fortaleza, CE.
- Wacquant, L. (1999, dezembro). A criminalização da pobreza. *Revista Mais Humana*.
- Wacquant, L. (2003). *Punir os pobres* (2a ed.). Rio de Janeiro, RJ: Revan.

## Para citar este artigo:

### Norma A – ABNT

LEITE, I. L. S; BEZERRA, L. M. P. S. Rebeliões, homicídios, centros educacionais: inquietações e problematizações sobre o sistema socioeducativo cearense. *Conhecer: Debate entre o Público e o Privado*, n. 22, p. 60-78, 2019.

### Norma B – APA

Leite, I. L. S., & Bezerra, L. M. P. S. (2019). Rebeliões, homicídios, centros educacionais: inquietações e problematizações sobre o sistema socioeducativo cearense. *Conhecer: Debate entre o Público e o Privado*, 2019(22), 60-78.

### Norma C – Vancouver

Leite ILS, Bezerra LMPS. Rebeliões, homicídios, centros educacionais: inquietações e problematizações sobre o sistema socioeducativo cearense. *Conhecer: Debate entre o Público e o Privado* [Internet]. 2019 [cited Apr 22, 2019];(22):60-78. Available from: <https://revistas.uece.br/index.php/revistaconhecer/issue/view/111>

# Undocumented migrant workers: legal status in the Inter-American Human Rights System

**Anderson Medeiros de Moraes**

MA student in Human Rights – UFPB  
anderson\_mor@hotmail.com

**Rafael Lamera Giesta Cabral**

Ph.D. in Law – UnB  
rafaelcabral@ufersa.edu.br

**Ulisses Levy Silvério dos Reis**

MA in Legal Sciences – UFPB  
ulisses.reis@ufersa.edu.br

## Abstract

This study investigated the status of undocumented migrant workers in Brazil in face of the Inter-American Human Rights System (IAHRS). The guiding question was: is the legal protection of undocumented migrant workers in Brazil compatible with the obligations imposed on the State for its integration into the Inter-American Human Rights System? First, the international legal context regarding the study object was analyzed; then, undocumented migrants were investigated in the national context, emphasizing the local legal system; finally, possible consequences for the current situation were listed, but also solutions to address the issue concerned. It is concluded that undocumented migrants do not have access to all labor rights in Brazil, and this may even lead to international accountability.

**Key words** Inter-American Human Rights System; Brazil; labor rights; vulnerability; undocumented migrants.

---

## **Trabalhador migrante indocumentado: condição jurídica no Sistema Interamericano de Direitos Humanos**

### **Resumo**

Este estudo investigou a situação do trabalhador migrante indocumentado no Brasil em face do Sistema Interamericano de Direitos Humanos (SIDH). A pergunta norteadora foi: a proteção jurídica do trabalhador migrante indocumentado no Brasil é condizente com as obrigações impostas ao Estado para sua integração ao Sistema Interamericano de Direitos Humanos? Primeiro, analisou-se o contexto jurídico internacional relativo ao objeto de estudo; em seguida, investigou-se o migrante indocumentado no contexto nacional, com ênfase no ordenamento jurídico local; por fim, listaram-se possíveis consequências para a atual situação, mas também soluções para contornar o problema em questão. Conclui-se que os migrantes indocumentados não têm acesso a todos os direitos trabalhistas no Brasil, o que pode gerar, inclusive, uma responsabilização internacional.

**Palavras-chave** Sistema Interamericano de Direitos Humanos; Brasil; direitos trabalhistas; vulnerabilidade; Migrantes indocumentados.

## **Trabajador migrante indocumentado: condición jurídica en el Sistema Interamericano de Derechos Humanos**

### **Resumen**

Este estudio investigó la situación de trabajadores migrantes indocumentados en Brasil frente al Sistema Interamericano de Derechos Humanos (SIDH). La pregunta orientadora fue: ¿la protección jurídica del trabajador migrante indocumentado en Brasil es compatible con las obligaciones impuestas al Estado para su integración en el Sistema Interamericano de Derechos Humanos? En primer lugar, se analizó el contexto jurídico internacional en relación con el objeto de estudio; luego, los inmigrantes indocumentados fueron investigados en el contexto nacional, enfatizando el ordenamiento jurídico local; por fin, se enumeraron posibles consecuencias para la actual situación, pero también soluciones para eludir el problema en cuestión. Se concluye que los migrantes indocumentados no tienen acceso a todos los derechos laborales en Brasil, lo que puede generar, incluso, una responsabilización internacional.

**Palabras clave** Sistema Interamericano de Derechos Humanos; Brasil; derechos laborales; vulnerabilidad; migrantes indocumentados.

---

## Introduction

The legal status of migrants who arrive in Brazil in order to work is determined by a normative set consisting of both national and international legislations. Among the instruments in force in the domestic legal system, the Lei n. 13.445 (Lei de Migração, 2017) stands out, regulated by the Decreto n. 9.199 (2017); at the international level, the Decreto n. 678 (Convenção Americana sobre Direitos Humanos, 1992), which promulgated in Brazil the Pact of San José, Costa Rica, dated November 22, 1969, brought the country into the context of the Inter-American Human Rights System (IACHR), by establishing binding rules that cannot be ignored. All these standards have an impact on the lives of foreign workers.

The Brazilian immigration policy underwent a significant change with the advent of the Lei de Migração (2017), which repealed the Lei n. 6.815 (Estatuto do Estrangeiro, 1980). This normative change represented a break with the paradigm imposed by previous legislation and the individuals covered by it came to occupy a new position. From then on, the protective nature replaced the combative tone that had hitherto prevailed.

Although the aforementioned legal instrument is the basic rule governing migration in Brazil, international law is also responsible for this type of protection. The Convenção Americana sobre Direitos Humanos (1992) is one of the main international instruments to which Brazil is a signatory. For this reason, the State should comply with its provisions. This means that it should comply not only with the provisions of this convention, but also with observe the decisions and advisory opinions of the agencies related to the IAHRS. Since it is considered one of the dimensions of human rights, labor law, coupled with the vulnerable condition of migrants when arriving in another country to look for a job, becomes one of the themes addressed by the IACHR.

Given this context, answers to the following guiding question are sought:

- Is the legal protection of undocumented migrant workers in Brazil compatible with the obligations imposed on the State for its integration into the Inter-American Human Rights System?

This analysis is relevant insofar as the issue of migration has shown to be increasingly critical. Although, in Brazil, the total number of migrants is not so high, the number of foreigners arriving here has grown significantly in recent years. Only in the State of São Paulo, according to an evaluation conducted by the local government along with the Labor Public Prosecutor's Office (Ministério Pùblico do Trabalho – MPT), in the year 2014, it was estimated that there were about 1 million immigrants without proper documentation (Terra, 2014). These data reveal the need to be prepared to deal with this growing flow of people, guaranteeing them dignified conditions upon arriving in the country and always managing to comply with the conditions imposed by the treaties to which the State is a party. For this to happen, the right to work has emerged as one of the fundamental pillars of the

---

migrant integration process and it has also been one of the main obstacles, generating major controversies.

While on the one hand labor is seen as one of the main factors responsible for migrant integration into the new country, on the other hand, the possibility of nationals losing their jobs due to competition with foreigners emerge. Such insecurity on the part of the population has caused episodes of discrimination and xenophobia involving these individuals. This makes them even more vulnerable, something which hampers the integration process. It is in this context that the State must play an important role to protect the rights of these people, especially as a guarantor of human dignity. To do this, the labor legislation constitutes a vital mechanism within the process, especially in Brazil, since its basic principle is the protection of hyposufficient individuals.

In order to clarify this theme, an analysis of the Brazilian legal system is conducted to address the migratory issue and, more specifically, focusing on undocumented migrant workers<sup>1</sup> and the way how the IAHRS deals with the theme, through its decisions and positions, in order to see if the Brazilian State complies with the guidelines imposed by it. To do this, an initial approach to the treatment of the issue by the IAHRS' agencies has been provided. Next, we investigate the way undocumented migrant workers are treated in Brazil. In addition to the country's legislation, especially the Lei de Migração (2017), the jurisprudence on the theme is also analyzed, as well as small sketches about how the Brazilian government and local society talk of this situation. Finally, the local and international contexts are compared in order to find an answer to the problem, in addition to some solutions and models to follow that are introduced, so that a number of effects and consequences of adopting – or not – certain attitudes are pointed out.

This way, we may define whether the Brazilian labor legal system complies with the rules and standards of the IACHR, in order to safeguard the rights that shall be guaranteed to undocumented migrants. This is needed not only due to the cogent nature of the Convenção Americana sobre Direitos Humanos (1992) and the other diktats from the IACHR, but also in order to insert the State into a process of globalization that is more harmonious and consistent with human rights, which even contradicts the recent stance adopted by Brazil when withdrawing from the United Nations' (UN's) Global Compact for Migration. The relevance of this correlation is emphasized, too, since not only the protection of migrant workers is sought, but also ensuring social balance by extending the protective measures

---

**1** According to the Corte Interamericana de Derechos Humanos (2003), an undocumented or irregular migrant worker is the person who “is not authorized to enter, stay and engage in a remunerated activity in the State of employment, pursuant to the law of the State and international agreements to which that State is a party and who, despite this, engages in the said activity.” In this sense, the Convenção Internacional sobre a Proteção dos Direitos de Todos os Trabalhadores Migrantes e dos Membros das suas Famílias (1990) complements this concept in its Article 5, b, providing that “[migrant workers] are considered as non-documented or in an irregular situation if they do not comply with the conditions provided for in subparagraph (a) of the present article.”

---

guaranteed to national workers to foreign ones, a protection which, if not provided, can give rise to a peculiar class of workers, with fewer rights, and this could unbalance the supply of manpower and bring profound consequences to the country's social order. Besides, by establishing a comparison between the aforementioned legislative sets, it is sought to conclude if persons from another country, although in a condition of vulnerability, in fact represent a threat to the jobs of Brazilians.

## **The Inter-American System of Human Rights and undocumented migrants**

The global migratory crisis has been increasingly the subject of discussion by international and local agencies that aim to protect human rights. In 2018, the UN drafted the Global Compact for Migration, adopted by 164 States, with the intent of managing a phenomenon that already reaches millions of people around the world (Organização das Nações Unidas no Brasil [ONU Brasil], 2018). At the heart of the discussions there is the agenda of seeking to recognize the right to migrate as an essential need of human beings, as well as the alleged violations of other human rights arising from the migration process. These migrants try, in addition to other issues, such as insecurity, environmental disasters (Granado & Oliveira, 2017) and poor living conditions, achieving better working conditions or even a job, as unemployment plagues several countries around the world, thus migration consists in an exit so that a more dignified means of survival is sought (Torres, 2017).

International human rights protection systems are embedded in this context, given their role as monitors of these guarantees. At the regional level, Brazil is a party to the IAHR, which consists of some autonomous and independent agencies, such as the Inter-American Commission on Human Rights (IACRH) and the Inter-American Court of Human Rights. Both institutions work on the migration issue. While the IACRH, for instance, has a specific thematic rapporteurship on migrants, the Inter-American Court of Human Rights has already addressed the issue in its judgments.

The IACRH has a broad action on the subject of people's migration. It may publish specific or general reports and recommendations to member States of the Organization of American States (OAS), in addition to conduct on-site visits to monitor compliance with human rights in certain countries. Lastly, it may require the court in rather critical cases that involve reparations for rather serious damages.

Since 1990, specific rapporteurships have been created within the IACRH to deal with the protection of human rights related to certain groups of people, such as indigenous persons, women, etc. Thus, recognizing the vulnerability of those who leave their countries and migrate to a foreign territory, the Rapporteurship on Migrant Workers and Members of

---

their Families was created in 1996, which has already conducted 13 on-site visits, with an emphasis on the United States of America. America (USA), which has already received the commissions on 4 occasions. This shows the importance that the IACHR gave to the theme.

As a result of its activities, the rapporteurship published the *Informe de Progreso de la Relatoría sobre Trabajadores Migratorios y Miembros de sus Familias* (Comisión Interamericana de Derechos Humanos [CIDH], 1999), after beginning its work a few years before. This document mentions the position adopted by the participating States during the Second Summit of the Americas, enshrined in the Declaração de Santiago (1998), when it was claimed that States should guarantee compliance with the human and fundamental rights of individuals and migrants, especially foreign workers and their families.

As stated in the list of activities, the Rapporteurship on Migrant Workers and Members of their Families began to disclose, in the annual reports published by the IACHR, the actions promoted by the rapporteurship. It is worth highlighting the *Séptimo Informe de Progreso de la Relatoría Especial Sobre Trabajadores Migratorios y Miembros de sus Familias Correspondiente al Período entre enero y diciembre del 2005* (Corte Interamericana de Derechos Humanos, 2006). According to the document, protection is also a responsibility of the issuing State in relation to its nationals who migrate to another country in search of jobs and better conditions to provide for their family. This is so because, according to the Corte Interamericana de Derechos Humanos (2006), the amount of money sent by people living on foreign soil to their countries of origin represents a good percentage of national income, and this may be, in some cases, higher than the product of greater export.

Specifically with regard to undocumented migrants, the report also stresses the importance of the right to nationality by recommending that the States concerned facilitate the issuance of identification documents for those who are in an irregular status, in order to guarantee them not only this fundamental right, but the recognition of their legal personality. These rights, both to nationality and legal personality, are guaranteed by the Convenção Americana sobre Direitos Humanos (1992). Without them, other rights become impossible, making access to basic goods such as health, education, and housing difficult.

In addition to the annual reports, thematic and specific reports are published for some States. In all its reports, the concern with the migrants' rights, especially the undocumented, is clear and it has gained more and more prominence within the IACHR. As a proof of this, the Rapporteurship on Migrant Workers and Members of their Families, which until then had dealt with a rather specific issue within the context of migration, was renamed as Rapporteurship on the Rights of Migrants, embracing a much broader concept as a result of the delicate moment that not only the American continent, but the whole world, began to experience in the midst of a global migratory crisis.

The rapporteur has another key activity: the holding of hearings to deal with issues concerning migrants. As highlights, we may cite the hearings during the 150th Period of

---

Sessions, held in March 2014 (Corte Interamericana de Derechos Humanos, 2014a), which addressed the “Human Rights Situation of Haitian Migrant Workers and their Families in the Dominican Republic;” at the 119th Period of Sessions, which dealt with the “Situation of Migrant Workers in the Hemisphere” (Corte Interamericana de Derechos Humanos, 2004); and during the 129th Period of Sessions, which addressed the “Human Rights of Migrant, Refugee, and Displaced Workers in the Americas” (Corte Interamericana de Derechos Humanos, 2007).

Finally, the IACRH’s position in its latest thematic report, *Movilidad Humana, Estándares Interamericanos* (Corte Interamericana de Derechos Humanos, 2015), stands out. In it, the IACRH reaffirms its view that irregular migrants are more vulnerable than those with regularized documentation, subject to greater threats of violation of their human rights. It is also worth noticing that non-compliance with migratory standards does not characterize the migrant person as a criminal, since such standards are administrative rules and not criminal laws. Whence, the exceptional nature of arresting an undocumented migrant is reaffirmed, which should be applied only as the last resort, when there is no satisfactory means of managing a situation anymore, so that a person’s free interaction in society poses risks to her/his safety or others’.

In turn, regarding the Inter-American Court of Human Rights, which is also an autonomous body that is a party to the IACRH, it is worth highlighting, among its functions, the capacity to exercise two types of jurisdiction: the contentious and the advisory. Although the first is the only one with binding powers, capable of judging concrete cases in which the convention is violated and punishing offenders, the second has been responsible for drafting advisory opinions of great importance to migration as a theme.

It is likely that the most significant of them was the position of the Corte Interamericana de Derechos Humanos (2003), addressing the theme *Condición jurídica y derechos de los migrantes indocumentados*. The request was made by Mexico and it sought to clarify points concerning the treatment of migrant workers, in the light of international human rights law, in face of the approach that certain domestic legal systems have given to the subject. The advisory opinion also dealt with the issue of work involving these people, above all by means of the vote of the Brazilian judge Antônio Augusto Cançado Trindade.

Other advisory opinions have already addressed the issue of undocumented migrants, such as the *Opinión Consultiva OC-16/99* (Corte Interamericana de Derechos Humanos, 1999) and, more recently, the *Opinión Consultiva OC-21/14* (Corte Interamericana de Derechos Humanos, 2014b). However, the first advisory opinion shows up, to date, as the most important among those addressing this subject, and it is also mentioned in Resolution No. 2005/47 published by the UN Commission on Human Rights (Office of the High Commissioner for Human Rights [OHCHR], 2005). The central point to be clarified is:

- 
- What is the behavior to be adopted by the States towards undocumented migrant workers? That is, if a State takes away one or more labor rights of an irregular migrant, would it be violating the human rights guaranteed by the aforementioned compacts?

Among the points addressed by the advisory opinion, the need for States parties to comply with the Convenção Americana sobre Direitos Humanos (1992) stands out, and they are obliged to comply with the provisions of that document, either the positive or negative obligations. Regarding possible conflicts with domestic law, the court clarified that local legislation cannot be used to support non-compliance with rules contained in the Convenção Americana sobre Direitos Humanos (1992, § 165).

It also dealt with the application of the principles of equality and non-discrimination (Convenção Americana sobre Direitos Humanos, 1992, §§ 82-96). The advisory opinion has defined that these principles constitute a universal obligation, since they are present in a large number of treaties, attributing to them the characteristic of *jus cogens*. Thus, such precepts must be observed both in the public and private spheres, and the State must work as a guarantor of this application (*Drittirkung Theory*). At a rather complex point on the theme, it has established an exception to these principles, highlighting that distinctions may occur, when a different treatment shows to be pertinent, through what it named as “objective and reasonable justification.”

Thus, it is inferred from the court’s position that the migrant worker, regardless of her/his legal status in the country where she/he is living, when engaging in a paid activity (or it must be this way) for the benefit of others, establishes an employment relationship with her/his employer, characterized by rights and duties between both of them. Labor rights derive from the existing employment relationship and they have no connection to the migrant worker’s circumstances. Thereby, the aim is fighting against the less favorable working conditions that may be imposed on these individuals in comparison to other workers (Corte Interamericana de Derechos Humanos, 2003). Finally, it is worth stressing the court’s position as for the conflict between domestic law provisions and those contained in the treaties, when, due to its special protective nature, a domestic labor standard provides for a more beneficial condition to workers, it must prevail over any international provision (*pro homine principle*).

In turn, regarding the *Opinión Consultiva OC-16/99* (Corte Interamericana de Derechos Humanos, 1999) and the *Opinión Consultiva OC-21/14* (Corte Interamericana de Derechos Humanos, 2014b), published by the same agency, both do not specifically address the migrant worker in an irregular status. In the first, the court takes a major step by recognizing migrants’ vulnerability, declaring the right to consular information as a significant tool to fight against discrimination. The various levels of migrants’ vulnerability are recognized, as in the case of undocumented migrants, who undergo a special precarious condition. So, there would be a need to define new strategies to address this problem, establishing the

---

migrants as the focus of attention for migration policies and guaranteeing the significance that should be attributed to this relation – the new configuration might allow a better understanding of the vulnerability situations which these persons are in, revealing various possibilities of protection for them, something which is consistent in the midst of a complex circumstance (Jubilut & Lopes, 2017).

While the regular migrants usually enjoy more rights, the undocumented ones face adverse situations before the legal system to which they are submitted. This leads them to be exposed to other risks, such as unfavorable working conditions, often involving work in conditions analogous to slavery, or, when it comes to migrant children, child labor, which was the theme of the advisory opinion issued in the *Opinión Consultiva OC-21/14* (Corte Interamericana de Derechos Humanos, 2014b).

This document addresses the various forms of vulnerability to which children are subject in the migration context. Among the possible forms of exploitation to which migrants are exposed, child labor is one of the major concerns for international society. The International Labor Organization (ILO), through its General Director, Guy Ryder, drew attention to this issue, by considering that the difficulties faced by migrant and refugee children make them susceptible to child labor (Empresa Brasil de Comunicação [EBC], 2017). According to him, every child has the right to protection against child labor, and eradicating it is one of the objectives proposed for the Sustainable Development Goals (Organização das Nações Unidas [ONU], 2015).

The very claimants wishing to see the latter advisory opinion have recognized, in the request's text, the vulnerability at stake, attributing to children an even more fragile condition in relation to migrants as a whole. These circumstances oblige the State itself to treat these persons in a differential way, always seeking to guarantee compliance with the fundamental rights of these individuals, which, in this case, besides having the migratory status as a triggering element of a vulnerability condition, also illustrate through age a factor that generates even more responsibility on the part of the public power as guarantor of protection. The postulation was not intended to (de)characterize a situation, but rather to discuss means that could be used to avoid improper conduct by States.

According to the Inter-American Court of Human Rights, these rights must reflect obligations not only for the State, but for the society as a whole and for the family (Convenção Americana sobre Direitos Humanos, 1992, § 56). Consequently, the occurrence of child labor, today, evidences a failure on the part of the whole society, especially those who are directly and indirectly related to the activity or its product. In doing so, the court sees that all protection, as well as the guarantees of these children's growth, must be provided in a comprehensive manner, disregarding any migratory status.

The court also drew attention to the case of unaccompanied children, i.e. those who migrate without the company of their parents or guardians (Convenção Americana sobre

---

Direitos Humanos, 1992, § 89). The advisory opinion paid special attention to this point, recognizing a situation more vulnerable than those mentioned above. In doing so, it assigns States the duty of special protection to this group, and they should create exceptional and effective mechanisms to combat such threats.

So, analyzing the 3 advisory opinions, we may notice the way how the Inter-American Court of Human Rights has positioned over the last 2 decades on the theme. When addressing the issue of migrant vulnerability, since the *Opinión Consultiva OC-16/99* (Corte Interamericana de Derechos Humanos, 1999) it is possible to trace a key milestone in the agencies' legal construction. The protection afforded to the group of persons moving internationally, especially those who are undocumented, must be capable to combat the threats to these individuals during and after such displacement. It is necessary to disregard their possible irregular migratory condition so that States can act in accordance with the Convenção Americana sobre Direitos Humanos (1992), thus fulfilling their obligations to guarantee and respect human rights. With this, it is clear the court's position that this circumstance should not constitute an obstacle to the individuals' enjoyment of labor rights.

## **The legal approach and the Brazilian legal system's position**

The migrant who arrives in Brazil is protected by the national legal system. In addition to the international human rights standards ratified by the Brazilian State, the individual is protected by local legislation. However, besides the rights that this legislative set grants, there are also duties and obligations that she/he should observe. Yet, despite some segregation that may exist in the treatment between a foreigner and a national person, the rule is that equality prevails between them. This approach reveals many details that need to be examined with due attention.

Due to the Brazilian legal system's framing, in which the Federal Constitution is the legal norm hierarchically above all others, it is necessary to begin this analysis based on the approach to the theme provided by the Constituição da República Federativa do Brasil (CF, 1988), which certifies that everyone is equal before the law, without any distinction, guaranteeing the nationals or resident foreigners protection of fundamental rights. In this way, all the rights and individual guarantees granted to Brazilians must also be guaranteed to migrants, including the workers' social rights listed in Article 7 of the CF (1988), encompassing human rights at this level.

According to Delgado (2007), the sphere in which human rights are situated is directly related to the systematics of the labor legal rationale, since the individual, when entering the society, which is governed by the capitalist socioeconomic model, possibly is regulated, in some way, by labor law, as labor relations constitute most of the interactions existing in the current economic model. So to speak, the realization of fundamental rights

---

is not experienced unless a dignified condition of survival is achieved by deploying the essential rights of human beings. And the mechanism that guarantees this realization to a greater number of people, today, is work, by means of its most varied conceptions, which are governed by labor law.

The human rights recognized in treaties by the Brazilian State, when internalized by the national legal system, assume the nature of constitutional provisions, which makes them binding rules (Massaú, 2017). Such a characteristic denotes even more the importance of these rights, since, being elevated to the category of constitutional legal norms, they are at a higher level in the Brazilian legal framework and they get dressed with greater effectiveness and relevance<sup>2</sup>.

This is the case of undocumented migrant workers, who, despite their irregular migratory status, submit to a labor relationship that makes them subject to rights in all spheres. It is also necessary to analyze the treatment given to this group of persons by infraconstitutional legislations: in this case, due to the nature of the theme, only the Union can enact laws, as recently happened with the Lei de Migração (2017) – CF (1988, Article 22, XV).

## The new Brazilian Migration Law

The Lei n. 13.445 (2017) repealed the Lei n. 818 (1949), which dealt with acquisition, loss, and reacquisition of nationality and loss of political rights, and the Estatuto do Estrangeiro (1980), which was the subject of much criticism – derived from the dictatorial period, the latter predominantly had discriminating nationalist ideas (Kenicke, 2016), besides purposes incompatible with those brought by the CF (1988) and the human rights treaties to which Brazil is a party<sup>3</sup>. Among other contradictions of the repealed legal acts, the prohibition of foreigners in organizing or participating in marches and in exercising party political activities (Estatuto do Estrangeiro, 1980, Articles 107, II and III) stood out.

Also, it is worth noticing that the new legal act does not affect the application of other specific standards on the theme, either national or international. As an example we have the Lei n. 9.474 (Lei do Refúgio, 1997) and the Lei 11.961 (2009), which deal with

---

**2** Notwithstanding the position advocated in the text, there is a need to notice there is disagreement on the subject. The status attributed to human rights treaties is still the result of some discussions in Brazilian doctrine and jurisprudence, regarding, for instance, what was debated within the scope of the Recurso Extraordinário (RE) 466,343/SP. Thus, there are those who advocate the thesis that these treaties have a supraregional nature, as advocated by Gilmar Mendes and those who treat these documents as having a value of constitutional standard, like Augusto Cançado de Trindade, Flávia Piovesan, and Valério Mazzuoli. Finally, there is a current arguing that these standards are hierarchically superior to the constitutional standards, like Celso de Albuquerque Mello.

**3** Like Article 2 of the Estatuto do Estrangeiro (1980, our translation), which stated: "in the application of this Law, Brazil's national security, institutional organization, political, socio-economic, and cultural interests, as well as the defense of national workers, shall be met."

---

temporary residence for foreigners in an irregular status in the country, in addition to other treaties to which Brazil is a party.

However, despite the progress that the recent legislation has brought, it also deserves criticism on a number of points, especially with regard to its regulatory decree (Decreto n. 9.199, 2017), which restricts numerous advances provided by it. Therefore, this decree has been considered, in some points, contrary to the normalization brought by the new Lei de Migração (2017) (Ramos et al., 2017), which should not occur, since this is a secondary standard, whose function is eminently regulatory, according to the CF (1988, Article 84, IV).

There are contradictions between what determines the law and what is provided for in the decree. For instance, while the Lei de Migração (2017) imposes non-criminalization of migration, as established by its Article 123, the Decreto n. 9.199 (2017) provides, in its Article 211, the arrest of migrants in cases of compulsory withdrawal, such as deportation and expulsion. This represents an extrapolation, by the decree, of the limits posed by law, which may be considered an illegality generated by abuse in the exercise of the Executive Branch's regulatory power. The decree also assigns various functions to the Federal Police (Polícia Federal – PF) for managing migrants, and this endorses the idea of criminalization, which, according to the law, must be combated. However, it is worth highlighting that the law itself also works in this way, by using terms such as 'expulsion,' 'extradition,' 'repatriation,' and 'deportation.'

In addition to other points that are also criticized due to the same reason, there are some common provisions in both standards that deserve a critical eye. Both the law and the decree have a certain discrimination regarding the entry of migrant workers in Brazil. Just as already provided for in the repealed Estatuto do Estrangeiro (1980), there is a preference for foreigners who are considered as belonging to a more qualified workforce. This is clear in Lei n. 13.445 (2017, Article 14, § 5), when it is determined that a temporary visa may be granted to migrants who arrive in Brazil with the intent of temporarily residing here and for the purpose of working, provided there is a formal job proposal offered by some company operating in the country.

Likewise, the Decreto n. 9.199 (2017) brings in its Article 38 other exceptions to the general rule for granting labor visas, giving preference to certain professions and establishing segregation between migrant workers. Such a determination may be seen as a division between desirable and undesirable foreign workers. Thus, it is possible that a considerable part of foreign workers who do not have a regular status in Brazil fall into the second category, since many of them may not have higher education or be able to carry out the activities considered 'strategic' by the decree.

Also concerning the decree, we highlight there may be an omission in the legal text in cases where temporary labor visas are granted, such as Articles 38, § 1, and 64, § 1. This is so because, due to the issue of trafficking in persons and slave labor, which involves

---

a significant number of migrants, it is necessary to ensure that such recruitment takes place in a dignified manner, so that the employer has covered all costs of the migration process. Thus, through a statement by the employer her/himself, it might be proved that the employee did not have contracted this debt, something which would be one of the elements evidencing slave labor and international trafficking in persons. Despite the efforts of some public sector agencies, such as the Defensoria Pública da União (DPU, 2017), which made several criticisms to the regulation of the Lei de Migração (2017), as well as several members of civil society, the calls for a wording more compatible with the ideals brought by this law were not considered in the drafting of this decree.

It is worth warning that, in relation to the provisions mentioned above and to Article 14, § 5, of the Lei n. 13.445 (2017), there is a problem within the practical scope brought by the two legal acts. Although the possibility of granting temporary labor visas was one of the most important innovations of the new migration rules, it was conditioned to a formal job proposal offered by some legal entity active in Brazil. This means that the scope of this standard is restricted, leaving aside a large part of the migrants who arrive here, especially due to the definition given by the decree, which now considers a formal job proposal only an individual labor contract or a service delivery contract. In this way, irregular entry of people in the country ends up being stimulated, something which does not allow Brazil to enjoy the benefits of being able to better control the migrants who arrive here via regular entry.

Furthermore, in spite of the problems observed both in the law and in the decree, and also the vetoes on the part of the head of the Executive Power to some provisions of the law, it is necessary to emphasize, once again, that it represents a considerable advance in comparison to the old Estatuto do Estrangeiro (1980). After the issuance of the new rules that establish the Brazilian immigration system, the State is normatively closer to the international human rights diktats with regard to the migration issue. Although there is still much to move forward on, the presence of a legal instrument to deal with the issue that stemmed from a dictatorial regime was not compatible with the government's purposes that were in force at the time of the publication of the Lei n. 13.445 (2017).

## Brazilian labor legislation and jurisprudence

An analysis of the set of laws that govern labor law in Brazil is key to grasp how migrant workers are treated within the domestic legal system. As a consequence of Article 4 of the Lei de Migração (2017), a person who arrives in the country, even if she/he does not have the documents necessary to regularize her/his immigration status, is covered by the same rights as a Brazilian in a labor relationship. To put this into practice, the elements

---

that characterize a labor relationship should be observed, as required by the Decreto-Lei n. 5.452 (Consolidação das Leis do Trabalho [CLT], 1943, Articles 2 and 3).

The principle of reality prevails over form in the country. This standard represents a major guarantee for undocumented migrant workers. This is so because the concrete reality of delivery of services must prevail over any contractual clause agreed that does not have practical effects, even in the absence of a contract itself. Thus, in the case of those individuals who do not have their immigration status regularized and carry out labor activities for another person as an employer, the labor relationship is configured, even if there is no formal labor contract, just as in the case, for instance, of signing the employment record book.

The CLT (1943, Article 16, IV) requires, in the case of a foreigner, her/his identification as such, which, again, might refer her/him to the need of presenting documents she/he does not have. In the same sense, the head of Article 359 of the CLT (1943, our translation) points out the impediment to hiring a foreign employee who does not have an employment record book:

No company shall hire to be at its service a foreign employee without the foreign national's identity card duly annotated.

Thus, any company is unable to formalize a labor contract an individual who is not in a regular migratory status.

There is also a need to stress that Chapter II, Title III, of the CLT (1943), entitled “Da Nacionalização do Trabalho,” may be regarded as not enforceable. This is so because, after the promulgation of the CF (1988), such impositions remained unviable, in accordance with the provisions of the head of its Article 5, which brought, after the end of the dictatorial period from 1964 to 1985, isonomy between nationals and workers from other countries (Nicoli, 2010). In this sense, the Decreto n. 58.819 (Convenção OIT n. 97, 1966, Article 6), concerning migrant workers, and the Decreto n. 62.150 (Convenção OIT n. 111, 1968, Article 1, a), concerning discrimination with regard to employment and occupation, go against the CLT’s provisions, since they provide for the prohibition of any discrimination against foreign workers (Lopes, 2009).

Other limitations such as these are also found throughout the text of the CLT (1943), as in the case of practitioners who occupy the position of chemist. The CLT (1943, Article 349, our translation) establishes that:

---

The number of foreign chemists at the service of private individuals, businesses, or companies may not exceed 1/3 (one third) of the Brazilian practitioners included in their respective workforce.

Nevertheless, there is no doubt that many advances have already been consolidated in the opposite direction. In addition to the new dogmatics brought by the CF (1988), the Lei de Migração (2017), and the numerous provisions repealed or altered by the CLT (1943) represent an advance in giving equal treatment between national and foreign workers under labor law. However, it is also necessary to be aware of how the Judicial Power has dealt with the issue and, in this way, it has acted to ratify the doctrinal position in the sense that the employment relationship between the migrant worker and her/his employer should be recognized independently of the migratory status which she/he is in.

This is the case of the judgment handed down by the Tribunal Superior do Trabalho (TST, 2006) in the records of the Recurso de Revista (RR) n. 750094-05.2001.5.24.5555, in which labor rights were guaranteed to the employee, regardless of having or not the migrant's identification document, contrary to the provisions of the aforementioned act (CLT, 1943, Article 359) and preventing invalidity of the labor contract at stake. This decision is particularly highlighted due to the notoriety given to an international document. The rapporteur also referred to the position adopted by the Federal Supreme Court (Supremo Tribunal Federal – STF) when recognizing international regulations, especially with regard to labor rights. Thus, human rights rules, besides governing the international relations to which Brazil is a party, according to the CF (1988, Article 4, II), should be in force in the Brazilian legal system. In this sense, the TST (2016) has manifested more recently by means of a judgment of the 3<sup>a</sup> Turma in the records of the Agravo de Instrumento no Recurso de Revista (AIRR) n. 160200-71.2006.5.02.0007, when analyzing the possibility to be considered null and void the employment contract of a foreigner in an irregular status in Brazil. Once again, this possibility was dismissed by the Tribunal Superior do Trabalho (TST) when not considering the object of an illicit employment contract. In addition, the constitutional principle of equality was reaffirmed as a support for the realization of another constitutional guarantee, the human being's dignity.

The Supremo Tribunal Federal (STF, 2013) dealt with migratory issues in the *Habeas Corpus* (HC) n. 117.878/SP, filed by a foreigner who was responding to a criminal case capable of leading to his expulsion. In the case, it was determined that the impossibility of progressing through a regime during the sentence execution would violate the human rights guaranteed by the CF (1988, Article 4), and the isonomy principle, which confers equality between nationals and foreigners (CF, 1988, Article 5). In the body of the sentence's text, Minister Ricardo Lewandowski stated that:

---

[...] the jurisprudence of this High Court has established the understanding that, as a rule, the mere fact that the foreigner is in an irregular status in the country is not a proper reason to make the benefits of criminal execution unfeasible (STF, 2013, our translation).

As it deals with criminal matters, the considerations of the STF's ministers gain even more relevance due to the object of the lawsuit: the person's freedom. On the other hand, the association between the decisions is evidenced at the moment in which Ricardo Lewandowski addresses the legal basis used to give his vote:

In fact, the exclusion of foreigners from the progressive punishment system conflicts with several constitutional principles, especially the prevalence of human rights (Article 4, II) and isonomy (Article 5), which prohibits any discrimination based on race, color, creed, religion, sex, age, origin, and nationality (STF, 2013, our translation).

However, despite this protective treatment given by Brazilian jurisprudence to migrant workers, there is a need to be highlight that not all decisions of the Judiciary Branch follow the same purpose. This is the case, for instance, of the RR n. 0001406-71.2015.5.12.0034, judged by the 5<sup>a</sup> Turma of the TST (2017), in which there is discrimination between nationals and foreigners based on the decision of the collegiate body, by not allowing the participation of a Haitian refugee in a public contest to fill vacancies for the position of street-sweeper.

The ministers' justification when making use of the STF's interpretation, which considered the CF (1988, Article 37, I) of limited applicability, does not seem satisfactory. This is so due to two reasons: firstly, because the limitation of rights deriving from the failure to draw up a legal standard that has been awaiting publication for thirty years as a result of the excessive delay of the Legislative Power does not show to be satisfactory<sup>4</sup>; second, in the concrete case, because the interpretation given by the court conflicts with other precepts of the CF (1988) itself – just as in the head of Article 5, providing fundamental rights for everyone who is in Brazil, including foreigners. Such rights have immediate applicability.

---

**4** The STF's action itself reinforces this idea when remedying other legislative omissions by judging injunction applications (*mandados de injunção* – MI), as in the following cases: MI 670/ES, MI 708/DF, and MI 712/PA (right of civil servants' strike); MI 795/DF (civil servants' special retirement); and, more recently, MI 943/DF (prior notice proportional to the length of time in service).

---

Thus, in spite of the reform that it underwent, the pronouncement of the regional collegiate seems more suitable for the concrete case. The 12th Region's Regional Labor Court (Tribunal Regional do Trabalho da 12<sup>a</sup> Região – TRT-12) relied on international standards to ground its decision, and this seemed to be more consistent with the equality diktats imposed by the CF (1988). It has been demonstrated that, although the jurisprudence as a whole recognizes the migrant worker's equality with the nationals, there are occasional cases of discrimination. This is another obstacle that people who arrive in Brazil need to face when looking for a job.

## **The treatment of undocumented migrants in Brazil and the need for protecting these individuals**

Due to the cultural characteristics of a welcoming country that had prevailed so far, the migratory flow of people who leave their countries and seek better living conditions and job opportunities in Brazil has increased significantly (Velasco & Mantovani, 2016). Receiving these people is no easy task, especially for a country going through an economic, social, and political crisis. Hence, even with all the efforts that the Brazilian government may have made in recent years in order to adapt to the global migration phenomenon, the structure available today does not seem to be able to face the various situations generated by the arrival of immigrants.

In addition to the difficulties already posed by the absent or ineffective public services capable of serving the migrants who arrive in the country to look for a job, in early 2019, the Brazilian government, under the authority of the recently inaugurated President of the Republic, Jair Bolsonaro, decided to abandon the UN's Compact for Migration. Although the decision does not directly affect the Brazilian legislation dealing with migration, it represents a fog on the road that leads to the future of foreigners living in the country. Although their rights may be protected by the Brazilian Lei de Migração (2017), in addition to other legal acts and the CF (1988) itself, government's action, especially on the part of the federal government, is of paramount importance for enforcing these legal guarantees.

And, in addition, the position adopted by Brazilian authorities places the country against the international movement to deal with the migratory issue. While the more than 160 States that have signed the compact believe in a multilateral exit, with decisions at a global level, the new Brazilian Foreign Affairs Minister, Ernesto Araújo, believes that the subject should be dealt with internally, in accordance with the local reality and having the precepts of sovereignty as a basis. Such a view has been bemoaned by several international organizations that protect human rights and this is even regarded as harmful to Brazilians themselves, since the country has more nationals living in other countries than foreigners

---

on Brazilian soil, as the UN document aims to combat discrimination against individuals due to their migrant status (Chade, 2018).

Even so, some measures adopted by local governments, both at the federal and state and municipal levels, deserve to be highlighted, such as decentralization of the service issuing employment record books for immigrants provided by the Ministry of Labor and Employment (Ministério do Trabalho e Emprego – MTE), which authorized municipal bodies to issue this document, making it easier for these individuals to access it, through the Portaria MTE n. 699 (2015). Also in this way, there emerged the Referral Center for Immigrant Assistance (Centro de Referência e Atendimento para Imigrantes – CRAI) and the Lei Municipal n. 16.478/2016 – Lei de Políticas Públicas para Imigrantes (Município de São Paulo, 2016) – created by São Paulo City, the country's main migratory destination. This law also gave rise to the Conselho Municipal de Migrantes, which actively participates in decision-making in civil society, outlining the guidelines and goals brought by the law (Município de São Paulo, 2016). The São Paulo City Hall also makes available on its website all services provided, besides information about them.

Just as in the case of access to information and difficulty with the language, obstacles to migrant regularization end up exposing undocumented migrants to abusive situations (Exame, 2017). Access to public services is often hampered by the fact that a foreigner does not have a formal identification. Moreover, other cases of abuse against foreigners are usually reported and, in many of them, the vulnerability posed by lack of documentary regularization is the main cause of such disorders (Governo do Brasil, 2015).

Other factors stand out as elements capable of hindering the discriminatory context. In an interview to the BBC Brasil, Gustavo Barreto (Puff, 2015) drew attention to the selectivity of Brazilian hostility towards migrants. According to him, there are differences in the press approach, for instance, to Europeans and Africans. This distinction is also observed in the terminology used to address these persons. The connotations given to the term refugee would be considered bad, while the status of migrant reveals some uncertainty. In turn, those considered 'good' are commonly referred to only as foreigners. This separation is the result of a specific difference between the admiration caused by a foreigner in certain contexts and xenophobia. In the first, there is a predilection for something new, unfamiliar, while the second has a prevalence of prejudice, racism, which generates mistrust and discomfort (Koltar, 1999).

In the same way as in the various fields of society, migrant stigmatization also occurs in the labor market. Often, the conditions imposed by the circumstances experienced by these persons determine the type of activity they will carry out upon arriving in the country. Particularly, undocumented migrants, individuals at greater vulnerability in this context, usually undergo degrading work conditions, and it is not uncommon to find them in situations involving slave labor (Saladini, 2011). However, in general, migrants are associated

---

with jobs that require less skilled labor, since most of the absorption of foreign labor force is associated with these kinds of professions, something which ends up creating an additional label for these individuals, just as in the case of the USA regarding Hispanic migrants, who generally occupy job positions related to domestic or cleaning services (Saladini, 2011).

Although migrants' vulnerability, especially concerning undocumented persons, reveals an urgency in the role played by the State in protecting these individuals, there is also a latent eagerness on the part of society. At this moment, a major question emerges in order to define what is intended in this study:

- Is granting greater protection to immigrants is beneficial to the Brazilian society as a whole?

Brazil, as a member of the OAS and due to the fact that it has ratified the *Convenção Americana sobre Direitos Humanos* (1992), in addition to having recognized the jurisdiction of the Inter-American Court of Human Rights, through the Decreto n. 4.463 (2002), therefore submits to the decisions made by this court, as well as it must take actions in accordance with the precepts dictated by the sentences of the court. This is so because, in addition to the accountability that may be generated by non-compliance with what has been agreed, there is a good faith commitment between the States parties to act in accordance with what has been established within this international structure in the American continent.

In the event of non-compliance with provisions of the *Convenção Americana sobre Direitos Humanos* (1992), Brazil may be held internationally liable due to acts related to non-observance of fundamental rights of migrants in Brazilian territory and it may be required to compensate damages by means of indemnities and the imposition of other measures to comply with international provisions. As an example, there is the condemnation of the Brazilian State in the *Caso Trabalhadores da Fazenda Brasil Verde vs. Brasil* (TST, 2006)<sup>5</sup>.

In spite of this, it is observed at the domestic level that the obligations imposed by the IAHRS are not always fulfilled, either directly by the State, as it occurs in Brazil through the STF's position – *Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental* (ADPF) n. 153/DF – in face of the decision of the Inter-American Court of Human Rights in the *Caso Gomes Lund* (Meyer, 2012), or indirectly, by its individuals (Vieira, 2013). There remains

---

<sup>5</sup> The Brazilian state was condemned by the Inter-American Court of Human Rights in the *Caso Trabalhadores da Fazenda Brasil Verde vs. Brasil* by means of a sentence issued on October 26, 2016, thus involving international liability due to its acts. According to the court, Brazil violated a number of human rights protected by the American Convention on Human Rights when acting negligently to analyze allegations of slave labor in the Fazenda Brasil Verde (State of Pará) and other related crimes. Among the violations, the court listed the right not to be subject to slavery (Article 6.1 of the American Convention on Human Rights, 1992 – concurrently with articles 1.1, 3, 5, 7, 11, 19, and 22 of the same legal act), not to be discriminated against due to her/his economic status (Article 6.1 concurrently with Article 1.1, also of the American Convention on Human Rights, 1992), non-observance of judicial guarantees (Article 8.1 concurrently with Article 1.1 of the same convention), and right to judicial protection (Article 25, concurrently with Articles 1.1 and 2).

---

only the political commitment of the Brazilian State, in relation to the other OAS members, to observe the court's decisions and act in accordance with the diktats stipulated by the regional structure for protecting human rights. Thus, even with the reparation to victims who suffered abuses, it might not be guaranteed that the State would be effective in its role of promoting human rights for all. Only a political decision in the OAS General Assembly's framework might have more coercive power when imposing sanctions and restrictions on the Brazilian State, according to Article 65 of the *Convenção Americana sobre Direitos Humanos* (1992):

To each regular session of the General Assembly of the Organization of American States the Court shall submit, for the Assembly's consideration, a report on its work during the previous year. It shall specify, in particular, the cases in which a State has not complied with its judgments, making any pertinent recommendations.

Nevertheless, throughout history, this has not been a measure usually adopted by the body (Ramos, 2002). Such a reality ends up generating a certain distrust with regard to the effectiveness of these international standards.

Thus, this gives rise to Alexander Betts' proposal. Contrary to what many studies indicate, it is not necessary that new binding treaties are created to provide undocumented migrants with protection. His proposal is that a base of legal standards is structured without cogent force capable of better managing and defining the rights that stem from the existing international standardization.

That is, through the so-called *soft laws*<sup>6</sup>, it would be possible to fill two gaps that, according to him, are the cause of the vulnerable scenario that is revealed to the person who is in an irregular status in a foreign country. According to Betts, there is no imperative need to create binding standards to address possible legislative deficiencies at the international level today. These standards already exist. The author thinks that what is missing is a solid and consensual understanding of their application to undocumented migrants and also systematic accountability among the international organizations that might be responsible for putting such guidelines into practice (Betts, 2010).

In addition to the consequences already addressed at the international level, in which Brazil may be held responsible for such violations through mechanisms imposed by the IAHRS, it is also necessary to analyze the consequences that may arise at the domestic

---

**6** According to the concept adopted by Salem Nasser, *soft law* consists in standards that do not have a binding effect and present a value limitation as for their coercive capacity. They have a broad and generic nature, capable of establishing guidelines to those who are subject to them, given their relevance, for instance, in the interpretation and consecration of other legislative sets within the scope of international law. Due to this reason, they are considered a source of public international law (Nasser, 2006).

---

level. At this point, migrant's vulnerability, especially the undocumented person, poses a double threat. Both the individual who suffers the direct consequences of being inserted in such circumstances and the Brazilian society may become victims of such a social anomaly. This is so because, as a consequence of the miserable condition which these individuals may find themselves in, they may be more likely to be co-opted by criminal organizations or even more susceptible to exploitation through slave labor. In both cases, the consequences represent a problem not only in these migrants' individual sphere, but they can have repercussions in society in a broader way.

This reality can trigger a serious social problem, capable of destabilizing society in the economic sphere. This systematic and inhuman disregard for labor rights constitutes a social damage that affects the whole community, and it can also have repercussions abroad. Employers who use this dishonest device, especially companies, end up enjoying undue benefits by reducing their expenses with employees. This affects the economic order established by the CF (1988), since this configures the practice of unfair competition in the market, violating what is disposed in Article 170, IV, of the CF (1988) and could give rise to the practice of social dumping.

The practice of migrant worker's exploitation in an irregular situation has already been addressed by the UN in the Convenção Internacional sobre a Proteção dos Direitos de Todos os Trabalhadores Migrantes e dos Membros das suas Famílias (1990). Brazil has not adopted this convention, yet. This issue was addressed by the UN Human Rights Council in one of its recommendations made in reaction to Brazil during the Universal Periodic Review (UPR) process, in the year 2017 (ONU Brasil, 2017). In its preamble, this document recognizes the situation of maximum vulnerability of undocumented migrants, as well as the greater possibility of labor exploitation of these individuals by their employers. The Brazilian government's omission and the intensification of practices mentioned above combine to increase labor rights' flexibilization and to allow greater labor exploitation, since subjecting undocumented migrants to poor working conditions results in employers' preference for this workforce, since it is less costly. This can lead to imbalance within society and result in a more intense process of lowering rights.

Undocumented migrant workers are often subject to situations that are not allowed by labor legislation, such as excessive working hours, non-payment of compulsory values, such as vacation days and 13th wage, as well as other poor conditions that may characterize the activity as a situation similar to slavery. Nevertheless, the prevalent position in labor law is that the treatment given to migrants, regardless of their migratory status, should be the same as that offered to nationals.

Thus, it is clear that the concern with the migrant worker's dignity goes beyond the individual sphere of a potential victim of human rights violations. The society must address this issue and the authorities must make every effort needed to face such practices.

---

## Conclusion

The vulnerability that affects migrants is a determining factor in the lives of these persons when arriving on foreign soil. The difficulties faced by such individuals often put them in a weak position before the risks that life in a capitalist society involves. As the study has shown, the circumstances surrounding undocumented migrants are quite delicate.

This reality has a direct influence on any experience lived within the new society. Especially concerning the insertion of undocumented migrants in the local labor market, these conditions reveal a challenging scenario for such individuals, since many of them are unable to resist dishonest proposals, job offers that do not provide decent conditions for carrying out the activity. Thus, migrant workers are often subject to situations that are not allowed by labor legislation, such as excessive working hours, non-payment of compulsory values, such as vacation days and the 13th wage, and other poor conditions that may characterize the activity as a situation similar to slavery.

Being aware of this scenario, international human rights law has evolved in order to provide these persons with special protection, due to the greater vulnerability to which they are exposed. Although there is still a need for better definitions and a more solid structuring of its standards and guidelines, the prevalent position in labor law is that the treatment given to migrants, regardless of their migratory status, should be the same as that offered to nationals.

The CF (1988) deals with such precepts, but reality does not always reflect them. Although infraconstitutional legislation does not have literal contradictions with the CF (1988), this may prove ineffective for its deployment. Some factors inherent to the very condition of undocumented migrants also contribute to this context, such as their difficulty to access justice.

All these elements unfavorable to migrant workers are capable of changing any threatening conception that may be attributed to such individuals. Although certain sectors of society strive to build this image, reality translates another view into that context. Indeed, while the simple arrival of migrants, especially the most vulnerable ones, may have little influence on the local labor market, the lack of protection to these individuals can, in turn, lead to major and serious problems.

Due to these reasons, international human rights protection systems have been increasingly concerned with the subject. As Brazil is a party to the Convenção Americana sobre Direitos Humanos (1992), it must also be aware of the positions of its agencies in charge of inspecting and judging the behaviors adopted by the states that are parties to them. Thus, in order to avoid Brazil being punished for violation of human rights, the State must align its behaviors with the views adopted by the IAHRS.

---

In this sense, it is worth stressing that the Brazilian State's accountability in the inter-American regional system may occur due to violations of human rights documents, both at the regional level and those established internationally to which it is a party. For this reason, it is important that Brazilian authorities know how the Court works and the Inter-American Commission on Human Rights, besides keeping in line with the decisions and positions of these agencies. The action of both of them demonstrates the concern to recognize this vulnerable reality of migrants and to provide these individuals with greater protection, so that they can enjoy a relationship of greater equality with the nationals.

There are increasing cases of violations of human rights of migrant workers in Brazil, even though these practices stem from a private relationship, just as in the labor sphere. According to the view of the Inter-American Court of Human Rights, States also have a duty to punish those responsible for such violations. If they fail to do so, they may be held liable for omission, as in the Caso Trabalhadores da Fazenda Brasil Verde vs. Brasil (TST, 2006).

Finally, the Brazilian State's accountability may also occur due to lack of implementation of the human rights resulting from the international documents to which it is a party. The States, when signing a human rights treaty, make a good faith commitment to carry out the agreed diktats and cannot refrain from complying with the latter by claiming that domestic legal standards prevent the realization of their precepts.

The need that the Brazilian State conforms to international human rights standards by providing migrant workers with greater protection, especially those who are in an irregular status, has been evidenced. If, on the one hand, suspicions and uncertainties regarding these individuals cannot find reasons to persist, the lack of protection for undocumented migrants is one of the main challenges to be tackled by the State and society. After all, the imbalance that may stem from such an anomaly could have negative social repercussions and, perhaps, only benefit those interested in maintaining this situation for the purposes of personal gain.

---

## References bibliographical

- Betts, A. (2010). Towards a “soft law” framework for the protection of vulnerable irregular migrants. *International Journal of Refugee Law*, 22(2).
- Chade, J. (2018, 11 de dezembro). *Agências da ONU lamentam decisão do Brasil de sair do Pacto de Migração*. Retrieved from <https://internacional.estadao.com.br/noticias/geral,agencias-da-onu-lamentam-decisao-do-brasil-de-sair-do-pacto-de-migracao,70002641491>
- Comisión Interamericana de Derechos Humanos. (1999). *Informe de Progreso de la Relatoría sobre Trabajadores Migratorios y Miembros de sus Familias*. Retrieved from <http://www.cidh.oas.org/annualrep/99span/capitulo6.htm>
- Constituição da República Federativa do Brasil, de 5 de outubro de 1988*. (1988). Brasília, DF.
- Convenção Internacional sobre a Proteção dos Direitos de Todos os Trabalhadores Migrantes e dos Membros das suas Famílias*. (1990, 18 de dezembro). Nova York, NY.
- Corte Interamericana de Derechos Humanos. (1999). *Opinión Consultiva OC-16/99*. Retrieved from [http://www.corteidh.or.cr/docs/opiniones/seriea\\_16\\_esp.pdf](http://www.corteidh.or.cr/docs/opiniones/seriea_16_esp.pdf)
- Corte Interamericana de Derechos Humanos. (2003, 17 de septiembre). *Opinión Consultiva OC-18/03*. Retrieved from <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2003/2351.pdf>
- Corte Interamericana de Derechos Humanos. (2004). *CIDH Expresa Preocupación por Estado de Derecho en la Región*. Retrieved from <http://www.cidh.org/Comunicados/Spanish/2004/8.04.htm>
- Corte Interamericana de Derechos Humanos. (2006). *Séptimo Informe de Progreso de la Relatoría Especial Sobre Trabajadores Migratorios y Miembros de sus Familias Correspondiente al Período entre enero y diciembre del 2005*. Retrieved from <http://www.cidh.oas.org/annualrep/2005sp/cap.5.htm>
- Corte Interamericana de Derechos Humanos. (2007). *Culmina 129º Período Extraordinario de Sesiones de la CIDH*. Retrieved from <http://www.cidh.org/Comunicados/Spanish/2007/49.07sp.htm>
- Corte Interamericana de Derechos Humanos. (2014a, 13 de mayo). *Informe sobre el 150 Período de Sesiones de la CIDH*. Retrieved from <http://www.oas.org/es/cidh/prensa/comunicados/2014/035A.asp>
- Corte Interamericana de Derechos Humanos. (2014b, 19 de agosto). *Opinión Consultiva OC-21/14*. Retrieved from <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2014/9758.pdf?view=1>
- Corte Interamericana de Derechos Humanos. (2015). *Movilidad Humana, Estándares Interamericanos. Derechos humanos de migrantes, refugiados, apátridas, víctimas de trata de personas y desplazados internos: Normas y estándares del Sistema Interamericano de Derechos Humanos*. Retrieved from <http://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/MovilidadHumana.pdf>
- Declaração de Santiago, de 19 de abril de 1998*. (1998). Santiago, Chile.

---

*Decreto n. 678, de 6 de novembro de 1992.* (1992). Promulga a Convenção Americana sobre Direitos Humanos (Pacto de São José da Costa Rica), de 22 de novembro de 1969. Brasília, DF.

*Decreto n. 4.463, de 8 de novembro de 2002.* (2002). Promulga a Declaração de Reconhecimento da Competência Obrigatória da Corte Interamericana de Direitos Humanos, sob reserva de reciprocidade, em consonância com o art. 62 da Convenção Americana sobre Direitos Humanos (Pacto de São José), de 22 de novembro de 1969. Brasília, DF.

*Decreto-Lei n. 5.452, de 1º de maio de 1943.* (1943). Aprova a Consolidação das Leis do Trabalho. Brasília, DF.

*Decreto n. 9.199, de 20 de novembro de 2017.* (2017). Regulamenta a Lei n. 13.445, de 24 de maio de 2017, que institui a Lei de Migração. Brasília, DF.

*Decreto n. 58.819, de 14 de julho de 1966.* (1966). Promulga a Convenção n. 97 sobre os Trabalhadores Migrantes. Brasília, DF.

*Decreto n. 62.150, de 19 de janeiro de 1968.* (1968). Promulga a Convenção n. 111 da OIT sobre discriminação em matéria de emprego e profissão. Brasília, DF.

Defensoria Pública da União. (2017, 19 de dezembro). *DPU alerta para problemas na regulamentação da Lei de Migração.* Retrieved from <http://www.dpu.def.br/noticias-sao-paulo/155-noticias-sp-slideshow/40583-dpu-alerta-para-problemas-na-regulamentacao-da-lei-de-migracao>

Delgado, M. G. (2007). *Capitalismo, trabalho e emprego: entre o paradigma da desconstrução e os caminhos da reconstrução.* São Paulo, SP: LTr.

Empresa Brasil de Comunicação. (2017, 12 de junho). *OIT pede que trabalho infantil acabe em zonas de conflito e catástrofe.* Retrieved from <http://agenciabrasil.ebc.com.br/internacional/noticia/2017-06/oit-pede-que-trabalho-infantil-acabe-em-zonas-de-conflito-e-catastrofe>

Exame. (2017, 2 de agosto). *Idioma ainda é principal dificuldade de imigrantes no Brasil.* Retrieved from <https://exame.abril.com.br/brasil/idioma-ainda-e-principal-dificuldade-de-imigrantes-no-brasil>

Governo do Brasil. (2015, 14 de novembro). *Idioma, documento, trabalho e informação: as dificuldades do imigrante no Brasil.* Retrieved from <http://www.brasil.gov.br/cidadania-e-justica/2015/11/pesquisa-identifica-dificuldades-enfrentadas-por-imigrantes-no-pais>

Granado, K., & Oliveira, C. M. (2017). A livre circulação de refugiados ambientais na UNASUL. *Revista Jurídica da UFERSA, 1(2)*, 37-56.

Jubilut, L. L., & Lopes, R. O. (2017). Strategies for the protection of migrants through international law. *Groningen Journal of International Law, 5(1)*, 34-56.

Kenicke, P. H. G. (2016). *O Estatuto do Estrangeiro e a Lei de Migrações: entre a doutrina da segurança nacional e o desenvolvimento humano* (Dissertação de Mestrado). Universidade Federal do Paraná, Curitiba, PR.

---

Koltar, C. (1999). O “estrangeiro” no processo de globalização ou a insustentável estrangeiridade do outro. In L. Dowbor, O. Ianni, & P. E. A. Resende (Orgs.), *Desafios da globalização* (2a ed., pp. 70-73). Petrópolis, RJ: Vozes.

*Lei n. 818, de 18 de setembro de 1949.* (1949). Regula a aquisição, a perda e a reaquisição da nacionalidade, e a perda dos direitos políticos. Brasília, DF.

*Lei n. 6.815, de 19 de agosto de 1980.* (1980). Define a situação jurídica do estrangeiro no Brasil, cria o Conselho Nacional de Imigração. Brasília, DF.

*Lei n. 9.474, de 22 de julho de 1997.* (1997). Define mecanismos para a implementação do Estatuto dos Refugiados de 1951, e determina outras providências. Brasília, DF.

*Lei n. 11.961, de 2 de julho de 2009.* (2009). Dispõe sobre a residência provisória para o estrangeiro em situação irregular no território nacional e dá outras providências. Brasília, DF.

*Lei n. 13.445, de 24 de maio de 2017.* (2017). Institui a Lei de Migração. Brasília, DF.

Lopes, C. M. S. (2009). *Direito de imigração: o Estatuto do Estrangeiro em uma perspectiva de direitos humanos*. Porto Alegre, RS: Núria Fabris.

Massaú, G. C. (2017). Os direitos humanos e o art. 4º, II, da Constituição Federal brasileira: a sua natureza e efetividade. *Cadernos do Programa de Pós-Graduação em Direito: PPGDir/UFRGS*, 12(1), 188-202.

Meyer, E. P. N. (2012). *Responsabilização por graves violações de direitos humanos na ditadura de 1964-1985: a necessária superação da decisão do Supremo Tribunal Federal na ADPF n. 153/DF pelo Direito Internacional dos Direitos Humanos* (Tese de Doutorado). Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, MG.

Município de São Paulo. (2016, 8 de julho). *Lei Municipal n. 16.478, de 8 de julho de 2016. Institui a Política Municipal para a População Imigrante, dispõe sobre seus objetivos, princípios, diretrizes e ações prioritárias, bem como sobre o Conselho Municipal de Imigrantes*. São Paulo, SP.

Nasser, S. H. (2006). *Fontes e normas do direito internacional: um estudo sobre a soft law*. São Paulo, SP: Atlas.

Nicoli, P. A. G. (2010). *A condição jurídica do trabalhador imigrante no direito brasileiro* (Dissertação de Mestrado). Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, MG.

Office of the High Commissioner for Human Rights. (2005). *Human Rights Resolution 2005/47. Commission on Human Rights*. Retrieved from [http://ap.ohchr.org/documents/sdpage\\_e.aspx?b=1&se=59&t=11](http://ap.ohchr.org/documents/sdpage_e.aspx?b=1&se=59&t=11)

Organização das Nações Unidas. (2015). *Transformando nosso mundo: a Agenda 2030 para o desenvolvimento sustentável*. Retrieved from <https://nacoesunidas.org/wp-content/uploads/2015/10/agenda2030-pt-br.pdf>

---

Organização das Nações Unidas no Brasil. (2017, 9 de maio). *Brasil recebe centenas de recomendações para combater violações aos direitos humanos*. Retrieved from <https://nacoesunidas.org/brasil-recebe-centenas-de-recomendacoes-para-combater-violacoes-aos-direitos-humanos>

Organização das Nações Unidas no Brasil. (2018, 10 de dezembro). *Mais de 160 países adotam Pacto Global para a Migração*. Retrieved from <https://nacoesunidas.org/mais-de-160-paises-adoptam-pacto-global-para-a-migracao>

*Portaria MTE n. 699, de 28 de maio de 2015.* (2015). Altera o § 3º, do art. 1º, da Portaria n. 369, de 13 de março de 2013, para autorizar os órgãos da administração pública direta e indireta, no âmbito federal, estadual, distrital e municipal, a prestarem o atendimento de solicitação de Carteira de Trabalho e Previdência Social (CTPS) ao estrangeiro, bem como a entrega do respectivo documento; estabelece critérios para a celebração de Acordo de Cooperação Técnica e de Termo Aditivo e dá outras providências. Brasília, DF.

Puff, J. (2015, 26 de agosto). *Racismo contra imigrantes no Brasil é constante, diz pesquisador*. Retrieved from [http://www.bbc.com/portuguese/noticias/2015/08/150819\\_racismo\\_imigrantes\\_jp\\_rm](http://www.bbc.com/portuguese/noticias/2015/08/150819_racismo_imigrantes_jp_rm)

Ramos, A. C. (2002). *Processo internacional de direitos humanos* (2a ed.). São Paulo, SP: Saraiva.

Ramos, A. C., Rios, A., Cléve, C., Ventura, D., Granja, J. G., Morais, J. L. B. ... Berner, V. (2017).

*Regulamento da nova Lei de Migração é contra legem e praeter legem*. Retrieved from <https://www.conjur.com.br/2017-nov-23/opiniao-regulamento-lei-migracao-praetem-legem>

Saladini, A. P. S. (2011). *Trabalho e imigração: os direitos sociais do trabalhador migrante sob a perspectiva dos direitos fundamentais* (Dissertação de Mestrado). Universidade Estadual do Norte do Paraná, Jacarezinho, PR.

Supremo Tribunal Federal. (2013, 2 de dezembro). *Habeas Corpus n. 117.878/SP* (Relator Ricardo Lewandowski. Brasília, DF.

Terra. (2014, 15 de dezembro). *SP tem ao menos 1 milhão de imigrantes ilegais, diz governo*. Retrieved from <https://www.terra.com.br/noticias/brasil/cidades/sp-tem-ao-menos-1-milhao-de-imigrantes-ilegais-diz-governo,1dc08e57fbf4a410VgnVCM5000009ccceb0aRCRD.html>

Torres, D. B. (2017). Vulnerabilidade e exploração: considerações sobre as relações entre o imigrante e o trabalho em condições análogas à de escravo. In A. R. Freitas, Jr., D. B. Torres, & J. C. Boucinhas, Filho (Org.), *Migração, trabalho e direitos humanos* (Vol. 1, pp. x-y). São Paulo, SP: LTr.

Tribunal Superior do Trabalho. (2006, 29 de setembro). *Recurso de Revista n. 750094-05.2001.5.24.5555* (Relator Horácio Raymundo de Senna Pires). Brasília, DF.

Tribunal Superior do Trabalho. (2016, 8 de abril). *Agravo de Instrumento no Recurso de Revista n 160200-71.2006.5.02.0007* (Relator Alberto Luiz Bresciani de Fontan Pereira). Brasília, DF.

---

Tribunal Superior do Trabalho. (2017, 23 de junho). *Recurso de Revista n. 0001406-71.2015.5.12.0034* (Relator Antônio José de Barros Levenhagen). Brasília, DF.

Velasco, C., & Mantovani, F. (2016, 25 de junho). *Em 10 anos, número de imigrantes aumenta 160% no Brasil, diz PF*. Retrieved from <http://g1.globo.com/mundo/noticia/2016/06/em-10-anos-numero-de-imigrantes-aumenta-160-no-brasil-diz-pf.html>

Vieira, O. V. (2013). *Implementação das recomendações e decisões do sistema interamericano de direitos humanos no Brasil: institucionalização e política*. São Paulo, SP: Direito GV.

---

## How to cite this article:

### ABNT

MORAIS, A. M.; CABRAL, R. L. G.; REIS, U. L. S. Undocumented migrant workers: legal status in the Inter-American Human Rights System. *Conhecer: Debate entre o Pùblico e o Privado*, n. 22, p. 79-107, 2019.

### APA

Morais, A. M., Cabral, R. L. G., & Reis, U. L. (2019). Undocumented migrant workers: legal status in the Inter-American Human Rights System. *Conhecer: Debate entre o Pùblico e o Privado*, 22, 79-107.

### Vancouver

Morais AM, Cabral RGL, Reis ULS. Undocumented migrant workers: legal status in the Inter-American Human Rights System. *Conhecer: Debate entre o Pùblico e o Privado* [Internet]. 2019 [cited Apr 22, 2019];(22):79-107. Available from: <https://revistas.uece.br/index.php/revistaconhecer/article/view/1024>

# Trabalhador migrante indocumentado: condição jurídica no Sistema Interamericano de Direitos Humanos

**Anderson Medeiros de Moraes**

Mestrando em Direitos Humanos - PPGDH - UFPB

Especialista em Direitos Humanos – FAD/UERN

[anderson\\_mor@hotmail.com](mailto:anderson_mor@hotmail.com)

**Rafael Lamera Giesta Cabral**

Doutor em Direito - PPGD/UnB

Professor no curso de Direito da UFERSA

[rafaelcabral@ufersa.edu.br](mailto:rafaelcabral@ufersa.edu.br)

**Ulisses Levy Silvério dos Reis**

Mestre em Ciências Jurídicas - PPGCJ/UFPB

Professor no curso de Direito da UFERSA

[ulisses.reis@ufersa.edu.br](mailto:ulisses.reis@ufersa.edu.br)

## Resumo

Este estudo investigou a situação do trabalhador migrante indocumentado no Brasil em face do Sistema Interamericano de Direitos Humanos (SIDH). A pergunta norteadora foi: a proteção jurídica do trabalhador migrante indocumentado no Brasil é condizente com as obrigações impostas ao Estado para sua integração ao Sistema Interamericano de Direitos Humanos? Primeiro, analisou-se o contexto jurídico internacional relativo ao objeto de estudo; em seguida, investigou-se o migrante indocumentado no contexto nacional, com ênfase no ordenamento jurídico local; por fim, listaram-se possíveis consequências para a atual situação, mas também soluções para contornar o problema em questão. Conclui-se que os migrantes indocumentados não têm acesso a todos os direitos trabalhistas no Brasil, o que pode gerar, inclusive, uma responsabilização internacional.

**Palavras-chave** sistema interamericano de direitos humanos; Brasil. direitos trabalhistas; vulnerabilidade; migrantes indocumentados.

---

**Conhecer: debate entre o público e o privado**

2019, Vol. 09, nº 22

ISSN 2238-0426

DOI 10.32335/2238-0426.2019.9.22.1024

Licença Creative Commons Atribuição (CC BY 4.0)

Data de submissão 08 fev 19

Data de publicação 22 abr 19

---

# **Undocumented migrant workers: legal status in the Inter-American Human Rights System**

## **Abstract**

This study investigated the status of undocumented migrant workers in Brazil in face of the Inter-American Human Rights System (IAHRS). The guiding question was: is the legal protection of undocumented migrant workers in Brazil compatible with the obligations imposed on the State for its integration into the Inter-American Human Rights System? First, the international legal context regarding the study object was analyzed; then undocumented migrants were investigated in the national context, emphasizing the local legal order; finally, possible consequences for the current situation were listed, but also solutions to address the issue concerned. It is concluded that undocumented migrants do not have access to all labor rights in Brazil, and this may even lead to international accountability.

**Key words** inter-american human rights system; Brazil; labor rights; vulnerability; undocumented migrants.

## **Trabajador migrante indocumentado: condición jurídica en el Sistema Interamericano de Derechos Humanos**

### **Resumen**

Este estudio investigó la situación de trabajadores migrantes indocumentados en Brasil frente al Sistema Interamericano de Derechos Humanos (SIDH). La pregunta orientadora fue: ¿la protección jurídica del trabajador migrante indocumentado en Brasil es compatible con las obligaciones impuestas al Estado para su integración en el Sistema Interamericano de Derechos Humanos? En primer lugar, se analizó el contexto jurídico internacional en relación con el objeto de estudio; luego, los inmigrantes indocumentados fueron investigados en el contexto nacional, enfatizando el ordenamiento jurídico local; por fin, se enumeraron posibles consecuencias para la actual situación, pero también soluciones para eludir el problema en cuestión. Se concluye que los migrantes indocumentados no tienen acceso a todos los derechos laborales en Brasil, lo que puede generar, inclusive, una responsabilización internacional.

**Palabras clave** sistema interamericano de derechos humanos; Brasil; derechos laborales; vulnerabilidad; migrantes indocumentados.

---

## Introdução

A condição jurídica do migrante que chega ao Brasil com a intenção de trabalhar é determinada por um conjunto normativo composto tanto por legislações nacionais quanto internacionais. Dentre os instrumentos que vigoram no âmbito interno, merece destaque a Lei n. 13.445 (Lei de Migração, 2017), regulamentada pelo Decreto n. 9.199 (2017); no plano internacional, o Decreto n. 678 (Convenção Americana sobre Direitos Humanos, 1992), que promulgou no Brasil o Pacto de São José da Costa Rica, de 22 de novembro de 1969, inseriu o país no contexto do Sistema Interamericano de Direitos Humanos (SIDH), estabelecendo regras vinculantes que não podem ser ignoradas. Todas essas normas refletem na vida do trabalhador estrangeiro.

A política migratória brasileira passou por significativa alteração com a Lei de Migração (2017), que revogou a Lei n. 6.815 (Estatuto do Estrangeiro, 1980). Essa alteração normativa representou um rompimento no paradigma imposto pela legislação anterior e os indivíduos por ela abrangidos passaram a ocupar uma nova posição. A partir de então, o caráter protetivo substituiu o tom combativo que até então vigorava.

Embora o instrumento legal supracitado seja a norma basilar que rege a migração no Brasil, o direito internacional também é responsável por esse tipo de tutela. A Convenção Americana sobre Direitos Humanos (1992) é um dos principais instrumentos internacionais dos quais o Brasil é signatário a tratar sobre o tema. Por essa razão, o Estado deve submeter-se às suas disposições. Isso faz com que deva obedecer não só o disposto nessa convenção, mas respeitar as decisões e os pareceres dos órgãos que compõem o SIDH. Por ser considerado uma das dimensões dos direitos humanos, o direito trabalhista, aliado à condição de vulnerabilidade do migrante ao chegar em outro país em busca de trabalho, torna-se um dos temas contemplados pelo SIDH.

Diante desse contexto, busca-se resposta para a seguinte pergunta norteadora:

- A proteção jurídica do trabalhador migrante indocumentado no Brasil é condizente com as obrigações impostas ao Estado para sua integração ao Sistema Interamericano de Direitos Humanos?

Essa análise se mostra relevante ao passo que a questão da migração tem se revelado cada dia mais delicada. Ainda que, no Brasil, o número total de migrantes não seja tão elevado, o crescimento da quantidade de estrangeiros que aqui chegam cresceu de forma significativa nos últimos anos. Somente no Estado de São Paulo, em uma avaliação feita pelo governo local junto com o Ministério Público do Trabalho (MPT), no ano de 2014, estimou-se que havia cerca de 1 milhão de imigrantes sem a devida documentação (Terra, 2014). Esses dados revelam a necessidade de estar preparado para lidar com esse movimento crescente de fluxo de pessoas, garantindo-lhes condições dignas ao chegar ao país e atuando sempre de modo a respeitar as condições impostas pelos tratados dos quais

---

o Estado faz parte. Para que isso ocorra, o direito ao trabalho tem despontado como um dos pilares fundamentais no processo de integração do migrante e também tem sido um dos principais obstáculos, gerando controvérsias relevantes.

Enquanto por um lado se vislumbra o trabalho como um dos principais fatores responsáveis na integração do migrante ao novo país, por outro se avista a possibilidade dos nacionais perderem seus empregos em razão da concorrência com os estrangeiros. Tal insegurança por parte da população tem ocasionado episódios de discriminação e xenofobia envolvendo tais indivíduos. Isso os deixa ainda mais vulneráveis, o que dificulta o processo de integração. É nesse contexto que o Estado deve assumir um importante papel na proteção dos direitos dessas pessoas, principalmente como garantidor da dignidade humana. Para isso, a legislação trabalhista constitui um mecanismo vital dentro desse processo, em especial no Brasil, uma vez que tem como princípio basilar a proteção dos hipossuficientes.

A fim de esclarecer essa questão, realiza-se uma análise do ordenamento jurídico brasileiro em relação à questão migratória e, mais especificamente, sobre o trabalhador migrante indocumentado<sup>1</sup> e da forma como o SIDH trata o tema, por meio de suas decisões e posicionamentos, para compreender se o Estado brasileiro está de acordo com as diretrizes impostas por ele. Para isso, promove-se inicialmente uma abordagem sobre o tratamento que o SIDH tem dispensado a essa questão, por meio de seus órgãos. Em seguida, investiga-se a forma como o trabalhador migrante indocumentado é tratado no Brasil. Além da legislação pátria, com destaque para a Lei de Migração (2017), também se analisa a jurisprudência sobre o tema, bem como pequenos esboços sobre a forma como o governo brasileiro e a sociedade local repercutem a situação. Por fim, confrontam-se o contexto local e o internacional para que se possa encontrar uma resposta para o problema, além de expor algumas soluções e modelos a seguir, de modo que sejam apontados alguns desdobramentos e consequências da adoção – ou não – de certas posturas.

Será possível, então, definir se o ordenamento jurídico trabalhista brasileiro está de acordo com os ditames e as regras do SIDH, com o intuito de salvaguardar os direitos que devem ser assegurados ao migrante indocumentado. Isso é mister não só pelo caráter cogente da Convenção Americana sobre Direitos Humanos (1992) e das demais imposições do SIDH, mas também para integrar o Estado em um processo de globalização mais harmonioso e coerente com os direitos humanos, que contradiz, inclusive, a recente postura adotada pelo Brasil ao se retirar do Pacto Global de Migração da Organização

---

**1** Segundo a Corte Interamericana de Direitos Humanos (2003b), o trabalhador migrante indocumentado ou em situação irregular é aquele que “não se encontra autorizado a ingressar, a permanecer e a exercer uma atividade remunerada no Estado de emprego, de acordo com as leis desse Estado e os acordos internacionais em que esse Estado seja parte, e que, entretanto, realiza esta atividade”. Nesse sentido, a Convenção Internacional sobre a Proteção dos Direitos de Todos os Trabalhadores Migrantes e dos Membros das suas Famílias (1990) complementa esse conceito em seu art. 5º, b, ao dispor que “serão considerados indocumentados ou em situação irregular se não preenchem as condições enunciadas na alínea a) do presente artigo”.

---

das Nações Unidas (ONU). Ressalta-se, ainda, a relevância dessa correlação, uma vez que se busca não só a proteção individual do trabalhador migrante, mas garantir o equilíbrio social por meio da extensão do caráter protetivo atribuído pelos trabalhadores nacionais aos estrangeiros, proteção esta que, caso não seja estendida, pode originar uma classe peculiar de trabalhadores, com menos direitos, o que poderia desequilibrar a oferta de mão de obra e trazer profundas consequências para a ordem social do país. Além disso, ao obter a comparação entre os conjuntos normativos mencionados, buscar-se-á chegar à conclusão se o indivíduo originário de outro país, ainda que dotado de uma condição de vulnerabilidade, de fato representa uma ameaça aos postos de trabalho dos brasileiros.

## **O Sistema Interamericano de Direitos Humanos e os migrantes indocumentados**

A crise migratória global sido cada vez mais objeto de discussão por parte de órgãos internacionais e locais que visam a proteger os direitos humanos. A ONU elaborou, em 2018, o Pacto Global para Migração, adotado por 164 Estados, com a intenção de administrar o fenômeno que já atinge milhões de pessoas ao redor do mundo (Organização das Nações Unidas no Brasil [ONU Brasil], 2018). No centro das discussões se encontra pautada a busca pelo reconhecimento do direito de migrar como garantia essencial ao homem, assim como as supostas violações de outros direitos humanos decorrentes do processo migratório. Esses migrantes buscam, além de outras questões, como insegurança, desastres ambientais (Granado & Oliveira, 2017) e péssimas condições de vida, alcançar melhores condições de trabalho ou mesmo um posto de trabalho, já que o desemprego assola diversos países ao redor do planeta, consistindo, então, a migração em uma saída para que seja buscada uma forma de sobrevivência mais digna (Torres, 2017).

Os sistemas internacionais de proteção aos direitos humanos estão inseridos nesse contexto, dado seu papel de monitores dessas garantias. Em âmbito regional, o Brasil integra o SIDH, o qual é composto por alguns órgãos autônomos e independentes, a exemplo da CIDH e da Corte Interamericana de Direitos Humanos. Ambas as instituições atuam na questão migratória. Enquanto a CIDH, por exemplo, dispõe de uma relatoria temática específica para os migrantes, a Corte Interamericana de Direitos Humanos já tratou do assunto em suas sentenças.

A CIDH tem ampla atuação no que se refere ao assunto migração de pessoas. Ela pode emitir relatórios e recomendações específicas ou gerais para os Estados-membros da Organização dos Estados Americanos (OAE), além de realizar visitas *in loco* para observar o cumprimento dos direitos humanos em determinados países. Por fim, pode demandar a corte em casos mais críticos, que exijam reparações de danos mais graves.

---

A partir de 1990 foram criadas relatorias específicas dentro da CIDH para tratar da proteção de direitos humanos relacionados a determinados grupos de pessoas, como no caso dos indígenas, das mulheres etc. Assim, reconhecendo a condição de vulnerável daqueles que deixam seus países e migram para um território estrangeiro, criou-se em 1996 a Relatoria sobre Trabajadores Migratorios y Miembros de sus Familias, que já realizou 13 visitas *in loco*, com destaque para os Estados Unidos da América (EUA), que já recebeu os comissariados em 4 oportunidades. Isso mostra a importância que a CIDH deu ao tema.

Em decorrência de suas atividades, a Relatoria divulgou o *Informe de Progreso sobre la Situación de los Trabajadores Migratorios y Miembros de sus Familias en el Hemisferio* (Comissão Interamericana de Direitos Humanos [CIDH], 1999), depois de dar início a seus trabalhos poucos anos antes. O referido documento faz menção ao posicionamento adotado pelos Estados participantes durante a Segunda Cúpula das Américas, consagrado na Declaração de Santiago (1998), quando se afirmou que os Estados devem garantir o respeito aos direitos humanos e fundamentais do indivíduo e dos migrantes, especialmente os trabalhadores estrangeiros e suas famílias.

Como consta na lista de atividades, a Relatoria sobre Trabajadores Migratorios y Miembros de sus Familias passou a divulgar, nos informes anuais emitidos pela CIDH, as ações promovidas pela relatoria. Vale destacar o *Séptimo Informe de Progreso de la Relatoria Especial Sobre Trabajadores Migratorios y Miembros de sus Familias Correspondiente al Período entre enero y diciembre del 2005* (Corte Interamericana de Direitos Humanos, 2006). Segundo o documento, a proteção também é responsabilidade do Estado emissor em relação a seus nacionais que migram para outro país em busca de trabalho e melhores condições de prover sua família. Isso porque, para a Corte Interamericana de Direitos Humanos (2006), o montante de dinheiro enviado por pessoas que vivem em solo estrangeiro para seus países de origem representa boa porcentagem das receitas nacionais, podendo ser, em alguns casos, superior ao produto de maior exportação.

Especificamente em relação aos migrantes indocumentados, o informe também ressalta a importância do direito à nacionalidade, recomendando aos Estados envolvidos que facilitem a emissão de documento de identificação para aqueles que se encontram em situação irregular, a fim de garantir-lhes não só esse direito fundamental, mas o reconhecimento de sua personalidade jurídica. Ambos os direitos, tanto à nacionalidade como à personalidade jurídica, são garantidos pela Convenção Americana sobre Direitos Humanos (1992). Sem eles, outros direitos ficam impossibilitados, dificultando o acesso a bens básicos como saúde, educação e moradia.

Além dos informes anuais, são publicados relatórios temáticos e específicos para alguns Estados. Em todos os seus relatórios, a preocupação com os direitos dos migrantes, em especial dos indocumentados, é evidente e ganha cada vez mais destaque no âmbito da CIDH. Como prova disso, a Relatoria sobre Trabajadores Migratorios y Miembros de

---

sus Familias, que até então tratava de uma questão mais específica dentro do contexto da migração, passou a ser denominada Relatoria sobre los Derechos de los Migrantes, abrangendo um conceito muito mais amplo em decorrência do momento delicado que não só o continente americano, mas todo o mundo, começou a vivenciar em meio a uma crise migratória global.

A relatoria desempenha outra importante atividade: a realização de audiências para tratar dos temas que dizem respeito aos migrantes. Como destaques é possível citar as audiências durante o 150º Período de Sessões, realizado em março de 2014 (Corte Interamericana de Direitos Humanos, 2014), que tratou da “Situação dos Direitos Humanos dos Trabalhadores Migrantes Haitianos e suas Famílias na República Dominicana”; no 119º Período de Sessões, que abordou a “Situação dos Trabalhadores Migratórios no Hemisfério” (Corte Interamericana de Direitos Humanos, 2004); e durante o 129º Período de Sessões, que cuidou dos “Direitos Humanos dos Trabalhadores Migrantes, Refugiados E Deslocados nas Américas” (Corte Interamericana de Direitos Humanos, 2007).

Por fim, destaca-se o posicionamento da CIDH em seu último informe temático, *Movilidad Humana, Estándares Interamericanos* (Corte Interamericana de Direitos Humanos, 2015). Nele, a CIDH reafirma sua opinião de que os migrantes em situação irregular se encontram em maior vulnerabilidade em relação àqueles que estão com sua documentação regularizada, sujeitos a maiores ameaças de violação de seus direitos humanos. Outrossim, ressalta-se que o não cumprimento das normas migratórias não caracteriza o migrante como um criminoso, uma vez que essas são normas administrativas e não leis penais. Por isso, reafirma-se o caráter excepcional da detenção do migrante indocumentado, que só deve ser aplicada em último caso, quando não houver mais meios satisfatórios para administrar uma situação, de modo que a livre convivência em sociedade do indivíduo imponha riscos à sua segurança ou de outrem.

Já em relação à Corte Interamericana de Direitos Humanos, que também é órgão autônomo integrante do SIDH, vale destacar, dentre suas funções, a capacidade de exercer dois tipos de competência: a contenciosa e a consultiva. Embora a primeira seja a única revestida de poder vinculante, apta a julgar os casos concretos em que a convenção seja violada e estabelecer punições aos transgressores, a segunda foi a responsável pela elaboração de pareceres consultivos de grande importância para o tema das migrações.

É provável que o mais importante deles tenha sido o posicionamento da Corte Interamericana de Direitos Humanos (2003a), abordando o tema *Condição Jurídica e Direitos dos Imigrantes Indocumentados*. A solicitação foi feita pelo México e buscava esclarecer pontos referentes ao tratamento dos trabalhadores migrantes, à luz do direito internacional dos direitos humanos, em face da abordagem que determinados ordenamentos jurídicos internos têm dispensado ao assunto. O parecer lidou, ainda, com a questão do trabalho envolvendo essas pessoas, sobretudo no voto do juiz brasileiro Antônio Augusto Cançado Trindade.

---

Outros pareceres já abordaram o tema dos migrantes indocumentados, como a Opinião Consultiva n. 16/99 (Corte Interamericana de Direitos Humanos, 1999) e, mais recentemente, a Opinião Consultiva n. 21/14 (Corte Interamericana de Direitos Humanos, 2014). No entanto, a primeira opinião consultiva se revela, até o momento, como a mais importante dentre as que discorrem sobre esse objeto, sendo citada, inclusive, na Resolução n. 2005/47 da Comissão de Direitos Humanos da ONU (Office of the High Commissioner for Human Rights [OHCHR], 2005). O ponto central a ser esclarecido é:

- Qual é o comportamento a ser adotado pelos Estados perante os trabalhadores migrantes indocumentados? Ou seja, se um Estado privar um ou mais direitos trabalhistas a um migrante em situação irregular, estaria ele violando os direitos humanos assegurados pelos pactos supracitados?

Dentre os pontos tratados pelo parecer se destaca a necessidade de observância, pelos Estados-partes, da Convenção Americana sobre Direitos Humanos (1992), estando obrigados a cumprir o que o referido documento dispõe, sejam as obrigações positivas ou negativas. Em relação a possíveis conflitos com o direito interno, a corte esclareceu que a legislação local não pode ser utilizada em prol do descumprimento de normas constantes na Convenção Americana sobre Direitos Humanos (1992, § 165).

Discorreu, ainda, sobre a aplicação dos princípios da igualdade e da não discriminação (Convenção Americana sobre Direitos Humanos, 1992, §§ 82-96). O parecer definiu que esses princípios configuram uma obrigação universal, já que estão presentes em um grande número de tratados, atribuindo a eles a característica de *jus cogens*. Assim, tais preceitos devem ser respeitados tanto na esfera pública como na privada e o Estado deve atuar como garantidor dessa aplicação (Teoria do *Drittirkung*). Em um ponto mais complexo sobre o tema, estabeleceu uma exceção desses princípios, destacando que podem ocorrer distinções, quando um tratamento diferenciado se mostrar pertinente, por meio do que chamou de “justificativa objetiva e razoável”.

Assim, infere-se do posicionamento da corte que o trabalhador migrante, independente de sua condição jurídica no país em que se encontre, ao realizar atividade remunerada (ou que assim deveria ser) em benefício de outrem, estabelece uma relação laboral com seu empregador, caracterizada por direitos e deveres entre ambos. Os direitos trabalhistas decorrem da relação laboral existente e não têm conexão com as circunstâncias migratórias do trabalhador. Com isso, busca-se combater as condições de trabalho menos favoráveis que podem ser impostas a esses indivíduos em relação aos demais trabalhadores (Corte Interamericana de Direitos Humanos, 2003a). Por fim, vale destacar a posição da corte quanto ao conflito entre normas do direito interno e aquelas constantes dos tratados, quando, em razão de seu caráter protetivo especial, a norma laboral interna prever uma condição mais benéfica ao trabalhador, deve prevalecer sobre qualquer norma internacional (princípio *pro homine*).

---

Já em relação à OC-16/99 (Corte Interamericana de Direitos Humanos, 1999) e à OC OC-21/14 (Corte Interamericana de Direitos Humanos, 2014), emitidas pelo mesmo órgão, ambas não tratam especificamente do trabalhador migrante em situação irregular. Na primeira, a corte dá um importante passo ao reconhecer a condição de vulnerabilidade do migrante, colocando o direito à informação consular como importante instrumento para combater discriminações. São reconhecidos os diferentes níveis de vulnerabilidade dos migrantes, como no caso dos indocumentados, que apresentam uma condição precária especial. Seria preciso, então, definir novas estratégias para enfrentar essa problemática, estabelecendo o migrante como centro das atenções das políticas migratórias e garantindo a importância que lhe deve ser atribuída nessa relação – a nova configuração permitiria enxergar melhor as situações de vulnerabilidade em que essas pessoas estão inseridas, revelando diferentes possibilidades de proteção para elas, o que é coerente em meio a uma conjuntura complexa (Jubilut & Lopes, 2017).

Enquanto o migrante em situação regular goza, geralmente, de mais direitos, o indocumentado enfrenta situações adversas perante o ordenamento jurídico a que se submete. Isso faz com que esteja exposto a outros riscos, como condições desfavoráveis de trabalho, muitas vezes envolvendo o trabalho em condições análogas às de escravo, ou, quando se trata de crianças migrantes, o trabalho infantil, que foi tema do parecer emitido na OC-21/14 (Corte Interamericana de Direitos Humanos, 2014).

Esse documento versa sobre as diversas formas de vulnerabilidades a que são submetidas as crianças no contexto da migração. Dentre as possíveis formas de exploração às quais a condição de migrantes expõe esses indivíduos, o trabalho infantil figura como uma das maiores preocupações para a sociedade internacional. A Organização Internacional do Trabalho (OIT), por meio de seu Diretor-Geral, Guy Ryder, chamou atenção para esse assunto, ao considerar que as dificuldades enfrentadas pelas crianças migrantes e refugiadas as tornam suscetíveis ao trabalho infantil (Empresa Brasil de Comunicação [EBC], 2017). Segundo ele, toda criança tem direito à proteção contra o trabalho infantil, sendo a erradicação deste uma das metas propostas para os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (Organização das Nações Unidas [ONU], 2015).

Os próprios demandantes deste último parecer reconheceram, no corpo da solicitação, a vulnerabilidade em questão, atribuindo às crianças uma condição ainda mais frágil em relação aos migrantes de forma geral. Essas circunstâncias obrigam o próprio Estado a tratar essas pessoas de forma diferenciada, sempre buscando garantir o respeito aos direitos fundamentais desses indivíduos, que, no caso, além de apresentarem a situação migratória como um elemento propulsor de uma condição de vulnerabilidade, também ilustram na idade um fator que gera ainda mais responsabilidade por parte do poder público como garantidor de proteção. A postulação não visava à (des)caracterização de uma situação, mas sim a discutir meios que pudesse ser utilizados para evitar uma conduta imprópria por parte dos Estados.

---

Segundo a Corte Interamericana de Direitos Humanos, esses direitos devem refletir obrigações não só para o Estado, mas para toda a sociedade e para a família (Convenção Americana sobre Direitos Humanos, 1992, § 56). Consequentemente, a ocorrência do trabalho infantil, hoje, evidencia uma falha por parte de toda a sociedade, em especial daqueles que estão ligados direta e indiretamente à atividade ou ao produto dela. Com isso, a corte entende que toda a proteção, bem como as garantias do desenvolvimento dessas crianças, deve ser proporcionada de forma integral, sem levar em conta qualquer *status* migratório.

A corte chamou atenção, ainda, para o caso das crianças desacompanhadas, ou seja, aquelas que migram sem a companhia de seus pais ou responsáveis (Convenção Americana sobre Direitos Humanos, 1992, § 89). O parecer despendeu atenção especial a esse ponto, reconhecendo uma situação mais vulnerável do que as já mencionadas. Dessa forma, atribui aos Estados o dever de proteção especial para com esse grupo, devendo criar mecanismos excepcionais e eficazes para combater tais ameaças.

Com a análise dos três pareceres consultivos, pode-se notar, então, a forma como a Corte Interamericana de Direitos Humanos se posicionou ao longo das duas últimas décadas a respeito do tema. Ao tratar da questão da vulnerabilidade do migrante, desde a OC-16/99 (Corte Interamericana de Direitos Humanos, 1999) é possível traçar um importante marco na construção jurídica do órgão. A proteção dispensada ao grupo de pessoas que se desloca internacionalmente, em especial aqueles que se encontram indocumentados, deve ser capaz de combater as ameaças a que são acometidos esses indivíduos durante e após tais deslocamentos. É preciso desconsiderar sua possível condição migratória irregular para que os Estados possam agir de acordo com a Convenção Americana sobre Direitos Humanos (1992), satisfazendo, assim, suas obrigações de garantir e respeitar os direitos humanos. Com isso, fica claro o posicionamento da corte de que essa circunstância não deve configurar um obstáculo para o gozo dos direitos trabalhistas por parte dos indivíduos.

## O tratamento legal e o posicionamento do ordenamento jurídico brasileiro

O migrante que chega ao Brasil está tutelado pelo ordenamento jurídico pátrio. Além das normas internacionais de direitos humanos ratificadas pelo Estado brasileiro, o indivíduo é amparado pela legislação local. No entanto, além dos direitos que esse conjunto normativo concede, também existem deveres e obrigações que ele deve respeitar. Ainda assim, a despeito de alguma segregação que possa existir no tratamento entre o estrangeiro e o nacional, a regra é de que prevaleça a igualdade entre ambos. Essa abordagem revela muitos detalhes que precisam ser examinados com a devida atenção.

---

Devido à concepção do sistema jurídico brasileiro, no qual a constituição é a norma hierarquicamente superior a todas as outras, é preciso começar essa análise com base no tratamento dispensado ao tema pela Constituição da República Federativa do Brasil (CF, 1988), que atesta que todos são iguais perante a lei, sem qualquer distinção, garantindo ao nacional ou aos estrangeiros residentes proteção aos direitos fundamentais. Dessa forma, todos os direitos e garantias individuais atribuídos aos brasileiros também devem ser assegurados aos migrantes, inclusive os direitos sociais do trabalhador constantes no rol do art. 7º da CF (1988), compreendendo nesse plano os direitos humanos.

Para Delgado (2007), a esfera em que os direitos humanos se situam está diretamente relacionada à sistemática da lógica jurídico trabalhista, uma vez que o indivíduo, ao se inserir na sociedade, a qual é regida pelo modelo socioeconômico capitalista, possivelmente estará regulado, de alguma forma, pela direito juslaboral, uma vez que as relações trabalhistas configuram a maior parte das interações existentes no modelo econômico atual. Por assim dizer, a efetivação dos direitos fundamentais não estará satisfeita se não for conquistada uma condição digna de sobrevivência por meio da implementação dos direitos essenciais ao homem. E o mecanismo que garante essa concretização a um maior número de pessoas, hoje, é o trabalho, por meio de suas mais variadas concepções, as quais são regidas pelo direito do trabalho.

Os direitos humanos reconhecidos em tratados pelo Estado brasileiro, ao ser internalizados pelo ordenamento jurídico pátrio, assumem o caráter de normas constitucionais, o que os torna vinculantes (Massaú, 2017). Tal característica denota ainda mais a importância desses direitos, uma vez que, ao ser elevados à categoria de normativa constitucional, encontram-se em patamar superior no arcabouço jurídico brasileiro e ganham uma roupagem com maior eficácia e relevância<sup>2</sup>.

Eis o caso do trabalhador migrante indocumentado, que, a despeito de sua condição migratória irregular, submete-se a uma relação trabalhista que o torna sujeito de direitos em todas as suas esferas. Outrossim, é preciso analisar o tratamento dado a esse grupo de pessoas pelas legislações infraconstitucionais: nesse caso, pela natureza da matéria, apenas a União pode editar leis, como ocorreu recentemente com a Lei de Migração (2017) – CF (1988, art. 22, XV).

---

**2** Não obstante a posição defendida no texto, é preciso destacar que há divergências sobre o assunto. O *status* atribuído aos tratados de direitos humanos ainda é fruto de algumas discussões na doutrina brasileira e na jurisprudência, a respeito, por exemplo, do que foi debatido no âmbito do RE 466.343/SP. Assim, existem aqueles que defendem a tese de que esses tratados têm um caráter supraregal, como defende Gilmar Mendes e os que tratam esses documentos com valor de norma constitucional, como Augusto Cançado de Trindade, Flávia Piovesan e Valério Mazzuoli. Por fim, há ainda uma corrente que defende que essas normas estão em hierarquia superior à da norma constitucional, a exemplo de Celso de Albuquerque Mello.

---

## A nova Lei de Migração brasileira

A Lei n. 13.445 (2017) revogou a Lei n. 818 (1949), que tratava da aquisição, perda e reaquisição da nacionalidade e perda dos direitos políticos, e o Estatuto do Estrangeiro (1980), alvo de muitas críticas – oriundo do período ditatorial, este apresentava preponderantemente ideias nacionalistas com caráter discriminatório (Kenicke, 2016), além de propósitos incompatíveis com aqueles trazidos pela CF (1988) e com os tratados de direitos humanos dos quais o Brasil faz parte<sup>3</sup>. Dentre outras contradições do instrumento revogado, destacava-se a proibição do estrangeiro na organização ou participação em passeatas e no exercício de atividade político-partidária (Estatuto do Estrangeiro, 1980, art. 107, II e III).

Além disso, é importante destacar que o novo diploma legal não afeta a aplicação de outras normas específicas sobre o tema, sejam elas internas ou internacionais. Como exemplo se tem a Lei n. 9.474 (Lei do Refúgio, 1997) e a Lei 11.961 (2009), que tratam da residência provisória para os estrangeiros em situação irregular no país, além de outros tratados dos quais o Brasil faz parte.

No entanto, não obstante o progresso que a recente legislação trouxe, ela também merece críticas em diversos pontos, especialmente no que diz respeito ao seu decreto regulamentador (Decreto n. 9.199, 2017), que restringe inúmeros avanços trazidos por ela. Por isso, esse decreto tem sido considerado, em alguns pontos, contrário à normatização trazida pela nova Lei de Migração (2017) (Ramos et al., 2017), o que não deveria ocorrer, já que se trata de norma secundária, cuja função é eminentemente regulamentadora, conforme a CF (1988, art. 84, IV).

Existem contradições entre o que determina a lei e o que está disposto no decreto. Por exemplo, enquanto a Lei de Migração (2017) impõe a não criminalização da migração, como estabelece seu art. 123, o Decreto n. 9.199 (2017) prevê, em seu art. 211, a prisão do migrante nos casos de retirada compulsória, como a deportação e a expulsão. Isso representa uma extração, por parte do decreto, dos limites impostos pela lei, o que pode ser considerado uma ilegalidade gerada por abuso no exercício do poder regulamentar do Poder Executivo. O decreto atribui, ainda, diversas funções à Polícia Federal (PF) para a gestão dos migrantes, o que endossa a ideia de criminalização, a qual, segundo a lei, deve ser combatida. No entanto, vale ressaltar que a própria lei também age nesse sentido, ao utilizar expressões como “expulsão”, “extradição”, “repatriação” e “deportação”.

Além de outros pontos que também são alvo de críticas pelo mesmo motivo, existem algumas disposições comuns em ambas as normas que merecem um olhar crítico.

---

**3** A exemplo do art. 2º do Estatuto do Estrangeiro (1980), que dizia: “na aplicação desta Lei atender-se-á precípua mente à segurança nacional, à organização institucional, aos interesses políticos, sócio-econômicos e culturais do Brasil, bem assim à defesa do trabalhador nacional”.

---

Tanto a lei como o decreto apresentam certa discriminação em relação ao ingresso de trabalhadores migrantes no Brasil. Assim como já era previsto no revogado Estatuto do Estrangeiro (1980), há preferência por estrangeiros que configurem mão de obra mais qualificada. Isso fica claro na Lei n. 13.445 (2017, art. 14, § 5º), quando se determina que pode ser concedido visto temporário ao migrante que chegue ao Brasil com a intenção de fixar residência temporariamente e com a finalidade de trabalhar, desde que haja uma proposta de trabalho formal de alguma empresa que exerce atividade no país.

Da mesma forma, o Decreto n. 9.199 (2017) traz em seu art. 38 outras exceções à regra geral para concessão de vistos de trabalho, dando preferência a determinadas profissões e estabelecendo uma segregação entre os migrantes laborais. Tal determinação pode ser entendida como uma divisão entre trabalhadores estrangeiros desejáveis e indesejáveis. Assim, é possível que parte considerável dos trabalhadores estrangeiros que não estão em condição regular no Brasil se encaixem na segunda categoria, uma vez que muitos deles podem não ter nível superior ou estar aptos a exercer as atividades consideradas “estratégicas” pelo decreto.

Ainda sobre o decreto, destaca-se que pode haver uma omissão do texto legal nos casos em que é concedido o visto temporário de trabalho, como os arts. 38, § 1º, e 64, § 1º. Isso porque, devido ao problema do tráfico de pessoas e do trabalho escravo, que acomete número significativo de migrantes, é necessário garantir que esse recrutamento ocorra de forma íntegra, de modo que o empregador tenha arcado com todas as despesas do processo migratório. Assim, por meio de uma declaração a cargo do próprio empregador, ficaria provado que o empregado não teria contraído essa dívida, o que configuraria um dos elementos de indício do trabalho escravo e do tráfico internacional de pessoas. Apesar dos esforços de alguns órgãos do setor público, como a Defensoria Pública da União (DPU, 2017), que fez diversas críticas a regulamentação da Lei de Migração (2017), bem como de diversos integrantes da sociedade civil, os clamores por uma redação mais condizente com os ideais trazidos por essa lei não foram considerados na elaboração do decreto.

Cabe advertir que, em relação aos dispositivos mencionados e ao art. 14, § 5º, da Lei n. 13.445 (2017), há um problema no âmbito prático trazido pelos dois diplomas legais. Embora a possibilidade de concessão de visto de trabalho temporário tenha sido uma das mais importantes inovações das novas regras migratórias, ela foi condicionada a uma proposta de trabalho formal oriunda de alguma pessoa jurídica em atividade no Brasil. Isso faz com que o alcance dessa norma seja restrinrido, deixando à sua margem grande parte dos migrantes que aqui chegam, especialmente com a definição dada pelo decreto, que passa a considerar oferta formal de trabalho apenas um contrato individual de trabalho ou um contrato de prestação de serviços. Dessa forma, a entrada irregular de pessoas no país acaba sendo estimulada, o que não permite ao Brasil aproveitar os benefícios de poder controlar melhor os migrantes que aqui chegam via entrada regular.

---

Ainda, a despeito dos problemas apresentados tanto na lei como no decreto, e também dos vetos por parte do chefe do Poder Executivo em alguns dispositivos da lei, é preciso ressaltar uma vez mais que ela representa um avanço considerável em relação ao antigo Estatuto do Estrangeiro (1980). Com a edição das novas regras que compõem o sistema migratório brasileiro, o Estado está mais próximo normativamente dos ditames internacionais de direitos humanos no que tange à questão da migração. Embora ainda haja muito no que avançar, a presença de um instrumento legal para tratar sobre o tema que era fruto de um governo ditatorial não condizia com os propósitos governamentais que vigoravam no Brasil no momento da edição da Lei n. 13.445 (2017).

## A legislação trabalhista brasileira e a jurisprudência

Uma análise do conjunto de leis que rege o direito do trabalho no Brasil é fundamental para entender a forma como o trabalhador migrante é tratado dentro do ordenamento jurídico doméstico. Como decorre do art. 4º da Lei de Migração (2017), aquele que chega ao país, ainda que não apresente os documentos necessários para regularizar sua condição migratória, estará contemplado pelos mesmos direitos que um brasileiro em uma relação trabalhista. Para isso, é preciso que estejam presentes os elementos caracterizadores da relação de emprego, como exige o Decreto-Lei n. 5.452 (Consolidação das Leis do Trabalho [CLT], 1943, arts. 2º e 3º).

Vigora no país o princípio da realidade sobre a forma. Tal norma representa uma importante garantia para os trabalhadores migrantes indocumentados. Isso porque a realidade concreta da prestação de serviços deve prevalecer sobre qualquer cláusula contratual pactuada que não gere efeitos práticos, inclusive na falta de um contrato em si. Assim, no caso desses indivíduos que não têm sua situação migratória regularizada e exercem atividades laborais para outra pessoa na qualidade de empregador, ficará configurada a relação empregatícia, ainda que não haja um contrato formalizado de trabalho, como ocorreria, por exemplo, com a assinatura da carteira de trabalho.

A CLT (1943, art. 16, IV) exige, no caso de estrangeiro, sua identificação como tal, o que, mais uma vez, o remeteria à necessidade de apresentação de documentos que ele não possui. Nesse mesmo sentido, o *caput* do art. 359 da CLT (1943) aponta o impedimento da contratação de empregado estrangeiro que não tenha carteira de trabalho:

Nenhuma empresa poderá admitir a seu serviço empregado estrangeiro sem que este exiba a carteira de identidade de estrangeiro devidamente anotada.

---

Dessa forma, qualquer empresa fica impossibilitada de formalizar um contrato de trabalho com o indivíduo que não esteja em situação migratória regular.

Também é preciso destacar que o Capítulo II, do Título III, da CLT (1943), intitulado “Da Nacionalização do Trabalho”, pode ser considerado não recepcionado. Isso porque, com a promulgação da CF (1988), tais imposições restaram inviabilizadas, de acordo com o disposto no *caput* de seu art. 5º, que trouxe, após o fim do período ditatorial de 1964 a 1985, a isonomia entre nacionais e trabalhadores oriundos de outros países (Nicolini, 2010). Nesse sentido, o Decreto n. 58.819 (Convenção OIT n. 97, 1966, art. 6º), sobre os trabalhadores migrantes, e o Decreto n. 62.150 (Convenção OIT n. 111, 1968, art. 1º, a), sobre discriminação em matéria de emprego e profissão, colidem com o que pregavam os dispositivos celetistas, uma vez que dispõem sobre a proibição de qualquer discriminação em relação ao trabalhador estrangeiro (Lopes, 2009).

Outras limitações como essas também são encontradas ao longo do texto da CLT (1943), como é o caso dos profissionais que exercem a ocupação de químico. A CLT (1943, art. 349) estabelece que:

O número de químicos estrangeiros a serviço de particulares, empresas ou companhias não poderá exceder de 1/3 (um terço) aos dos profissionais brasileiros compreendidos nos respectivos quadros.

Ainda assim, não resta dúvida de que muitos avanços já se consolidaram no sentido contrário. Além da nova dogmática trazida pela CF (1988), a Lei de Migração (2017) e os inúmeros dispositivos revogados ou alterados da CLT (1943) representam um avanço no sentido de conferir tratamento igual entre nacionais e estrangeiros perante o direito trabalhista. Entretanto, também é preciso estar a par da maneira como o Poder Judiciário tem tratado o assunto e, nesse sentido, ele tem atuado para ratificar o posicionamento doutrinário no sentido de que o vínculo empregatício entre o trabalhador migrante e seu empregador deve ser reconhecido independentemente da situação migratória em que aquele se encontra.

É o caso do acórdão proferido pelo Tribunal Superior do Trabalho (TST, 2006) nos autos do Recurso de Revista n. 750094-05.2001.5.24.5555, em que ficaram garantidos os direitos trabalhistas ao empregado, independentemente de haver ou não documento de identificação do migrante, contrariando o disposto no dispositivo supracitado (CLT, 1943, art. 359) e impedindo que haja a nulidade do contrato trabalhista em questão. Destaca-se essa decisão, em especial, pela notoriedade dada a um documento internacional. O relator, inclusive, fez menção ao posicionamento adotado pelo Supremo Tribunal Federal (STF) ao reconhecer a normatização internacional, especialmente no que se refere aos

---

direitos trabalhistas. Com isso, as regras de direitos humanos, além de reger as relações internacionais das quais o Brasil faz parte, conforme a CF (1988, art. 4º, II), devem vigorar no ordenamento brasileiro. Nesse sentido, o TST (2016) se manifestou mais recentemente por meio de um acórdão da 3ª Turma nos autos do Agravo de Instrumento no Recurso de Revista n. 160200-71.2006.5.02.0007, ao analisar a possibilidade de ser considerado nulo o contrato de trabalho de estrangeiro em situação irregular no Brasil. Mais uma vez, essa possibilidade foi afastada pelo Tribunal Superior do Trabalho (TST) ao não considerar o objeto do contrato de trabalho ilícito. Além disso, reafirmou-se o princípio constitucional da igualdade como respaldo para concretização de outra garantia constitucional, a dignidade da pessoa humana.

O Supremo Tribunal Federal (STF, 2013) tratou de questões migratórias no *Habeas Corpus* n. 117.878/SP, impetrado por um estrangeiro que respondia a processo criminal capaz de acarretar em sua expulsão. No caso, ficou determinado que a impossibilidade de progredir de regime durante o cumprimento da pena violaria os direitos humanos garantidos pela CF (1988, art. 4º), além do princípio da isonomia, que confere igualdade entre nacionais e estrangeiros (CF, 1988, art. 5º). No corpo do acórdão, o Ministro Ricardo Lewandowski afirmou que:

[...] a jurisprudência desta Corte Superior sedimentou o entendimento de que, em regra, o simples fato de o estrangeiro encontrar-se em situação irregular no país não é motivo idôneo para inviabilizar os benefícios da execução penal (STF, 2013).

Por se tratar de matéria penal, as considerações dos ministros do STF ganham ainda mais relevância pelo objeto da ação judicial: a liberdade do indivíduo. Por sua vez, a associação entre as decisões resta evidenciada no momento em que Ricardo Lewandowski trata da fundamentação legal utilizada para proferir seu voto:

Com efeito, a exclusão do estrangeiro do sistema progressivo de cumprimento de pena conflita com diversos princípios constitucionais, especialmente o da prevalência dos direitos humanos (art. 4º, II) e o da isonomia (art. 5º), que veda qualquer discriminação em razão da raça, cor, credo, religião, sexo, idade, origem e nacionalidade (STF, 2013).

No entanto, apesar desse tratamento protetivo dado pela jurisprudência brasileira aos trabalhadores migrantes, é preciso destacar que nem todas as decisões do Poder Judiciário seguem o mesmo propósito. É o caso, por exemplo, do Recurso de Revista n. 0001406-

---

71.2015.5.12.0034, julgado pela 5<sup>a</sup> Turma do TST (2017), em que ocorre discriminação entre nacionais e estrangeiros por parte da decisão do órgão colegiado, ao não permitir a participação de um refugiado haitiano em concurso público para provimento de vagas de gari.

Não parece satisfatória a justificativa dos ministros ao fazer uso da interpretação do STF, que considerou a CF (1988, art. 37, I) de aplicabilidade limitada. Isso por dois motivos: primeiro porque a limitação de direitos pela não confecção de uma norma que há trinta anos aguarda ser editada em razão da morosidade excessiva do Poder Legislativo não se mostra satisfatória<sup>4</sup>; segundo, no caso concreto, porque a interpretação dada pela corte colide com outros preceitos da própria CF (1988) – como o disposto no *caput* do art. 5º, com previsão de direitos fundamentais a todos que estiverem no Brasil, inclusive os estrangeiros. Tais direitos têm aplicabilidade imediata.

Assim, a despeito da reforma que sofreu, o pronunciamento do colegiado regional figura como mais acertado para o caso concreto. O Tribunal Regional do Trabalho da 12<sup>a</sup> Região (TRT-12) valeu-se de normas internacionais para fundamentar sua decisão, além de figurar mais coerente com os ditames de igualdade impostos pela CF (1988). Fica demonstrado que, embora a jurisprudência como um todo reconheça a isonomia do trabalhador migrante para com os nacionais, existem casos pontuais de discriminação. Esse é mais um obstáculo que as pessoas que chegam ao Brasil precisam enfrentar na busca por trabalho.

## **O tratamento dispensado aos migrantes indocumentados no Brasil e a necessidade de necessidade de proteção desses indivíduos**

Com as características culturais de um país acolhedor que vigoravam até então, o fluxo migratório de pessoas que deixam seus países e buscam no Brasil melhores condições de vida e oportunidades de trabalho tem aumentado significativamente (Velasco & Mantovani, 2016). Receber essas pessoas não é tarefa fácil, especialmente para um país que atravessa uma crise econômica, social e política. Por isso, mesmo com todo o esforço que o governo brasileiro possa ter feito nos últimos anos para se adequar ao fenômeno migratório global, a estrutura hoje disponível não parece estar apta a enfrentar as diversas situações geradas com a chegada dos imigrantes.

---

**4** Reforça essa ideia a atuação do próprio STF ao sanar outras omissões legislativas por meio do julgamento de mandados de injunção (MI), como nos seguintes casos: MI 670/ES, MI 708/DF e MI 712/PA (direito de greve do servidor público); MI 795/DF (aposentadoria especial do servidor público); e, mais recentemente, do MI 943/DF (aviso prévio proporcional ao tempo de serviço).

---

Além das dificuldades já impostas pela falta ou ineficiência de serviços públicos que possam atender aos migrantes que chegam ao país em busca de trabalho, no início do ano de 2019, o governo brasileiro, sob a autoridade do recém-empossado Presidente da República, Jair Bolsonaro, decidiu abandonar o Pacto de Migração elaborado pela ONU. Embora a decisão não repercuta diretamente na legislação brasileira que trata sobre migração, ela representa uma névoa no caminho que leva ao futuro dos estrangeiros que vivem no país. Ainda que seus direitos possam ser resguardados pela Lei de Migração (2017) brasileira, além de outros instrumentos legais e da própria CF (1988), a atuação governamental, especialmente do governo federal, é de suma importância para efetivação dessas garantias legais.

E, além disso, o posicionamento adotado pelas autoridades brasileiras coloca o país na contramão do movimento internacional para lidar com o problema migratório. Enquanto os mais de 160 Estados que assinaram o pacto confiam em uma saída multilateral, com decisões em âmbito global, o novo Ministro das Relações Exteriores do Brasil, Ernesto Araújo, acredita que o assunto deva ser tratado de forma interna, de acordo com a realidade local e com base em preceitos de soberania. Tal opinião foi lamentada por diversas organizações internacionais protetoras de direitos humanos e apontada, inclusive, como prejudicial aos próprios brasileiros, uma vez que o país tem mais nacionais vivendo em outros países do que estrangeiros em solo brasileiro, uma vez que o documento da ONU visa a combater a discriminação contra os indivíduos em razão de sua condição de migrante (Chade, 2018).

Ainda assim, algumas medidas adotadas pelos governos locais, tanto na esfera federal como na estadual e municipal, merecem ser destacadas, como a descentralização do serviço de emissão de carteira de trabalho para imigrantes pelo Ministério do Trabalho e Emprego (MTE), que autorizou órgãos municipais a emitir o documento, facilitando o acesso desses indivíduos ao referido documento, por meio da Portaria MTE n. 699 (2015). Também nesse sentido ocorreu a criação do Centro de Referência e Atendimento para Imigrantes (CRAI) e da Lei Municipal n. 16.478/2016 – Lei de Políticas Públicas para Imigrantes (Município de São Paulo, 2016) – por parte da Cidade de São Paulo-SP, principal destino migratório do país. Essa lei criou, ainda, o Conselho Municipal de Migrantes, que participa ativamente das tomadas de decisão na sociedade civil, expondo as diretrizes e os objetivos trazidos pela lei (Município de São Paulo, 2016). A Prefeitura Municipal de São Paulo também disponibiliza em seu site todos os serviços prestados, além das informações a respeito.

Assim como o acesso à informação e a dificuldade com o idioma, os obstáculos para conseguir a regularização migratória acabam expondo os migrantes indocumentados a situações abusivas (Exame, 2017). O acesso aos serviços públicos, muitas vezes, é dificultado pelo fato do estrangeiro não possuir uma identificação formal. Além disso, outros casos de abusos são frequentemente relatados contra os estrangeiros e, em muitos deles, a vulnerabilidade imposta pela falta de regularização documental é a principal causa de tais transtornos (Governo do Brasil, 2015).

---

Outros fatores despontam como elementos capazes de dificultar o contexto discriminatório. Em entrevista à BBC Brasil, Gustavo Barreto (Puff, 2015) chamou atenção para a seletividade da hostilidade brasileira em relação aos migrantes. Segundo ele, há diferenças no tratamento dado pela imprensa, por exemplo, aos europeus e aos africanos. Essa distinção também está presente na terminologia utilizada para tratar essas pessoas. As conotações dadas ao termo *refugiado* seriam consideradas ruins, enquanto a condição de migrante revela uma incerteza. Já aqueles considerados “bons” comumente são taxados apenas de estrangeiros. Essa separação é fruto de uma diferença pontual entre a admiração causada pelo estrangeiro em determinados contextos e a xenofobia. Na primeira, há predileção em relação ao novo, ao estranho, enquanto na segunda prepondera o preconceito, o racismo, o que gera desconfianças e desconforto (Koltar, 1999).

Da mesma forma como nos diversos campos da sociedade, a estigmatização do migrante também ocorre no mercado de trabalho. Muitas vezes, as condições impostas pelas circunstâncias vividas por essas pessoas determinam o tipo de atividade que irão desempenhar ao chegar no país. Em especial, os migrantes indocumentados, indivíduos dotados de maior vulnerabilidade nesse contexto, normalmente se submetem a trabalhos degradantes, não sendo incomum encontrá-los em situações que envolvam trabalho escravo (Saladini, 2011). Entretanto, de forma geral, os migrantes estão associados a trabalhos que demandam mão de obra menos qualificada, uma vez que a maior parte da absorção da força de trabalho estrangeira está associada a esses tipos de profissões, o que acaba criando um rótulo a mais para esses indivíduos, como acontece nos EUA com os migrantes hispânicos, os quais geralmente ocupam postos de trabalho relacionados a serviços domésticos ou de limpeza (Saladini, 2011).

Embora a vulnerabilidade que acomete os migrantes, em especial os indocumentados, revele uma urgência no papel a ser desempenhado pelo Estado em relação à proteção desses indivíduos, também há uma ânsia latente por parte da sociedade. Nesse momento, surge uma indagação importante para a definição do que se almeja com este estudo:

- Conferir maior proteção aos imigrantes será benéfico para a sociedade brasileira como um todo?

O Brasil, por ser integrante da OEA e ter ratificado a Convenção Americana sobre Direitos Humanos (1992), além de ter reconhecido a competência da Corte Interamericana de Direitos Humanos, por meio do Decreto n. 4.463 (2002), submete-se, portanto, às decisões desse órgão jurisdicional, bem como deve balizar suas ações em consonância com os preceitos ditados em suas sentenças. Isso porque, além da responsabilização que pode ser gerada pelo descumprimento do que foi pactuado, há um compromisso de boa-fé entre os Estados-partes de agir em conformidade com o que é preceituado dentro dessa estrutura internacional no continente americano.

---

Caso haja descumprimento do que está disposto na Convenção Americana sobre Direitos Humanos (1992), o Brasil pode ser responsabilizado internacionalmente pelo cometimento de atos relacionados à não observância das garantias fundamentais dos migrantes em território brasileiro e será obrigado a reparar os danos por meio de indenizações e da imposição de outras medidas assecuratórias do cumprimento das disposições internacionais. Como exemplo, tem-se a condenação do Estado brasileiro no Caso Trabalhadores da Fazenda Brasil Verde vs. Brasil (TST, 2006)<sup>5</sup>.

Apesar disso, verifica-se no âmbito interno que nem sempre as obrigações impostas pelo SIDH são cumpridas, seja de forma direta pelo Estado, como ocorre no Brasil por meio do posicionamento do STF – Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) n. 153/DF – em face da decisão da Corte Interamericana de Direitos Humanos no Caso Gomes Lund (Meyer, 2012), seja indiretamente, por seus particulares (Vieira, 2013). Resta somente o compromisso político do Estado brasileiro, em relação aos demais membros da OEA, de respeitar as decisões da corte e de agir em concordância com os ditames estipulados pela estrutura regional de proteção aos direitos humanos. Com isso, mesmo com a efetivação da reparação das vítimas que sofreram os abusos, não estaria garantido que o Estado seria eficaz em seu papel de promover os direitos humanos a todos. Apenas uma decisão política no âmbito da Assembleia Geral da OEA teria mais poder coercitivo ao impor sanções e restrições ao Estado brasileiro, de acordo com o art. 65 da Convenção Americana sobre Direitos Humanos (1992):

A Corte submeterá à consideração da Assembleia Geral da Organização, em cada período ordinário de sessões, um relatório sobre suas atividades no ano anterior. De maneira especial, e com as recomendações pertinentes, indicará os casos em que um Estado não tenha dado cumprimento a suas sentenças.

Ainda assim, ao longo da história, essa não tem sido uma medida usualmente adotada pelo órgão (Ramos, 2002). Tal realidade acaba gerando certa desconfiança em relação à efetividade dessas normas internacionais.

---

**5** O estado brasileiro foi condenado pela Corte Interamericana de Direitos Humanos no Caso Trabalhadores da Fazenda Brasil Verde vs. Brasil por meio de sentença emitida em 26 de outubro de 2016, incorrendo assim em responsabilização internacional pela prática de seus atos. Segundo a corte, o Brasil violou diversos direitos humanos resguardados pela Convenção Americana sobre Direitos Humanos ao agir de forma omissa na apreciação de denúncias de trabalho escravo na Fazenda Brasil Verde (Pará) e outros crimes relacionados. Dentre as violações, a corte listou o direito de não ser submetido a escravidão (art. 6.1 da Convenção Americana sobre Direitos Humanos, 1992 – concomitantemente com os arts. 1.1, 3, 5, 7, 11, 22 e 19 do mesmo instrumento), de não ser discriminado em razão de sua posição econômica (art. 6.1 concomitantemente com o art. 1.1, também da Convenção Americana sobre Direitos Humanos, 1992), a não observância de garantias judiciais (art. 8.1 concomitantemente com o art. 1.1 da mesma convenção) e o direito de proteção judicial (art. 25, concomitantemente com os arts. 1.1 e 2).

---

Assim, dá-se ensejo à proposta de Alexander Betts. Ao contrário do que muitos estudos apontam, para ele, não é necessário que sejam criados novos tratados vinculantes para a garantia da proteção dos migrantes indocumentados. Sua proposta é que seja estruturada uma base de normas sem força cogente capaz de gerenciar e definir melhor os direitos oriundos da normatização internacional já existente.

Ou seja, por meio das chamadas *soft laws*<sup>6</sup>, seria possível preencher duas lacunas que, segundo ele, são a causa do cenário de fragilidade que se revela perante o indivíduo que se encontra em situação irregular em um país estrangeiro. Segundo Betts, não há uma necessidade imperiosa de criar normas vinculantes para suprir as possíveis deficiências legislativas hoje existentes em âmbito internacional. Essas normas já existem. Em sua concepção, o que falta é um entendimento sólido e consensual sobre sua aplicação em relação aos migrantes indocumentados e também uma sistematização da responsabilidade entre organizações internacionais que ficariam responsáveis por operacionalizar tais diretrizes (Betts, 2010).

Além das consequências já tratadas no âmbito internacional, em que o Brasil pode ser responsabilizado por tais violações via mecanismos impostos pelo SIDH, também é preciso analisar as consequências que podem surgir no domínio interno. Nesse ponto, a condição de vulnerabilidade do migrante, especialmente o indocumentado, representa uma dupla ameaça. Tanto o indivíduo que sofre as consequências diretas por estar inserido nessas circunstâncias como a sociedade brasileira podem tornar-se vítimas dessa anomalia social. Isso porque, em decorrência da condição de miserabilidade na qual esses indivíduos possam se encontrar, eles podem estar mais expostos a ser cooptados por organizações criminosas ou mesmo mais suscetíveis à exploração por meio de trabalho escravo. Em ambos os casos, as consequências representam um problema não só na esfera individual desses migrantes, mas podem repercutir na sociedade de forma mais ampla.

Essa realidade pode desencadear um problema social grave, capaz de desestabilizar a sociedade na esfera econômica. Esse desrespeito sistemático e desumano aos direitos laborais configura um dano social que atinge toda a comunidade, também podendo repercutir em âmbito externo. Os empregadores que utilizam esse artifício desonesto, especialmente empresas, acabam usufruindo de benefícios indevidos com a redução de suas despesas para com seus empregados. Isso fere a ordem econômica estabelecida na CF (1988), uma vez que configura a prática de concorrência desleal no mercado, violando o que está disposto no art. 170, IV, da CF (1988) e podendo dar ensejo à prática do *dumping social*.

---

**6** Segundo o conceito adotado por Salem Nasser, *soft law* são normas que não têm um efeito vinculante e apresentam uma limitação valorativa quanto à sua capacidade coercitiva. Possuem um caráter amplo e genérico, capaz de estabelecer diretrizes de atuação àqueles que se submetem a elas, dada assim sua relevância, por exemplo, na interpretação e consagração de outros conjuntos normativos no âmbito do direito internacional. Por essa razão, elas são consideradas fonte do direito internacional público (Nasser, 2006).

---

A conduta exploratória da mão de obra do migrante em situação irregular já foi abordada pela ONU na Convenção Internacional sobre a Proteção dos Direitos de Todos os Trabalhadores Migrantes e dos Membros das suas Famílias (1990). O Brasil ainda não adotou a referida convenção. Esse assunto foi tratado pelo Conselho de Direitos Humanos da ONU em uma de suas recomendações feitas em reação ao Brasil durante o processo de Revisão Periódica Universal (RPU), no ano de 2017 (ONU Brasil, 2017). Em seu preâmbulo, o documento reconhece a situação de máxima vulnerabilidade do migrante indocumentado, bem como a maior possibilidade de exploração da mão de obra desses indivíduos por parte dos empregadores. A omissão do governo brasileiro e a intensificação das práticas mencionadas confluem para aumentar a flexibilização de direitos trabalhistas e maior exploração de mão de obra, uma vez que a sujeição dos migrantes indocumentados a condições de trabalho precárias resultará na preferência por parte dos empregadores por essa força de trabalho, uma vez que representará menos custos. Isso pode ocasionar um desequilíbrio dentro da sociedade e pode resultar em um processo mais intenso de diminuição de direitos.

O trabalhador migrante indocumentado se sujeita, muitas vezes, a situações que não são admitidas pela legislação trabalhista, como jornadas excessivas de trabalho, não recebimento de parcelas obrigatórias, como férias e décimo terceiro salário, além de outras condições precárias que podem caracterizar a atividade como situação análoga à escravidão. Ainda assim, tem prevalecido na área trabalhista a posição de que o tratamento dado ao migrante, independentemente de sua condição migratória, deve ser o mesmo oferecido ao nacional.

Assim, fica claro que a preocupação com a dignidade do trabalhador migrante ultrapassa a esfera individual da possível vítima de violação de direitos humanos. A sociedade deve atentar a essa problemática e as autoridades precisam despender os esforços necessários para combater essas práticas.

## Conclusão

A vulnerabilidade que afeta os migrantes é uma condição determinante para a vida dessas pessoas ao chegar em solo estrangeiro. As dificuldades enfrentadas por tais indivíduos os colocam, na maioria das vezes, em posição de fragilidade perante os riscos que a vida em uma sociedade capitalista oferece. Como o estudo evidenciou, as circunstâncias que envolvem os migrantes que se encontram em situação irregular são bastante delicadas.

Essa realidade tem influência direta em qualquer experiência vivida dentro da nova sociedade. Especialmente no que se refere à inserção do migrante indocumentado no mercado de trabalho local, essas condições revelam um cenário desafiador para tais

---

indivíduos, uma vez que muitos deles não conseguem resistir a propostas desonestas, ofertas de trabalho que não proporcionam condições dignas para o exercício da atividade. Assim, o trabalhador migrante se sujeita, muitas vezes, a situações que não são admitidas pela legislação trabalhista, como jornadas excessivas de trabalho, não recebimento de parcelas obrigatórias, como férias e décimo terceiro, além de outras condições precárias que podem caracterizar a atividade como situação análoga à escravidão.

Atento a esse cenário, o direito internacional dos direitos humanos tem se desenvolvido no sentido de conferir uma proteção especial a essas pessoas em razão da maior vulnerabilidade a que estão expostas. Embora ainda careça de melhores definições e de uma estruturação mais sólida em suas diretrizes e orientações, tem prevalecido na área trabalhista a posição de que o tratamento dado ao migrante, independentemente de sua condição migratória, deve ser o mesmo oferecido ao nacional.

A CF (1988) contempla tais preceitos, mas nem sempre a realidade os reflete. Ainda que a legislação infraconstitucional não apresente contradições literais com a CF (1988), ela pode se mostrar ineficaz para sua implementação. Alguns fatores peculiares da própria condição do migrante indocumentado também contribuem para esse quadro, como sua dificuldade de acesso à Justiça.

Todos esses elementos desfavoráveis ao trabalhador migrante são capazes de mudar qualquer concepção ameaçadora que possa ser atribuída a tais indivíduos. Ainda que determinados setores da sociedade se esforcem para construir essa imagem, a realidade traduz outra compreensão para tal contexto. Na verdade, enquanto a simples chegada de migrantes, especialmente os mais vulneráveis, pode ter uma influência pouco significativa para o mercado de trabalho local, a falta de proteção a esses indivíduos, por sua vez, pode ocasionar maiores e graves problemas.

Por esses motivos, os sistemas internacionais de proteção aos direitos humanos têm se preocupado cada vez mais com o assunto. Como o Brasil está inserido no âmbito da Convenção Americana sobre Direitos Humanos (1992), ele também precisa estar atento aos posicionamentos oriundos de seus órgãos responsáveis por fiscalizar e julgar as condutas adotadas pelos Estados que os integram. Dessa forma, para evitar que o Brasil seja punido pela violação de direitos humanos, o Estado deve alinhar suas condutas com os entendimentos adotados pelo SIDH.

Nesse sentido, vale frisar que a responsabilização do Estado brasileiro no sistema regional interamericano pode ocorrer por violações de documentos de direitos humanos, tanto no âmbito regional como aqueles estabelecidos internacionalmente dos quais faz parte. Por esse motivo, é importante para as autoridades brasileiras conhecer a forma de atuar da corte e da Comissão Interamericana de Direitos Humanos, além de manter-se alinhadas às decisões e aos posicionamentos desses órgãos. A atuação de ambos demonstra a preocupação existente em reconhecer essa realidade de vulnerabilidade dos migrantes

---

e conferir maior proteção a esses indivíduos, para que possam gozar de uma relação de maior igualdade para com os nacionais.

São cada vez mais frequentes casos de violações aos direitos humanos de trabalhadores migrantes no Brasil, ainda que essas práticas sejam decorrentes de uma relação privada, como ocorre na esfera trabalhista. Segundo o entendimento da Corte Interamericana de Direitos Humanos, os Estados também têm o dever de punir os responsáveis por essas infrações. Caso não o façam, podem estes ser responsabilizados por omissão, como ocorreu no Caso Trabalhadores da Fazenda Brasil Verde vs. Brasil (TST, 2006).

Por fim, a responsabilização do Estado brasileiro também poderá ocorrer por falta de implementação dos direitos humanos decorrentes dos documentos internacionais dos quais ele faz parte. Os Estados, ao assinarem um tratado de direitos humanos, assumem um compromisso de boa-fé em realizar os ditames convencionados e não podem abster-se de cumpri-los alegando que regras internas impedem a concretização de seus preceitos.

Restou evidenciada a necessidade do Estado brasileiro se adequar às normas internacionais de direitos humanos que confirmam maior proteção aos trabalhadores migrantes, especialmente aqueles que se encontram em situação irregular. Se, por um lado, as desconfianças e incertezas em relação a esses indivíduos não encontram razões para subsistência, a falta de proteção aos migrantes indocumentados se revela como um dos principais desafios a ser enfrentados pelo Estado e pela sociedade. Afinal, o desequilíbrio que pode ser gerado a partir de tal anomalia poderá ter repercussões sociais negativas e, possivelmente, beneficiará apenas aqueles que estão interessados em manter essa situação para fins de ganhos pessoais.

## Referências bibliográficas

- Betts, A. (2010). Towards a “soft law” framework for the protection of vulnerable irregular migrants. *International Journal of Refugee Law*, 22(2).
- Chade, J. (2018, 11 de dezembro). *Agências da ONU lamentam decisão do Brasil de sair do Pacto de Migração*. Recuperado de <https://internacional.estadao.com.br/noticias/geral,agencias-da-onu-lamentam-decisao-do-brasil-de-sair-do-pacto-de-migracao,70002641491>
- Comissão Interamericana de Direitos Humanos. (1999). *Informe de Progreso de la Relatoría sobre Trabajadores Migratorios y Miembros de sus Familias*. Recuperado de <http://www.cidh.oas.org/annualrep/99span/capitulo6.htm>
- Constituição da República Federativa do Brasil, de 5 de outubro de 1988*. (1988). Brasília, DF.
- Convenção Internacional sobre a Proteção dos Direitos de Todos os Trabalhadores Migrantes e dos Membros das suas Famílias*. (1990, 18 de dezembro). Nova York, NY.

- 
- Corte Interamericana de Direitos Humanos. (1999). *El derecho a la información sobre la asistencia consular en el marco de las garantías del debido proceso legal*. San José, Costa Rica.
- Corte Interamericana de Direitos Humanos. (2003a). *Condición jurídica y derechos de los migrantes indocumentados*. San José, Costa Rica.
- Corte Interamericana de Direitos Humanos. (2003b). *Parecer Consultivo OC-18/03 de 17 de setembro de 2003, solicitado pelos Estados Unidos Mexicanos*. San José, Costa Rica.
- Corte Interamericana de Direitos Humanos. (2004). *CIDH Expresa Preocupación por Estado de Derecho en la Región*. Recuperado de <http://www.cidh.org/Comunicados/Spanish/2004/8.04.htm>
- Corte Interamericana de Direitos Humanos. (2006). *Séptimo Informe de Progreso de la Relatoría Especial Sobre Trabajadores Migratorios y Miembros de sus Familias Correspondiente al Período entre enero y diciembre del 2005*. Recuperado de <http://www.cidh.oas.org/annualrep/2005sp/cap.5.htm>
- Corte Interamericana de Direitos Humanos. (2014). *Informe sobre el 150 Período de Sesiones de la CIDH*. Recuperado de <http://www.oas.org/es/cidh/prensa/comunicados/2014/035A.asp>
- Corte Interamericana de Direitos Humanos. (2007). *Culmina 129º Período Extraordinario de Sesiones de la CIDH*. Recuperado de <http://www.cidh.org/Comunicados/Spanish/2007/49.07sp.htm>
- Corte Interamericana de Direitos Humanos. (2014). *Derechos y garantías de niñas y niños en el contexto de la migración y/o en necesidad de protección internacional*. San José, Costa Rica.
- Corte Interamericana de Direitos Humanos. (2015). *Movilidad Humana, Estándares Interamericanos. Derechos humanos de migrantes, refugiados, apátridas, víctimas de trata de personas y desplazados internos: Normas y estándares del Sistema Interamericano de Derechos Humanos*. Recuperado de <http://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/MovilidadHumana.pdf>
- Declaração de Santiago, de 19 de abril de 1998*. (1998). Santiago, Chile.
- Decreto n. 678, de 6 de novembro de 1992*. (1992). Promulga a Convenção Americana sobre Direitos Humanos (Pacto de São José da Costa Rica), de 22 de novembro de 1969. Brasília, DF.
- Decreto n. 4.463, de 8 de novembro de 2002*. (2002). Promulga a Declaração de Reconhecimento da Competência Obrigatória da Corte Interamericana de Direitos Humanos, sob reserva de reciprocidade, em consonância com o art. 62 da Convenção Americana sobre Direitos Humanos (Pacto de São José), de 22 de novembro de 1969. Brasília, DF.
- Decreto-Lei n. 5.452, de 1º de maio de 1943*. (1943). Aprova a Consolidação das Leis do Trabalho. Brasília, DF.
- Decreto n. 9.199, de 20 de novembro de 2017*. (2017). Regulamenta a Lei n. 13.445, de 24 de maio de 2017, que institui a Lei de Migração. Brasília, DF.
- Decreto n. 58.819, de 14 de julho de 1966*. (1966). Promulga a Convenção n. 97 sobre os Trabalhadores Migrantes. Brasília, DF.
- Decreto n. 62.150, de 19 de janeiro de 1968*. (1968). Promulga a Convenção n. 111 da OIT sobre discriminação em matéria de emprêgo e profissão. Brasília, DF.

- 
- Defensoria Pública da União. (2017, 19 de dezembro). *DPU alerta para problemas na regulamentação da Lei de Migração*. Recuperado de <http://www.dpu.def.br/noticias-sao-paulo/155-noticias-sp-slide-show/40583-dpu-alerta-para-problemas-na-regulamentacao-da-lei-de-migracao>
- Delgado, M. G. (2007). *Capitalismo, trabalho e emprego: entre o paradigma da desconstrução e os caminhos da reconstrução*. São Paulo, SP: LTr.
- Empresa Brasil de Comunicação. (2017, 12 de junho). *OIT pede que trabalho infantil acabe em zonas de conflito e catástrofe*. Recuperado de <http://agenciabrasil.ebc.com.br/internacional/noticia/2017-06/oit-pede-que-trabalho-infantil-acabe-em-zonas-de-conflito-e-catastrofe>
- Exame. (2017, 2 de agosto). *Idioma ainda é principal dificuldade de imigrantes no Brasil*. Recuperado de <https://exame.abril.com.br/brasil/idioma-ainda-e-principal-dificuldade-de-imigrantes-no-brasil>
- Governo do Brasil. (2015, 14 de novembro). *Idioma, documento, trabalho e informação: as dificuldades do imigrante no Brasil*. Recuperado de <http://www.brasil.gov.br/cidadania-e-justica/2015/11/pesquisa-identifica-dificuldades-enfrentadas-por-imigrantes-no-pais>
- Granado, K., & Oliveira, C. M. (2017). A livre circulação de refugiados ambientais na UNASUL. *Revista Jurídica da UFERSA*, 1(2), 37-56. Recuperado de [www.periodicos.ufersa.edu.br/index.php/rejur/article/view/7013/pdf\\_1](http://www.periodicos.ufersa.edu.br/index.php/rejur/article/view/7013/pdf_1)
- Jubilut, L. L., & Lopes, R. O. (2017). Strategies for the protection of migrants through international law. *Groningen Journal of International Law*, 5(1), 34-56.
- Kenicke, P. H. G. (2016). *O Estatuto do Estrangeiro e a Lei de Migrações: entre a doutrina da segurança nacional e o desenvolvimento humano* (Dissertação de Mestrado). Universidade Federal do Paraná, Curitiba, PR.
- Koltar, C. (1999). O “estrangeiro” no processo de globalização ou a insustentável estrangeiridade do outro. In L. Dowbor, O. Ianni, & P. E. A. Resende (Orgs.), *Desafios da globalização* (2a ed., pp. 70-73). Petrópolis, RJ: Vozes.
- Lei n. 818, de 18 de setembro de 1949*. (1949). Regula a aquisição, a perda e a reaquisição da nacionalidade, e a perda dos direitos políticos. Brasília, DF.
- Lei n. 6.815, de 19 de agosto de 1980*. (1980). Define a situação jurídica do estrangeiro no Brasil, cria o Conselho Nacional de Imigração. Brasília, DF. Recuperado de [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/L6815.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L6815.htm)
- Lei n. 9.474, de 22 de julho de 1997*. (1997). Define mecanismos para a implementação do Estatuto dos Refugiados de 1951, e determina outras providências. Brasília, DF.
- Lei n. 11.961, de 2 de julho de 2009*. (2009). Dispõe sobre a residência provisória para o estrangeiro em situação irregular no território nacional e dá outras providências. Brasília, DF.
- Lei n. 13.445, de 24 de maio de 2017*. (2017). Institui a Lei de Migração. Brasília, DF.
- Lopes, C. M. S. (2009). *Direito de imigração: o Estatuto do Estrangeiro em uma perspectiva de direitos humanos*. Porto Alegre, RS: Núria Fabris.

---

Massaú, G. C. (2017). Os direitos humanos e o art. 4º, II, da Constituição Federal brasileira: a sua natureza e efetividade. *Cadernos do Programa de Pós-Graduação em Direito PPGDir/UFRGS*, 12(1), 188-202.

Meyer, E. P. N. (2012). *Responsabilização por graves violações de direitos humanos na ditadura de 1964-1985: a necessária superação da decisão do Supremo Tribunal Federal na ADPF n. 153/DF pelo Direito Internacional dos Direitos Humanos* (Tese de Doutorado). Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, MG.

Município de São Paulo. (2016, 8 de julho). *Lei Municipal n. 16.478, de 8 de julho de 2016. Institui a Política Municipal para a População Imigrante, dispõe sobre seus objetivos, princípios, diretrizes e ações prioritárias, bem como sobre o Conselho Municipal de Imigrantes*. São Paulo, SP.

Nasser, S. H. (2006). *Fontes e normas do direito internacional: um estudo sobre a soft law*. São Paulo, SP: Atlas.

Nicoli, P. A. G. (2010). *A condição jurídica do trabalhador imigrante no direito brasileiro* (Dissertação de Mestrado). Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, MG.

Office of the High Commissioner for Human Rights. (2005). *Human Rights Resolution 2005/47. Commission on Human Rights*. Recuperado de [http://ap.ohchr.org/documents/sdpage\\_e.aspx?b=1&-se=59&t=11](http://ap.ohchr.org/documents/sdpage_e.aspx?b=1&-se=59&t=11)

Organização das Nações Unidas. (2015). *Transformando nosso mundo: a Agenda 2030 para o desenvolvimento sustentável*. Recuperado de <https://nacoesunidas.org/wp-content/uploads/2015/10/agenda2030-pt-br.pdf>

Organização das Nações Unidas no Brasil. (2017, 9 de maio). *Brasil recebe centenas de recomendações para combater violações aos direitos humanos*. Recuperado de <https://nacoesunidas.org/brasil-recebe-centenas-de-recomendacoes-para-combater-violacoes-aos-direitos-humanos>

Organização das Nações Unidas no Brasil. (2018, 10 de dezembro). *Mais de 160 países adotam Pacto Global para a Migração*. Recuperado de <https://nacoesunidas.org/mais-de-160-paises-adotam-pacto-global-para-a-migracao>

*Portaria MTE n. 699, de 28 de maio de 2015*. (2015). Altera o § 3º, do art. 1º, da Portaria n. 369, de 13 de março de 2013, para autorizar os órgãos da administração pública direta e indireta, no âmbito federal, estadual, distrital e municipal, a prestarem o atendimento de solicitação de Carteira de Trabalho e Previdência Social (CTPS) ao estrangeiro, bem como a entrega do respectivo documento; estabelece critérios para a celebração de Acordo de Cooperação Técnica e de Termo Aditivo e dá outras providências. Brasília, DF.

Puff, J. (2015, 26 de agosto). *Racismo contra imigrantes no Brasil é constante, diz pesquisador*. Recuperado de [http://www.bbc.com/portuguese/noticias/2015/08/150819\\_racismo\\_imigrantes\\_jp\\_rm](http://www.bbc.com/portuguese/noticias/2015/08/150819_racismo_imigrantes_jp_rm)

Ramos, A. C. (2002). *Processo internacional de direitos humanos* (2a ed.). São Paulo, SP: Saraiva.

Ramos, A. C., Rios, A., Cléve, C., Ventura, D., Granja, J. G., Morais, J. L. B. ... Berner, V. (2017). *Regula-*

- 
- mento da nova Lei de Migração é contra legem e praeter legem.* Recuperado de <https://www.conjur.com.br/2017-nov-23/opiniao-regulamento-lei-migracao-praetem-legem>
- Saladini, A. P. S. (2011). *Trabalho e imigração: os direitos sociais do trabalhador migrante sob a perspectiva dos direitos fundamentais* (Dissertação de Mestrado). Universidade Estadual do Norte do Paraná, Jacarezinho, PR.
- Supremo Tribunal Federal. (2013, 2 de dezembro). *Habeas Corpus n. 117.878/SP* (Relator Ricardo Lewandowski. Brasília, DF.
- Terra. (2014, 15 de dezembro). *SP tem ao menos 1 milhão de imigrantes ilegais, diz governo.* Recuperado de <https://www.terra.com.br/noticias/brasil/cidades/sp-tem-ao-menos-1-milhao-de-imigrantes-ilegais-diz-governo,1dc08e57fbf4a410VgnVCM5000009ccceb0aRCRD.html>
- Torres, D. B. (2017). Vulnerabilidade e exploração: considerações sobre as relações entre o imigrante e o trabalho em condições análogas à de escravo. In A. R. Freitas, Jr., D. B. Torres, & J. C. Boucinhas, Filho (Org.), *Migração, trabalho e direitos humanos* (Vol. 1). São Paulo, SP: LTr.
- Tribunal Superior do Trabalho. (2006, 29 de setembro). *Recurso de Revista n. 750094-05.2001.5.24.5555* (Relator Horácio Raymundo de Senna Pires). Brasília, DF.
- Tribunal Superior do Trabalho. (2016, 8 de abril). *Agravo de Instrumento no Recurso de Revista n 160200-71.2006.5.02.0007* (Relator Alberto Luiz Bresciani de Fontan Pereira). Brasília, DF.
- Tribunal Superior do Trabalho. (2017, 23 de junho). *Recurso de Revista n. 0001406-71.2015.5.12.0034* (Relator Antônio José de Barros Levenhagen). Brasília, DF.
- Velasco, C., & Mantovani, F. (2016, 25 de junho). *Em 10 anos, número de imigrantes aumenta 160% no Brasil, diz PF.* Recuperado de <http://g1.globo.com/mundo/noticia/2016/06/em-10-anos-numero-de-imigrantes-aumenta-160-no-brasil-diz-pf.html>
- Vieira, O. V. (2013). *Implementação das recomendações e decisões do sistema interamericano de direitos humanos no Brasil: institucionalização e política.* São Paulo, SP: Direito GV.

## Para citar este artigo:

### Norma A – ABNT

MORAIS, A. M.; CABRAL, R. L. G.; REIS, U. L. S. Trabalhador migrante indocumentado: condição jurídica no Sistema Interamericano de Direitos Humanos. *Conhecer: Debate entre o Públíco e o Privado*, n. 22, p. 79-107, 2019.

### Norma B – APA

Morais, A. M., Cabral, R. L. G., & REIS, U. L. (2019). Trabalhador migrante indocumentado: condição jurídica no Sistema Interamericano de Direitos Humanos. *Conhecer: Debate entre o Públíco e o Privado*, 2019(22), 79-107.

---

**Norma C – Vancouver**

Morais AM, Cabral RGL, Reis ULS. Trabalhador migrante indocumentado: condição jurídica no Sistema Interamericano de Direitos Humanos. Conhecer: Debate entre o Pùblico e o Privado [Internet]. 2019 [cited Apr 22 2019];(22):79-107. Available from: <https://revistas.uece.br/index.php/revistaconhecer/article/view/1024>

# Plea deal: legitimized authorities and evidentiary valuation

**Luiz Alcântara Costa Andrade**

MA in Public Policy – UECE

[luizalcantara2006@hotmail.com](mailto:luizalcantara2006@hotmail.com)

**Francisco Horácio da Silva Frota**

Ph.D. in Political Sociology – University of Salamanca

[fhsfgm@gmail.com](mailto:fhsfgm@gmail.com)

## Abstract

This study investigates the provisions of the Lei n. 12.850 (2013), specifically with regard to the authorities legitimized to sign a plea deal agreement, as well as the criteria adopted by the Brazilian Supreme Federal Court (Supremo Tribunal Federal – STF) as for the evidentiary valuation resulting from such collaboration, by having the agreements signed within the scope of the Brazilian Car Wash Operation (Operação Lava Jato) and already submitted to the Brazilian Constitutional Court as a reference. We analyze the disagreements revealed in the confrontation between authorities belonging to the Public Prosecutor's Office (Ministério Pùblico – MP) and the Judiciary Police, their impact on future agreements and, subsequently, the evidentiary value deriving from them. Recent decisions point out a worrisome empty evidence in accusations made as a result of the Car Wash Operation, which can hinder the scope of this institute, namely in what it seeks to be – a substitute to the due process of law.

**Key words** public policy; corruption; organized crime; plea deal.

---

## **Colaboração premiada: autoridades legitimadas e valoração probatória**

### **Resumo**

Este estudo investiga os dispositivos da Lei n. 12.850 (2013), especificamente no que se refere às autoridades legitimadas para fins de celebração de acordo de colaboração premiada, bem como os critérios adotados pelo Supremo Tribunal Federal (STF) quanto à valoração probatória decorrente de tal colaboração, tendo como referência os acordos celebrados no âmbito da Operação Lava Jato e já objeto de apreciação pela Corte Constitucional. Analisamos os desencontros revelados no confronto entre autoridades do Ministério Público (MP) e da Polícia Judiciária, seus impactos nos acordos futuros e, na sequência, o valor probatório deles decorrente. Decisões recentes apontam um preocupante vazio probatório nas denúncias elaboradas em decorrência da Operação Lava Jato, com potencial para limitar o alcance do instituto, nomeadamente naquilo que almeja ser – substituto do devido processo legal.

**Palavras-chave** políticas públicas; corrupção; crime organizado; colaboração premiada.

## **Colaboración premiada: autoridades legitimadas y valoración probatoria**

### **Resumen**

Este estudio investiga las disposiciones de la Ley No. 12.850 (2013), específicamente con respecto a las autoridades legitimadas para firmar un acuerdo de colaboración premiada, así como los criterios adoptados por el Supremo Tribunal Federal de Brasil (STF) en cuanto a la valoración probatoria resultante de dicha colaboración, al tener los acuerdos firmados dentro del ámbito de la Operación Lavado de Autos de Brasil y ya objeto de apreciación por la Corte Constitucional brasileña. Analizamos los desacuerdos revelados en la confrontación entre autoridades pertenecientes al Ministerio Público (MP) y a la Policía Judicial, su impacto en futuros acuerdos y, posteriormente, el valor probatorio que se deriva de ellos. Decisiones recientes señalan un preocupante vacío probatorio en las denuncias elaboradas como consecuencia de la Operación Lavado de Autos, que puede obstaculizar el alcance de este instituto, es decir, en lo que pretende ser: un sustituto del debido proceso legal.

**Palabras clave** políticas públicas; corrupción; crimen organizado; colaboración premiada.

---

## Introduction

The phenomenon of corruption cannot be delimited or defined as inherent to the State's political organization mode, i.e. ideological, religious and/or market criteria are insufficient for its characterization. In fact, the economic globalization process, mainly as a result of technological advances, leads to the conclusion that there is an immense global market, interconnected and integrated, where commercial and financial transactions occur at a great speed, also allowing corruption acts – either in the public or private sphere – to seek the refinement needed to cross the imaginary frontiers of today.

The political space consolidated, after decades of corruption, what is theoretically named as “coalition presidentialism” – a term coined by Sérgio Henrique Hudson de Abrantes (1988) –, that is, parliamentary support for acts of the Executive Branch in exchange of jobs and benefits to the detriment of primary interests of society – due to the weakness of a system characterized by instability, high risk, and whose support is based, almost exclusively, on the current government's performance.

As an example of involvement of public players in corruption acts, we have as a parameter the list of unfair managers for the exercise of an elective position in the State of Ceará, sent to the Electoral Justice through the Audit Court of the State of Ceará (Tribunal de Contas do Estado do Ceará – TCE-CE), totaling 3,586 managers theoretically ineligible, in the 184 municipalities of the state, and out of this total 1,460 managers have a note indicating administrative improbity (O Portal de Notícias da Globo [G1], 2018) – this referring to the 2018 electoral process, without the accruals arising from the list sent by the Federal Audit Court (Tribunal de Contas da União – TCU).

In face of this worrisome reality, the ‘magical’ ideas of a moralistic nature are aimed at what the people want to hear, as if the coping with such a tempestuous issue found a positive response in the field of individual morality, relegating to a secondary level the public space and the strengthening of citizenship and democratic institutions, with a focus on transparency and social control.

In this context, the Lei n. 12.850 (2013), which defines criminal organization, provides for criminal investigation, inserting, within the national legislative framework, this time in greater detail, the *plea deal* as a means of obtaining evidence.

Therefore, in addition to the ethical discussion about the use of this instrument, something which does not make the theme less relevant, this study addressed the contemporary issue of use and/or abuse of the plea deal as a research method, discussing the authorities legitimized to sign a plea deal agreement and the evidentiary value of testimonies and the evidence resulting therefrom.

If the attempt by the national legal community to restrain any possibility of using imprisonment was not enough, either of a precautionary nature or not, as a coercion mode

---

for the conclusion of agreements, in a clear violation of inalienable rights, hence unavailable, other concerns arise:

- Who can enter into a plea deal agreement?
- Which benefits can be granted in return for the collaborator?
- What is the evidentiary value of the collaborator's testimonies and the evidence she/he unilaterally produces?
- Is it permissible to set benefits in plea deal agreements outside the legal (legislative) system?

The answer to such questions may be decisive in analyzing the validity of the method adopted in the Brazilian Car Wash Operation (Operação Lava Jato), where dozens of complaints and investigations are based on mere testimonies of collaborators and evidence produced unilaterally by them, a concern that is accentuated mainly when such proceedings are discontinued in the Brazilian Supreme Federal Court (Supremo Tribunal Federal – STF) and in the Brazilian Higher Court of Justice (Superior Tribunal de Justiça – STJ), as currently occurring, precisely due to lack of evidence stemming from corroboration about the facts reported, revealing several weakness factors in the action of criminal prosecution bodies; exemplifying:

- The action taken by the Public Prosecutor's Office (Ministério Público – MP) and the Judiciary Police has shown to be hasty, failing to deepen the investigation in search of independent evidence;
- The content of testimonies collected in a plea deal agreement proved to be untrue, therefore, in an ethical environment impossible to be valued, becoming useless for any purpose; and
- The institutions involved in the process (MP and Judiciary Police) used the plea deal agreement as the only means of obtaining evidence – disregarding traditional and judicious court instruction.

Any of the above scenarios, if true, can lead to widespread discredit of the Judiciary Branch, the MP, and the Judiciary Police, in a short period of time, as they have revealed STF's repeated decisions – this when analyzing complaints and investigations arising from the Car Wash Operation.

It is worth noticing that the plea deal agreement (also known as an *delação premiada*) is not a new instrument in Brazilian legislation, since it was already provided for in the Philippine Code, at the time of Colonial Brazil. The means employed in its use, as it seems, insist on not perfecting themselves. As in those times, today they also leave sequels, despite the opposing arguments (Dallagnol, 2015).

---

## Authorities legitimized to sign a plea deal agreement

A tempestuous controversy concerns the application of plea deal agreement, which manifests at the very time of defining, in accordance with the legal text, which authorities are authorized to enter into agreements with those investigated/prosecuted and/or condemned, considering the tasks of each of them.

The Lei n. 12.850 (2013, our translation), in its Article 4, § 2, specifically provides that:

§ 2 Considering the relevance of the collaboration provided, the Public Prosecutor's Office, at any time, and the police chief, in the police investigation files, with the manifestation of the Public Prosecutor's Office, may request or represent the judge for granting court pardon to the collaborator, even though this benefit has not been foreseen in the initial proposal, applying, where applicable, Article 28 of the Decreto-Lei n. 3.689, dated October 3, 1941 (Código de Processo Penal).

The Federal Public Prosecutor's Office (Ministério Pùblico Federal – MPF) has rebelled against the model adopted by the legislator, claiming, through the Ação Direta de Inconstitucionalidade 5508 (ADI 5.508, 2016), that plea deal agreements with a police authority violate principles of the Constituição da República Federativa do Brasil (CF, 1988), especially those dealing with the *exclusive exercise of criminal proceeding by the MP*. The ADI 5.508 (2016) states that this situation might also violate the principle of separation of powers and allow the advancement of the Judiciary Police in a specific area of action and constitutionally foreseen for MPF action.

The MPF's arguments can be synthesized, according to the narrative contained in the ADI 5.508 (2016, our translation), as follows:

The contested excerpts of the law, by attributing police chiefs the initiative of plea deal agreements, go against the due process of law (Constituição da República, Article 5, LIV)<sup>1</sup>, the principle of morality (Article 37, head)<sup>2</sup>, the accusatory principle, the ownership of the public criminal proceeding conferred on the Public Prosecutor's Office by the Constituição (Article 129, I)<sup>3</sup>, the exclusive exercise of functions of the Public Prosecutor's Office by members legally invested in the

---

**1** "Article 5 [...] LIV – no one shall be deprived of liberty or property without due process of law" (CF, 1988, our translation).

**2** "Article 37. The direct and indirect public administration of any of the Powers of the Union, the States, the Federal District, and the Municipalities shall obey the principles of legality, impersonality, morality, publicity and efficiency [...]."

**3** "Article 129. Some institutional functions of the Public Prosecutor's Office consist in:  
I – promoting, privately, public criminal proceeding, pursuant to the law."

---

career (Article 129, § 2, first part)<sup>4</sup>, and the constitutional police function, as a body of public security (Article 144, especially §§ 1 and 4)<sup>5</sup>.

Ahead:

These devices must be considered unconstitutional, because they violate the due process of law, both in the instrumental and substantive aspects (Constituição da República, Article 5, LIV) and the accusatory system, as well as for denying exclusive exercise of criminal proceeding granted to the Public Prosecutor's Office and by attributing the MP's role to people unfamiliar with the career (Constituição da República, Article 129, I, and § 2) (ADI 5.508, 2016, our translation).

In this line of argument, the MPF warns about the possibility of circumventing constitutional standards, especially on the exclusive exercise of criminal proceeding, with emphasis on the following excerpt:

Article 4, §§ 2 and 6, of the Lei 12.850/2013, by attributing to police chiefs legitimacy to negotiate the plea deal agreement's terms with the accused and her/his defender and to directly propose to the judge a grant of court pardon to an investigated person or a collaborating defendant, exceeds the institutional function of criminal investigation police (often improperly named as 'judiciary police'). The latter, as a public security body (Article 144, especially §§ 1 and 4), must act for the criminal proceeding, not in the criminal proceeding. These legal provisions subtract the ownership of criminal prosecution from the Public Prosecutor's Office, since they grant a foreign body to the proceeding parties the prerogative to negotiate plea deal agreement's clauses, whose scope includes not filing a criminal proceeding,

---

**4** “§ 2 The functions of the Public Prosecutor's Office may only be exercised by members of the career, who must reside in the county of the respective jurisdiction, unless authorized by the institution's head.”

**5** “§ 1 The federal police, established by law as a permanent body, organized and maintained by the Union and structured as a career, aims:

I – to investigate criminal offenses against the political and social order or to the detriment of goods, services, and interests of the Union or its autarchic entities and public companies, as well as other offenses whose practice has interstate or international repercussions and requires uniform repression, as provided by law;

II – to prevent and suppress the illicit traffic in narcotics and related drugs, smuggling and misconduct, without harm to the fiscal action and the action taken by other public bodies in their respective areas of competence;

III – to exercise the functions of the maritime, airport, and border police;

IV – to exercise, on an exclusive basis, the Union's judicial police functions.

[...]

§ 4 Civil police forces, headed by police chiefs established in the career, shall, except for the Union's competence, be responsible for judicial police functions and prosecution of criminal offenses other than the military ones.”

---

proposed filing of a criminal proceeding, and modulation of sanctions, in a clear bending of the *jus persequendi in judicio*, which the Constituição attributes privately to the Public Prosecutor's Office, when the criminal proceeding is public. As a result, they also affect the exclusive exercise of the MP's functions to persons foreign to the career (Constituição da República, Article 129, I, and § 2). Court pardon, for instance, as VLADIMIR ARAS points out, constitutes 'an extinguishing cause of punishment that can only be recognized by the judge after the criminal proceeding has been brought, at the stage of summary acquittal or at the time of the merit judgment, the strangeness of admitting the intervention of a non-party in the criminal process, in potential dissonance with the perpetrator of the criminal proceeding (*dominus litis*).'<sup>114</sup> The hypothesis that a police chief signs a plea deal agreement that includes a non-complaint filing clause reveals a direct usurpation of the attribution of the Private Prosecutor's Office to promote – and, thus, not to promote – public prosecution, thereby violating Article 129, I, and § 2 (ADI 5.508, 2016, our translation).

In an analysis of the controversy, Eduardo Araújo da Silva (2014 pp. 69-71, our translation) warns about the incongruity that the legal model could generate, with regard to an agreement signed by a police chief contrary to the MP's position:

In fact, if the legal system persists, there is a risk that the Public Prosecutor's Office may oppose the agreement promoted by the police chief and the judge, in turn, approve it, binding her/his final decision. Then, we would have, by transverse means, the hypothesis that the police chief binds the availability as for the application of the criminal sanction or the exercise of the State's *jus puniendi*, via court pardon, against the body in charge of the criminal proceeding, which would imply overt repression of the accusatory functions in court. In a similar case, when discussing the possibility of an agreement between the accused and the judge for the conditional suspension of the *ex officio* procedure (Article 89 of the Lei n. 9.099/95), the jurisprudence of the High Courts has been pacified in the sense of impossibility for another body to resort to public criminal proceeding.

Therefore, the ordinary legislator could not resort to public criminal proceeding in order to grant, to anyone who is not its exclusive holder, the possibility of mitigating the obligation of criminal proceeding, under penalty of violating the accusatory principle and the MP's functions (CF, 1988, Article 129, I, and § 2, first part), the due process of law and the very nature of things. *Only someone who has normative authorization to dispose of it can transact over some right.*

---

On the controversy, Luiz Flávio Gomes and Marcelo Rodrigues da Silva (2015, pp. 300-301, our emphasis, our translation) resumed the ordinary legislator's impression when the bill that gave rise to the Lei n. 12.850 (2013) was underway, clarifying this:

The Constitution and Justice Commission and the Citizenship Commission, on October 30, 2012, when analyzing the bill that culminated in the law at stake (Lei 12.850/13), in the Report by Congressman VIEIRA CUNHA, informed the replacement of the term 'agreement' by 'manifestation of the Public Prosecutor's Office' in § 2 of Article 4 of the Lei 12.850/13, which deals with court pardon to the collaborator, based on the fact that "the role of agreeing or not is up to the Magistrate. The argument used by the Commission is poor, since there must be agreement by the member of the Public Prosecutor's Office with the terms of the deal signed between the police officer and the collaborator, and not a mere non-binding *Parquet's* advisory opinion. Incidentally, the Public Prosecutor's Office is in charge of the criminal proceeding, and due to this reason its manifestation by agreement or not with the deal binds the judge. Anyway, it is clear that the legislator aimed to make non-binding the 'manifestation' of the Public Prosecutor's Office on the deal, something which would be incompatible with the constitutional order.

Although the law has mentioned the possibility that the police chief enters into a plea deal agreement, this must only be admitted through active participation of the MP's member. Her/his participation in the deal signed with a police chief would be put into practice, through transverse ways, if the police officer binds the exercise of accusatory functions in court. Thus, it does not seem possible to approve a deal that does not have the MP's actual participation or, at least, its agreement. Nothing prevents the MP from ratifying the deal, being careful only to verify the player's willingness.

However, if the police chief makes a deal and the MP's member declares otherwise, it will only be up to the judge, if she/he agrees with the police officer, to apply Article 28 of the Code of Criminal Proceeding (Código de Processo Penal – CPP), and should not approve it in this regard.

When concluding the arguments set forth in the ADI 5.508 (2016, our emphasis, our translation), the MPF claims:

It is enough to recall, in fact, that the plea deal agreement can occur after the sentence (Article 4, § 5, of the law). Would it be permissible for the police chief to intervene in the proceeding to petition the judge or court in favor of a deal signed by the police, against the procedural position of the Public Prosecutor? Would it be acceptable to appeal against a court decision denying its proposal? The

---

negative answer seems to impose itself without difficulty on both questions, given the lack of meaning of this scenario and the procedural turmoil it would cause. **In other words, the legal provision of a deal by a police initiative without participation or consent of the Public Prosecutor's Office implies the permission that a public body (the police) makes an offer that it cannot honor, because it does not have this right. Such a situation renders the individual interested in the legal issue unprotected – because the plea deal agreement also works as a defensive tactic of the defendant or investigated person's interests - and it opposes morality and the principle of constitutional protection of trust, since it is not acceptable for the State to participate in negotiations that it cannot put into practice or that generate opposition of the State itself** (through the Judiciary Branch and the Public Prosecutor's Office).

Márcio Adriano Anselmo (2016), a police chief of the Federal Police (Pólicia Federal – PF), in an article addressing the theme of plea deal agreement and the Judiciary Police, summarizes his position this way:

In all other legal provisions dealing with the Institute, reference to the terms 'police authority' (Leis 7492/86 and 8113/90), 'authorities' (Lei 9613/98), collaboration with police investigation and criminal proceeding (Leis 9807/99 and 11343/2006). Thus, the position that considers the Public Prosecutor's Office as the sole authority with legitimacy to propose the plea deal agreement is not supported by the legislation.

In conclusive terms, the author clarifies:

Therefore, we notice that there is no obstacle to the possibility of proposing plea deal agreements in the context of the police investigation, by the authority legally responsible for presiding it. Also, the research phase is the most propitious to put the measure into practice, above all due to the closeness stemming from the contemporaneity of the facts under analysis. *Denying the police chief the legitimacy to enter into such agreements is, in addition to being legal, denying any logical rationality to the criminal investigation system* (Anselmo, 2016, our emphasis, our translation).

As we can see, the controversy installed by discussing the constitutionality of the police officer's legitimacy to sign plea deal agreement is far from any merely corporate discussion.

---

The crucial point to be discussed is exactly that raised by the MPF, that is, the Judiciary Police is not in charge of criminal proceeding, an exclusive task of the MP, under the terms of Article 129 of the CF (1988), and it also cannot offer what it does not have, in a clear opposition to the principle of morality and trust of a constitutional nature.

Here we clearly find the central point of discord:

- Which of the ‘legitimates’ is able to offer more and deliver less, the MP or the Judiciary Police?

Negotiating with the most bloodthirsty of the outlaws and, however heinous the crime, offering what is not in its sphere of attribution is the most obvious manifestation of illegality.

This is done by the MP’s members, when negotiating with informers what they cannot afford, for instance, punishment, its individualization and amount, the mode and regime of compliance (jurisdiction reservation), prescription, court pardon, allocation of goods and values, etc. – everything with no intervention of the natural judge in the proceedings, often with the simple manifestation of the ‘ratifying judge,’ which, not always, as seen in practice, is responsible for judging the merits of the case.

The MP’s argument lies on the other side of the issue, in our view contradictory in essence, i.e. the police officer cannot negotiate non-filing of complaint, precisely because it has no such attribute. It is a real Gordian knot.

The subject matter was discussed in the STF plenary session, conducted by the Judge-Rapporteur, Minister Marco Aurélio, and it was important, beyond the substance discussed there, to reveal the contradictions inherent to the theme, now seemingly overcome in face of the merit at stake, with annotations considered relevant by us.

By advocating its prerogatives, certainly, the PF, urged to manifest in the aforementioned action, brought to the debate major aspects not yet faced around the institute of plea deal, deserving citation as follows:

For a correct understanding of the PF’s position as for the instrument provided for in the legislation, it is necessary to see the origin of the activity of obtaining evidence from the human being. Regardless of whether the person supplying data to the State acts informally (denunciation call, for instance) or is brought to the records of an investigation or criminal proceeding as a witness, investigated, or defendant, the genesis of that contribution is the same: evidence steaming from the human being. Thus... they have the same measuring criteria, the same vulnerabilities and weaknesses and they need special State’s attention so that the right of third parties is not harmed by inadequate treatment of the material obtained or by mistaken evaluation of the competence and motivation of the person providing data (Polícia Federal [PF], 2017, our translation).

---

In order to clarify the point of disagreement, it affirmed:

The discrepancy of understanding between the police and the MP, regarding the plea deal agreement lies on the fact that the MP acts by importing models that would not be covered by our legal system, yet (e.g. the U.S., full negotiation of the accusatory body with the investigator and her/his defense, or the Italian, where the MP is a magistracy), establishing in advance penalties, conditions to ensure compliance, fines, in counterpart to the accusation of facts, people, and circumstances, understanding that the Judiciary Branch could not even deeply interfere with this type of contract, under penalty of undermining their possibilities of negotiating the collaboration with any person investigated.

[...]

When applying this model, a single institution (the MP) would hold all roles of the criminal prosecution system, acting as investigator (obtaining material to prove a certain fact), as accuser (criminal proceeding prosecutor), and as judge (establishing penalties and binding fines in the court), unbalancing the balance of arms parity (PF, 2017, our translation).

Having an emphasis on the concern and recognition of the exceptional application of the plea deal agreement, which must be the rule, we always have the following quotation, in the light of the PF's view:

An example of this view: a preventive prisoner, when signing a 'plea deal agreement' (i.e. criminal transaction) with the MP, covering certain anticipated benefits, would automatically leave the prison facility to comply with the home regime, without the corresponding conviction. If, at the end of an average three-year trial period, it is proven that she/he lied in her/his collaboration and the court applies a lengthy 18-year imprisonment sentence, the investigated person would have already completed, at home, 1/6 of a sentence that should have started in a closed regime. That is, her/his conviction in a closed regime would already begin with a period to achieve the regime's progression to the semi-open mode.

[...]

In this context, except for a better reading, it is noticed that the MP has been applying interpretations that modify the legal text, importing legal theses based on Comparative Law, in order to obtain jurisprudence from the High Courts,

---

making changes in the instrumental way how evidence inherent to the plea deal agreement provided for in the Lei n. 12850/2013 is obtained, turning it into a criminal transaction institute, pursuant to the texts presented of the Projetos de Lei n. 4850/2016 and 8045/2010 (CRIMINAL DEAL) (PF, 2017, our translation).

Minister Marco Aurélio, rapporteur of the ADI 5.508 (2016, our emphasis, our translation), rightly pointed out that:

As the police is the only institution whose main function is the duty to investigate, it is paradoxical to promote a restriction of the duties provided for by law. Removing the possibility of timely and expeditious use of the means of obtaining evidence, known as plea deal agreement, is actually weakening the criminal prosecution system, disregarding the principle of insufficient protection.

[...]

The moment in which it takes place is relevant so that the authority in charge of establishing the agreement is established, pursuant to the provisions of the law and the Constitution: during investigations, it is a responsibility of the police officer, in a concurrent activity and under the supervision of the Public Prosecutor's Office member; once the criminal proceeding is instituted, there is an exclusive right of the Accusatory body.

[...]

The argument that the Public Prosecutor's Office has the exclusive legitimacy to offer and negotiate plea deal agreements, which is considered to be an exclusive property of the public criminal proceeding, does not have a constitutional basis. I never get tired of repeating that a price is paid for living in a democratic rule of law and this price is modest: unrestricted compliance with the legal order in force, especially the constitutional one. **In Law, the means justifies the end, but not the opposite, regardless of the good intent involved.**

On the occasion of the paradigmatic trial, Minister Gilmar Mendes highlighted:

The problem arises when one enters the field to negotiate the collaborator's premium at stake.

---

The law foresees as possible premiums court pardon or non-prosecution of the criminal proceeding – Article 4, head, and §§ 2 and 4 – and easing of the criminal sanction – reduction or replacement of the custodial sentence, Article 4, head, and § 5.

The negotiation of such effects by the police chief might represent a provision on the public criminal proceeding and, therefore, entry into the institutional function exclusive to the Public Prosecutor's Office in order to promote the public criminal proceeding (Article 129, I, of the CF).

But the law provides that the premium at stake is assessed and applied by the judge. Thus, the head of Article 4 states that the “judge may” grant “court pardon” or reduction or replacement of custodial sentence. The benefit is assessed by taking into account “the collaborator's personality, the nature, the circumstances, the severity, and the social repercussion of the criminal fact and the effectiveness of this collaboration” (§ 1).

Ultimately, the strict interpretation of the law is in the sense that the benefits are those provided for in the legislation, which are dosed by the judge at the trial stage (ADI 5.508, 2016, our translation).

Going on with his reasoning, Minister Gilmar Mendes brought to light the crucial point of the terms of a plea deal agreement (accusation) recently signed by the MPF, which, in our opinion, could, in a short time, nullify all agreements, or at least the clauses that go beyond the MP's functions, as noted.

Regarding this aspect of the institute, Minister Gilmar Mendes (our emphasis, our translation) claims:

If the agreement is signed by the police chief, it cannot specify the applicable sanction. At best, the police chief could agree that he represents by adopting a certain premium, without binding the Public Prosecutor's Office or the Court. The police chief is not in charge of the criminal proceeding, she/he cannot resort to it.

**In fact, according to the letter of the law, not even the Public Prosecutor's Office can go so far, although this practice has been adopted within the scope of the Federal Public Prosecutor's Office. I open a parenthesis to register that the Plenary of the STF, in the Pet 7.074, rapp. Min. Edson Fachin, judged on 06.29.2017, did not state that the MP can agree on the premium at stake.** The Court's conclusion was that once the agreement is signed, it has a binding effect.

**It was not possible to assert the legality of clauses not provided by law.** Only its approval was effective. In other words, it has not been said that the judge must approve an agreement that assesses the premium or provides for a benefit not provided for by law; but that once approved, the premium at stake must be observed.

---

[...]

**I have argued that, under current legislation, the Public Prosecutor's Office cannot negotiate the sanction to be applied.** Even so, there is no doubt that the Promoter's bargaining power is greater than that of the police chief. The Promoter may commit her/himself to request the application of a certain sanction and to appeal if not sufficiently applied. The police chief, in the worst case, may launch a non-binding manifestation, expressing her/his opinion on the future premium at stake.

[...]

On the other hand, the law is clear in stating that the judge applies and assesses the premium at stake (Article 4), taking “into account the collaborator’s personality, the nature, the circumstances, the severity, and the social repercussion of the criminal act and the effectiveness of collaboration” (§ 1) (ADI 5.508, 2016, our translation).

Minister Celso de Mello, subsequently in the trial, registered:

It is up to the magistrate, if and when there is a conflict between the positions of the MP and the police officer, this point should be subject to court’s analysis. It is up to the Judiciary Branch to approve the agreement. And when this is ratified, it is up to the Judiciary Branch to verify if the clauses agreed are proportional.

The parallel construction between what the two institutions (MP x PF) advocate concerning the best way to make viable the collaboration agreement, and by whom, may be summarized in the clause that provides for the ‘benefits’ to be given to the collaborator, provided that this collaboration, constructed as illustrated, for didactic purposes, in Box 1.

---

### **Box 1 – PF's position x MPF's position**

PF's position	MPF's position
The COLLABORATOR is aware that, depending on the effectiveness and efficacy of the collaboration, the results achieved, and, in case of conviction, at the discretion of the respective competent court, she/he may benefit, alternatively, with court pardon, reducing up to 2/3 of the custodial sentence or by replacing the custodial sentence by restriction of rights.	Taking into account the COLLABORATOR'S background and personality, the severity and social repercussion of the facts she/he practiced, the potential usefulness of the collaboration provided by she/him and, particularly, the accessory nature of the behaviors in which she/he engaged, once the conditions imposed in this agreement have been fulfilled in order to receive the benefits, and provided that at least one of the results provided for in clauses I, II, III, and IV of Article 4, of the Lei 12.850/2013, the FEDERAL PUBLIC PROSECUTOR'S OFFICE proposes to the COLLABORATOR and commits her/himself, in any event that has already been instituted or is to be initiated, whose object coincides with the facts revealed through the collaboration now agreed upon, or the collaborations agreed between the FEDERAL PUBLIC PROSECUTOR'S OFFICE and José Sergio de Oliveira Machado, Daniel Firmeza Machado, or Expedito Machado da Ponte Neto, in the form of clause 4, not to denounce or, in any way, even if by addition or re-ratification, propose a criminal proceeding in their favor by facts contained within the scope of this agreement or the abovementioned agreements, and they are punishable for any offenses described in any annexes to this agreement or the agréments mentioned above and may be imputed to them suspended for the duration of this agreement and terminated with the respective expiration.

Source: Prepared by the authors.

The relevant differences in the work of the institutions legitimized to sign plea deal agreements are observed without much effort, something which authorizes us to state that: a) the PF's work is closer to the promise of benefits and the provisions contained in the Lei n. 13.850 (2013), apparently not invading the jurisdiction of the Judiciary Branch or violating the principle of jurisdiction reservation, since the measurement (quantum) of the benefit are defined by the competent court, in the conviction, and complying with requirements, such as the collaborator's personality, the nature, the circumstances, the severity, and the repercussion of the criminal fact and the effectiveness of the collaboration; b) the MPF's work departs from the letter of the law, delivering the premium *a priori* and based on *contra legis* clauses, something which may lead to future nullities by compromising the plea deal agreements and the institute itself.

The controversy between the MPF and the PF seems not to have ended, despite the STF's decision; in the words of Vladimir Aras (Campos, 2018, our translation):

---

According to the regional Republic prosecutor and director of Legislative Affairs of the National Association of Republic Prosecutors (Assuntos Legislativo da Associação Nacional dos Procuradores da República – ANPR), Vladimir Aras, the decision is not against the Public Prosecutor's Office, but against the public interest, as the potential collaborator may have greater bargaining power. "This bargain will resonate to the benefit of those who offer the information, which will become evidence. But now the collaborator can offer fewer documents and get the best price for the service she/he will deliver to the state, which in this case is the information," claims the prosecutor.

The argument does not seem to be valid in practice, since it is still more attractive for the collaborator/informer to sign an agreement with the MP, since it is up to the institution, by express constitutional provision, to propose, on an exclusive basis, the criminal proceeding, and now it is allowed, exceptionally, to have access to such a proceeding.

The understanding of the Federal Prosecutor Rodrigo De Grandis (Revista Consultor Jurídico, 2018, our translation) brings greater insecurity:

It is extremely chanceful that a lawyer signs the agreement exclusively with the police. Of course, if I were a lawyer, I would not sign. In which circumstances would her/his client remain during this situation of uncertainty?

In conclusion, at this point, we see that, at one and the same time, the MP and the police authority are prone to violate eternity clauses specified in the CF (1988), invading spheres of competence and function of other authorities and powers, which, in the end, can bring insurmountable nullities in face of the plea deal agreements signed under the Car Wash Operation, with serious and severe damage to society and democracy, as we have already experienced.

The conflict between corporations, in the words of Minister Marco Aurélio, dates back to previous periods, as revealed by the Orientação n. 04/2014, from the MPF's 7<sup>a</sup> Câmara de Revisão (Ministério Pùblico Federal [MPF], n.d., our translation), in these terms:

ADVISES the Federal Public Prosecutor's Office members to, in compliance with their functional independence, militate for not knowing a precautionary measure request formulated by a police officer directly to the court, without prejudice to plead the precautionary measure, in the very petition, when they deem it pertinent.

---

## Evidentiary value of the plea deal agreement

Starting from the premise that the plea deal agreement is a means of obtaining evidence, under the terms of the regency legislation, we inquire:

- What is the evidentiary value of the collaborators' testimonies?
- Is it possible to apply the cross-corroboration method?
- Can the complaint be received only on the basis of statements by the collaborating defendant?
- After all, what is meant by corroboration rule?

Badaró (2015, our translation), facing the tempestuous issue of procedural valuation of plea deal agreements, reports this way:

The law does not define the nature of evidence from which the corroboration elements in the accusations' content will come. In principle, therefore, corroboration may occur through any means of evidence or means of obtaining evidence: documents, testimonies, expert reports, telephone interceptions...

Yet, an interesting issue is whether it is enough to justify a conviction relying on two or more accusations with concordant content. This is named as *mutual corroboration* or *cross corroboration*. That is, the accusations' content provided by co-defendant A, imputing a criminal fact to co-defendant B, is corroborated by another accusation, by co-defendant C, who also attributes the same criminal fact to B.

The links and possibilities of manipulating the plea deal agreements, which in essence involve multiple investigated persons/defendants, especially if applied within the framework of the law against criminal organizations, turns the concern into a serious procedural issue, in order to bring the magistrate closer to the inexorable possibility of error, at the risk of convicting innocent targets of accusation, although there are cross-accusations against them.

Given the relevance of the theme, Badaró (2015, our emphasis, our translation) presents this reflection:

Thus, it should not be admitted that the extrinsic corroborating element of another plea deal agreement is characterized by the content of another plea deal agreement. Since there is a high probability chance of a court error, risk management must be directed towards freedom. *In this, as in other cases, one must choose to acquit a guilty target of accusation, if there was only a cross-*

---

*accusation against her/him, at the risk of condemning an innocent target of accusation, although against her/him there was cross-accusation.*

And Badaró (2015, our translation) concludes: “the ‘naked’ accusation, i.e. without confirmation element, is in itself not suitable to justify condemnation.”

Seeking to register more comprehensively the doctrinal view on the theme, Vasconcellos (2017, p. 216, our emphasis, our translation), didactically, affirms:

Plea deal agreement, as a mechanism that aims to facilitate criminal prosecution by granting benefits to the accused person, is the subject of numerous doctrinal critiques. In consideration of its weaknesses, one of the main devices designed to try limiting it is the imposition of the *corroboration rule*. **Recognizing the reduced reliability in the informer's statements, it is determined that conviction cannot be based exclusively on her/his incriminating versions.**

There is no other concern but the recognition that accusations made to third parties and the informer's confession, due to her/his collaboration in exchange for benefits, must be taken with extreme caution, starting from the premise that they may be untrue and stem from a ruse, having legal relevance only and only if corroborated by other independent evidence.

The consequence of this is that the corroboration rule, due to elements external to the plea deal agreement, is of singular and primary importance, leading its non-occurrence, that is, when no independent evidence exists, reliable and coming from a variety of sources, to the imperative need of recognizing the innocence of those accused and, also, to criminal accusations based exclusively on the collaborators' testimonies failing to be even received, not even through the trick of cross-accusation.

The theme of valuation of the informers' testimonies was faced in two distinct opportunities by the Segunda Turma of the STF. The first when judging the merit of the Ação Penal 1.003/DF (Supremo Tribunal Federal [STF], 2018b, our emphasis, our translation), where Senator Gleisi Helena Hoffmann was accused, with the following statements being highlighted in the vote of Minister Dias Toffoli:

It is noticed that all arguments provided by the Minister-Rapporteur are based on the collaborators' testimonies, **in light of which the other evidence submitted to the case is analyzed.**

Hence, it is worth pointing out that **the terms of collaboration, in the circumstances of the case, do not find support in external corroboration**

---

**elements**, something which contradicts the view that has been adopted by this Supreme Court:

8. Plea deal agreement, as a means of obtaining evidence, has the ability to authorize the initiation of preliminary investigation, in order to acquire material things, traces or statements with evidentiary force. This, in fact, constitutes its true evidentiary vocation. 9. However, **the testimonies of a collaborator who gained a premium, without other suitable corroborating evidence, do not have density enough to back up a positive judgment on the admissibility of the accusation, which requires the presence of the *fumus commissi delicti*.** 10. **The *fumus commissi delicti*, which is based on a conviction likelihood discretion, is translated, in our legal system, into evidence of the existence of the crime and the presence of sufficient evidence of authorship.** 11. If “no conviction shall be handed down on the basis only of the statements made by a collaborating player” (Article 4, § 16 of the Lei n. 12.850/13), it may be concluded that such statements alone do not authorize the formulation of a conviction likelihood discretion and, as a consequence, they do not allow a positive discretion on the admissibility of accusation. **12. In the species, we do not see the presence of external corroborating elements in testimonies by collaborators who gained a premium, but simple generic records of travels and meetings** (Inq. 3.998/DF, 2<sup>a</sup> T., Rel. p/ Acórdão Min. Dias Toffoli, DJe de 9/3/18).

In this case, reference is made only to the note ‘1.0 PB,’ contained in the personal agenda of Paulo Roberto Costa, **who cannot be considered an external corroborating element.**

Regarding the production of corroborating elements by a collaborator’s unilateral initiative, Minister Dias Toffoli, in the Inquérito 3.994/DF (STF, 2018b, our emphasis, our translation), registered that

[...] the jurisprudence of this Court, as mentioned above, is categorical in excluding from the concept of an external corroborating element documents prepared unilaterally by the collaborator her/himself. In this sense: although, in their parallel accounting practice, the collaborators who gained a premium have made personal notes that supposedly might translate undue payments to federal Congressmen, **a note unilaterally made in a private manuscript does not have the power to corroborate, on its own, the collaborator’s testimony, even for purposes of receiving the complaint. If the collaborator’s testimony needs to be corroborated by various sources of evidence, it is clear that a particular note of her/his own, alone, cannot serve as a validation instrument** (Inq. 3.994/DF, 2<sup>a</sup> T., Rel. p/ Acórdão Min. Dias Toffoli, DJe de 6/4/18).

---

In a previous opportunity, the STF decided, with the winning vote of Minister Dias Toffoli – Inquérito 3.994/DF (STF, 2018b, our emphasis, our translation) –, in the following terms:

In my opinion, if the collaborating defendant's testimonies, **without other minimally consistent corroborating evidence**, cannot lead to conviction, **they also cannot authorize the initiation of criminal proceedings**, because they suffer, to paraphrase Vittorio Grevi, from the same relative presumption of lack of trustworthiness. The plea deal agreement, by express legal determination (Article 3, I, of the Lei n. 12.850/13), is a **means of obtaining evidence**, just as the environmental capture of electromagnetic, optical, or acoustic signals, the interception of phone and telematic communication services or the removal of financial, banking, and fiscal secrecy (clauses IV to VI of the legal provision concerned).

The judgments cited above represent an evolution in the STF's view on the evidentiary value of the plea deal agreement, with an emphasis, in what is relevant, on the section quoted below, extracted from the case of the Inquérito 3.984/DF (MPF, 2017), rapported by Minister Edson Fachin, which reflects a prior STF's view, in the following terms:

[...]

5. In the light of prior cases judged by the Brazilian Supreme Federal Court, the content of testimonies collected from plea deal agreement does not prove to be effective for conviction in itself.

Understanding on Article 4, § 16, of the Lei 12.850/2013. It is, however, sufficient evidence of authorship for the purpose of receiving the complaint (Inq. 3.983, Rel. Min. TEORI ZAVASCKI, Tribunal Pleno, DJe de 12/5/2016). There is, in this case, a minimum evidentiary substratum of materiality and authorship.

6. Complaint received. Dismissal of one of the 'agravos regimentais,' affecting the others (Emb. Decl. no Inq. 3.984/DF, 2<sup>a</sup> T., Rel. p/ Acórdão Min. Edson Fachin, DJe de 16/12/2016).

In a very recent decision on the same point – valuation of evidence resulting from a plea deal agreement – Minister Gilmar Mendes reaffirms the majority position in the STF (2018a), also with regard to the possibility of closing investigations, even without analogy to the principle of reasonable length of court and administrative proceedings (CF, 1988, Article 5, LXXVIII).

In what concerns this study, the minister registered that

---

[...] prior cases judged by the STF confirm that the collaborators' statements are not capable of substantiating conviction, but they are enough to initiate investigations. However, such elements cannot legitimize indefinite investigations, without being corroborated by independent evidence (STF, 2018a, our emphasis, our translation).

In fact, as the refined magistrate claims,

[...] there are prior cases judged by the STF in the sense that collaborators' statements are not capable of substantiating conviction, but they are enough for the initiation of investigations. **However, such elements cannot legitimize timeless investigations, without being corroborated by independent evidence. And, it is worth stressing that the documents produced by collaborators themselves cannot be regarded as independent corroborating evidence** (STF, 2018a, our emphasis, our translation ).

It is precisely in this context that evidence deriving from the means of obtaining evidence named as *plea deal* must always be considered presumably weak, due to their negotiation-driven and interested nature itself, so that, only when corroborated by other independent evidence elements, they are seen as suitable to be received as a complaint and, after being contradicted, to justify a conviction.

Doctrinally, the theme of valuation that lends itself to the collaborators' testimonies (informs) goes beyond the national knowledge, it means bringing to light the view of Chiavario (2012, p. 353, our translation):

On the basis of the typology adopted by the Italian Code of Criminal Proceeding, the means of evidence (*mezzi di prova*) are distinguished from the means of seeking evidence (*mezzi di ricerca della prova*): the first ones are officially defined as the means suitable by themselves to provide the judge with resulting evidence directly applicable to their decisions; the second ones, on the other hand, do not constitute a source of court conviction by themselves, and are aimed at the "acquisition of entities (material things, traces [in the sense of vestiges or signs] or statements) with evidentiary capacity," which, through them, can be included in the proceeding.

Jardim (2000, p. 93), on the minimum evidentiary framework to receive the criminal proceeding, clarifies that the fair case constitutes

---

[...] a minimum framework of evidence that must provide support to prosecution, since the simple initiation of criminal proceeding already reaches the so-called *status dignitatis* of the accused person. Such a support is provided by police investigation or by pieces of information, which must accompany criminal prosecution (Articles 12, 39, § 5, and 46, § 1, of the Cód. Proc. Penal).

Thus, *prima facie* demonstration that prosecution is not chanceful or inconsistent, hence, backed up by a minimum of evidence, becomes necessary to the regular exercise of criminal proceeding. This minimum evidentiary support is related to traces of authorship, material existence of a typical behavior, and some evidence of its antijuridicity and guiltiness. It is only in face of all this evidentiary set that, in our opinion, the principle of compulsory criminal proceeding emerges.

In the same sense, Badaró (2012, p. 270, our emphasis, our translation) argues that:

While the *means of evidence* are capable of *directly* serving the judge's confidence about whether a factual statement is true (e.g. a witness' testimony or a public deed's content), the means of obtaining evidence (e.g. a search and seizure order) constitute an instrument for collecting elements or sources of evidence, which can convince the judge (e.g. a bank account statement [document] found in a search and seizure order to a household). That is, while the means of evidence lends itself to the judge's direct confidence, the *means of obtaining evidence* only *indirectly*, and depending on the outcome of its realization, may serve to reconstruct the history of facts.

Vasconcellos (2017, p. 89, our translation), after brilliantly detailing the disagreements in the application of plea deal agreements:

Indeed, the very system of pressure and coercion, inherent to the negotiation-driven criminal Justice, is an unavoidable reason for weakening the evidentiary power of plea deal agreements, since the occurrence of false incrimination and confession increases exponentially, with higher probability chances of convicting innocent persons.

I dare go a little further, by stating that:

- The *golden rule* to be devised and formulated in face of the disagreements and illegalities in the application of plea deal agreements is that arising from the fact that only evidence submitted to the contradictory discretion (cross-examination) may be appraised

---

at the time of the merit sentence, hence no evidence is produced at the initial phase of criminal prosecution.

Obviously, excepting the precautionary, non-repeatable, and anticipated evidence, in the light of the provisions of Article 155 of the CPP, the collaborator's version is wrapped in a legal void, and this may be considered abusive until its use for the purpose of issuing precautionary measures of a criminal nature, since it does not even show to be enough to evidence the *fumus commissi delicti*.

## Final remarks

The controversy concerning the application of plea deal agreements, disciplined in more detail after the advent of the Lei n. 12.850 (2013), can change all legal aspects already consolidated in the national legal system, considering that its adoption derives from a different Justice system, Anglo-Saxon law, where the *Common Law* system is in force.

The introduction of these mechanisms to cope with macro-criminality in the national scenario without concern for its impacts and its compatibility with constitutional standards causes, as always, unimaginable consequences, with values inherent to the human being's dignity and eternity clauses contained in the CF (1988), as the presumption of innocence, the natural judge, and the suitability of evidence, for instance.

Only the exceptional application of this institute, under strict court supervision, can ensure its survival, keeping it away from pernicious experiences ranging from the use of imprisonment and/or threat thereof for the purpose of collaboration to a potential usurpation of power, as a punishment mode, a unique regime of compliance with sentence, desistance of court appeals and *habeas corpus*, among other aberrations that violate the jurisdiction reservation, affecting, even with the best of exemptions, serious and responsible fight against the so-called *systemic corruption*.

There is no investigation, no proceeding, no condemnation detached from the constitutional and legal parameters. Everything remains inebriated, in a sweet illusion of democracy with an exception state.

---

## References bibliographical

- Abranches, S. H. H. (1988). Presidencialismo de coalizão: o dilema institucional brasileiro. *Dados*, 31(1), 5-33.
- Anselmo, M. A. (2016, 29 de março). *Colaboração premiada e polícia judiciária: a legitimidade do delegado de polícia*. Retrieved from <http://www.escolasuperiorpoliciacivil.pr.gov.br/arquivos/File/Noticias1sem2016/PoliciaJudiciaria.pdf>
- Badaró, G. H. (2012). *Processo penal*. Rio de Janeiro, RJ: Elsevier.
- Badaró, G. H. (2015, fevereiro). *O valor probatório da delação premiada: sobre o § 16 do Article 4º da Lei n. 12.850/13*. Retrieved from <http://badaroadvogados.com.br/fev-de-2015-o-valor-probatorio-da-delacao-premiada-sobre-o-16-do-art-4-da-lei-n-12850-13.html>
- Campos, A. C. (2018, 21 de junho). *Delegados e procuradores divergem da decisão do Supremo sobre delação*. Retrieved from <http://agenciabrasil.ebc.com.br/justica/noticia/2018-06/delegados-e-procuradores-divergem-sobre-decisao-do-stf-sobre-delacao>
- Chiavario, M. (2012). *Diritto processuale penale: profilo istituzionale* (5a ed.). Torino, Italia: Utet Giuridica.
- Constituição da República Federativa do Brasil, de 5 de outubro de 1988*. (1988). Brasília, DF.
- Dallagnol, D. (2015, 4 de julho). *As luzes da delação premiada*. Retrieved from <https://epoca.globo.com/tempo/noticia/2015/07/luzes-da-delacao-premiada.html>
- Gomes, L. F., & Silva, M. R. (2015). *Organizações criminosas e técnicas especiais de investigação*. Salvador, BA: Juspodivm.
- Jardim, A. S. (2000). *Direito processual penal* (9a ed.). Rio de Janeiro, RJ: Forense.
- Lei n. 12.850, de 2 de agosto de 2013*. (2013). Define organização criminosa e dispõe sobre a investigação criminal, os meios de obtenção da prova, infrações penais correlatas e o procedimento criminal; altera o Decreto-Lei n. 2.848, de 7 de dezembro de 1940 (Código Penal); revoga a Lei n. 9.034, de 3 de maio de 1995; e dá outras providências. Brasília, DF.
- Ministério Pùblico Federal. (2017, 31 de março). *Inquérito 3.984/DF*. Retrieved from <http://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=306971106&ext=.pdf>
- Ministério Pùblico Federal. (n.d.). *7ª Câmara de Coordenação e Revisão: relatório de gestão - biênio 2014-2016*. Retrieved from <http://www.mpf.mp.br/atuacao-tematica/CCR7/atos-e-publicacoes/Relatoriodegesto20142016Final.pdf>
- O Portal de Notícias da Globo. (2018, 8 de agosto). *3,5 mil gestores do Ceará têm contas rejeitadas e não podem registrar candidatura, segundo TRE*. Retrieved from <https://g1.globo.com/ce/ceara/eleicoes/2018/noticia/2018/08/08/35-mil-gestores-do-ceara-tem-contas-rejeitas-e-estao-inelegiveis-segundo-tre.ghtml>

- 
- Polícia Federal. (2017, 8 de setembro). *Ofício n. 6/2017 – PF*. Retrieved from <https://www.migalhas.com.br/arquivos/2017/10/art20171020-07.pdf>
- Procuradoria-Geral da República. (2016, 26 de abril). *Ação Direta de Inconstitucionalidade 5508*. Brasília, DF. Retrieved from <http://www.mpf.mp.br/pgr/documentos/adi-5508>
- Revista Consultor Jurídico. (2018, 27 de junho). “Se eu fosse advogado, não fecharia delação com a polícia”, diz De Grandis. Retrieved from <https://www.conjur.com.br/2018-jun-27/advogado-nao-negociar-delacao-policia-procurador>
- Silva, E. A. (2014). *Organizações criminosas: aspectos penais e processuais da Lei 12.850/13*. São Paulo, SP: Atlas.
- Supremo Tribunal Federal. (2018a, 11 de setembro). *Inquérito 4.458/DF*. Retrieved from <https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15338747114&ext=.pdf>
- Supremo Tribunal Federal. (2018b, 14 de setembro). *Ação Penal 1.003/DF*. Retrieved from <https://www.jusbrasil.com.br/diarios/208592851/stf-14-09-2018-pg-158>
- Vasconcellos, V. G. (2017). *Colaboração premiada no processo penal*. São Paulo, SP: Revista dos Tribunais.

## How to cite this article:

### ABNT

ANDRADE, L. A. C.; FROTA, F. H. S. Plea deal: legitimized authorities and evidentiary valuation. *Conhecer: Debate entre o Públco e o Privado*, n. 22, p. 108-132, 2019.

### APA

Andrade, L. A. C., & Frota, F. H. S. (2019). Plea deal: legitimized authorities and evidentiary valuation. *Conhecer: Debate entre o Públco e o Privado*, 22, 108-132.

### Vancouver

Andrade LAC, Frota FHS. Plea deal: legitimized authorities and evidentiary valuation. *Conhecer: Debate entre o Públco e o Privado* [Internet]. 2019 [cited Abr 22, 2019];(22):108-132. Available from: <https://revistas.uece.br/index.php/revistaconhecer/article/view/1025>

# Colaboração premiada: autoridades legitimadas e valoração probatória

**Luiz Alcântara Costa Andrade**

Mestre em Políticas Públicas pela Universidade Estadual do Ceará –

UECE

*luizalcantara2006@hotmail.com*

**Francisco Horácio da Silva Frota**

Doutor em Sociologia Política pela Universidade de Salamanca

Professor do Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas

(PPGPP) da UECE

*fhsfgm@gmail.com*

## Resumo

Este estudo investiga os dispositivos da Lei n. 12.850 (2013), especificamente no que se refere às autoridades legitimadas para fins de celebração de acordo de colaboração premiada, bem como os critérios adotados pelo Supremo Tribunal Federal (STF) quanto à valoração probatória decorrente de tal colaboração, tendo como referência os acordos celebrados no âmbito da Operação Lava Jato e já objeto de apreciação pela Corte Constitucional. Analisamos os desencontros revelados no confronto entre autoridades do Ministério Público (MP) e da Polícia Judiciária, seus impactos nos acordos futuros e, na sequência, o valor probatório deles decorrente. Decisões recentes apontam um preocupante vazio probatório nas denúncias elaboradas em decorrência da Operação Lava Jato, com potencial para limitar o alcance do instituto, nomeadamente naquilo que almeja ser – substituto do devido processo legal.

**Palavras-chave** políticas públicas; corrupção; crime organizado; colaboração premiada.

---

## Plea deal: legitimized authorities and evidentiary valuation

### Abstract

This study investigates the provisions of Law No. 12,850 (2013), specifically with regard to the authorities legitimized to sign a plea deal agreement, as well as the criteria adopted by the Brazilian Supreme Federal Court (STF) as for the evidentiary valuation resulting from such collaboration, by having the agreements signed within the scope of the Brazilian Car Wash Operation and already submitted to the Brazilian Constitutional Court as a reference. We analyze the disagreements revealed in the confrontation between authorities belonging to the Public Prosecutor's Office (Ministério Público – MP) and the Judiciary Police, their impact on future agreements and, subsequently, the evidentiary value deriving from them. Recent decisions point out a worrisome empty evidence in accusations made as a result of the Car Wash Operation, which can hinder the scope of this institute, namely in what it seeks to be – a substitute to the due process of law.

**Key words** public policy; corruption; organized crime; plea deal.

## Colaboración premiada: autoridades legitimadas y valoración probatoria

### Resumen

Este estudio investiga las disposiciones de la Ley No. 12.850 (2013), específicamente con respecto a las autoridades legitimadas para firmar un acuerdo de colaboración premiada, así como los criterios adoptados por el Supremo Tribunal Federal de Brasil (STF) en cuanto a la valoración probatoria resultante de dicha colaboración, al tener los acuerdos firmados dentro del ámbito de la Operación Lavado de Autos de Brasil y ya objeto de apreciación por la Corte Constitucional brasileña. Analizamos los desacuerdos revelados en la confrontación entre autoridades pertenecientes al Ministerio Público (MP) y a la Policía Judicial, su impacto en futuros acuerdos y, posteriormente, el valor probatorio que se deriva de ellos. Decisiones recientes señalan un preocupante vacío probatorio en las denuncias elaboradas como consecuencia de la Operación Lavado de Autos, que puede obstaculizar el alcance de este instituto, es decir, en lo que pretende ser: un sustituto del debido proceso legal.

**Palabras clave** políticas públicas; corrupción; crimen organizado; colaboración premiada.

---

## Introdução

O fenômeno da corrupção não pode ser delimitado ou definido como inerente à forma de organização política do Estado, ou seja, critérios ideológicos, religiosos e/ou de mercado são insuficientes para sua caracterização. Com efeito, o processo de globalização da economia, principalmente em decorrência dos avanços tecnológicos, leva à conclusão de que existe um imenso mercado global, interligado e integrado, onde as transações comerciais e financeiras ocorrem em grande velocidade, propiciando, também, que os atos de corrupção – seja na esfera pública ou privada – busquem o aperfeiçoamento necessário para transpor as fronteiras imaginárias dos dias atuais.

No espaço político se consolidou, após décadas de atos de corrupção, o que teoricamente se denomina “presidencialismo de coalizão” – termo cunhado por Sérgio Henrique Hudson de Abrantes (1988) –, isto é, o apoio parlamentar aos atos do Poder Executivo em troca de cargos e benesses em detrimento dos interesses primários da sociedade – decorrência da fragilidade de um sistema caracterizado pela instabilidade, de alto risco e cuja sustentação se baseia, quase exclusivamente, no desempenho corrente do governo.

A título de exemplo do comprometimento dos agentes públicos com atos de corrupção temos como parâmetro a relação de gestores inidôneos para o exercício de cargo eletivo no Estado do Ceará, enviada à Justiça Eleitoral por meio do Tribunal de Contas do Estado do Ceará (TCE-CE), totalizando 3.586 gestores teoricamente inelegíveis, nos 184 municípios do estado, sendo que desse total 1.460 gestores têm indicação de nota de improbidade administrativa (O Portal de Notícias da Globo [G1], 2018) – isso em referência ao processo eleitoral de 2018, sem os acréscimos decorrentes da relação encaminhada pelo Tribunal de Contas da União (TCU).

Diante dessa preocupante realidade surgem as ideias “mágicas”, de cunho moralista e voltadas ao que o povo deseja ouvir, como se o enfrentamento de questão tão tormentosa encontrasse resposta positiva no campo da moral individual, relegando a plano secundário o espaço público, o fortalecimento da cidadania e das instituições democráticas, com foco na transparência e no controle social.

Nesse contexto, a Lei n. 12.850 (2013), que define organização criminosa, dispõe sobre a investigação criminal, inserindo, no arcabouço normativo nacional, dessa feita em maior detalhe, a *colaboração premiada* como meio de obtenção de prova.

Portanto, além da discussão ética sobre o uso do referido instrumento, o que não torna o tema menos relevante, esta pesquisa abordou o problema contemporâneo do uso e/ou do abuso da colaboração premiada como método de investigação, discorrendo acerca das autoridades legitimadas para celebração do acordo e do valor probatório dos depoimentos e das provas daí decorrentes.

---

Se não bastasse a tentativa da comunidade jurídica nacional de coibir qualquer possibilidade de utilização da prisão, seja de natureza cautelar ou não, como forma de coação para a celebração de acordos, em clara violação a direitos inalienáveis, portanto indisponíveis, surgem outras preocupações:

- Quem pode celebrar um acordo de colaboração premiada?
- Quais benefícios podem ser entregues como contrapartida ao colaborador?
- Qual é o valor probatório dos depoimentos do colaborador e das provas por ele produzidas de maneira unilateral?
- É lícita a fixação de benefícios nos acordos de colaboração premiada fora do sistema normativo (legal)?

A resposta a tais questionamentos pode ser decisiva para analisar a validade do método adotado na Operação Lava Jato, onde dezenas de denúncias e inquéritos são embasados em meros depoimentos de colaboradores e provas produzidas unilateralmente por eles, uma preocupação que se acentua, principalmente, quando tais ações são arquivadas no Supremo Tribunal Federal (STF) e no Superior Tribunal de Justiça (STJ), como está a ocorrer, exatamente pela ausência de provas de corroboração dos fatos delatados, revelando diversos fatores de fragilidade na ação dos órgãos de persecução penal; exemplificando:

- A ação do Ministério Público (MP) e da Polícia Judiciária se mostrou precipitada, não aprofundando a investigação em busca de provas independentes;
- O conteúdo dos depoimentos coletados em sede de colaboração premiada se mostrou mentiroso, portanto, em um ambiente ético impossível de ser valorado, provando-se imprestável para qualquer finalidade; e
- As instituições envolvidas no processo (MP e Polícia Judiciária) utilizaram a colaboração premiada como único meio de obtenção de prova – com desprezo à instrução tradicional e criteriosa.

Qualquer dos cenários acima propostos, se verdadeiro, pode levar ao descrédito generalizado do Poder Judiciário, do MP e da Polícia Judiciária, em curto espaço de tempo, como têm revelado as reiteradas decisões do STF – isso quando da análise de denúncias e inquéritos decorrentes da Operação Lava Jato.

Vale salientar que a colaboração premiada (também denominada *delação premiada*) não é um instrumento novo na legislação brasileira, pois já estava prevista nas Ordenações Filipinas, à época do Brasil Colônia. Os meios empregados em sua utilização, ao que parece, é que insistem em não se aperfeiçoar. Como naqueles tempos, atualmente também deixam sequelas, apesar dos argumentos contrários (Dallagnol, 2015).

---

## Autoridades legitimadas para celebração do acordo de colaboração premiada

Uma controvérsia tormentosa diz respeito à aplicação do instituto da colaboração premiada, que se manifesta logo no momento de definir, de acordo com o texto legal, quais são as autoridades legitimadas para firmar acordos com os investigados/processados e/ou condenados, considerando as atribuições de cada uma delas.

A Lei n. 12.850 (2013), em seu art. 4º, § 2º, dispõe especificamente que:

§ 2º Considerando a relevância da colaboração prestada, o Ministério Público, a qualquer tempo, e o delegado de polícia, nos autos do inquérito policial, com a manifestação do Ministério Público, poderão requerer ou representar ao juiz pela concessão de perdão judicial ao colaborador, ainda que esse benefício não tenha sido previsto na proposta inicial, aplicando-se, no que couber, o art. 28 do Decreto-Lei n. 3.689, de 3 de outubro de 1941 (Código de Processo Penal).

O Ministério Público Federal (MPF) se insurgiu contra o modelo adotado pelo legislador, alegando, por meio da Ação Direta de Inconstitucionalidade 5508 (ADI 5.508, 2016), que os acordos de colaboração premiada celebrados com autoridade policial violam princípios da Constituição da República Federativa do Brasil (CF, 1988), principalmente aqueles que tratam da *exclusividade da ação penal por parte do MP*. Consta da ADI 5.508 (2016) que tal situação também violaria o princípio da separação de poderes e permitiria o avanço da Polícia Judiciária em área de atuação específica e constitucionalmente prevista para atuação do MPF.

Os argumentos do MPF podem ser sintetizados, de acordo com a narrativa constante da ADI 5.508 (2016), da seguinte forma:

Os trechos impugnados da lei, ao atribuírem a delegados de polícia iniciativa de acordos de colaboração premiada, contrariam o devido processo legal (Constituição da República, art. 5º, LIV)<sup>1</sup>, o princípio da moralidade (art. 37, caput)<sup>2</sup>, o princípio acusatório, a titularidade da ação penal pública conferida ao Ministério Público pela Constituição (art. 129, I)<sup>3</sup>, a exclusividade do exercício

---

**1** “Art. 5º [...] LIV – ninguém será privado da liberdade ou de seus bens sem o devido processo legal” (CF, 1988).

**2** “Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência [...].”

**3** “Art. 129. São funções institucionais do Ministério Público:

I – promover, privativamente, a ação penal pública, na forma da lei”.

---

de funções do Ministério Público por membros legalmente investidos na carreira (art. 129, § 2º, primeira parte)<sup>4</sup> e a função constitucional da polícia, como órgão de segurança pública (art. 144, especialmente os §§ 1º e 4º)<sup>5</sup>.

Adiante:

Esses dispositivos devem ser considerados inconstitucionais, por violarem o devido processo legal, tanto no aspecto instrumental quanto no substantivo (Constituição da República, art. 5º, LIV) e o sistema acusatório, assim como por negarem a titularidade exclusiva da ação penal conferida ao Ministério Público e por atribuírem função do MP a pessoas estranhas à carreira (Constituição da República, art. 129, I, e § 2º) (ADI 5.508, 2016).

Nessa linha argumentativa o MPF adverte sobre a possibilidade de esgarçamento de normas constitucionais, especialmente sobre a exclusividade da ação penal, merecendo destaque o seguinte trecho:

O art. 4º, §§ 2º e 6º, da Lei 12.850/2013, ao atribuir a delegados de polícia legitimidade para negociar termos do acordo de colaboração premiada com o acusado e seu defensor e para propor diretamente a juiz concessão de perdão judicial a investigado ou réu colaborador, excede a função institucional da polícia de investigação criminal (amiúde denominada impropriamente de “polícia judiciária”). Esta, como órgão de segurança pública (art. 144, especialmente §§ 1º e 4º), deve atuar para o processo penal, não no processo penal. Esses dispositivos legais subtraem a titularidade da persecução penal ao Ministério Público, pois conferem a organismo estranho às partes processuais prerrogativa de negociar cláusulas de acordo de colaboração, cujo escopo inclui não propositura de ação

---

**4** “§ 2º As funções do Ministério Público só podem ser exercidas por integrantes da carreira, que deverão residir na comarca da respectiva lotação, salvo autorização do chefe da instituição”.

**5** “§ 1º A polícia federal, instituída por lei como órgão permanente, organizado e mantido pela União e estruturado em carreira, destina-se a:

I – apurar infrações penais contra a ordem política e social ou em detrimento de bens, serviços e interesses da União ou de suas entidades autárquicas e empresas públicas, assim como outras infrações cuja prática tenha repercussão interestadual ou internacional e exija repressão uniforme, segundo se dispuser em lei;

II – prevenir e reprimir o tráfico ilícito de entorpecentes e drogas afins, o contrabando e o descaminho, sem prejuízo da ação fazendária e de outros órgãos públicos nas respectivas áreas de competência;

III – exercer as funções de polícia marítima, aeroportuária e de fronteiras;

IV – exercer, com exclusividade, as funções de polícia judiciária da União.

[...]

§ 4º Às polícias civis, dirigidas por delegados de polícia de carreira, incumbem, ressalvada a competência da União, as funções de polícia judiciária e a apuração de infrações penais, exceto as militares”.

---

penal, deferimento da propositura de ação penal, proposta de perdão judicial e modulação de penas, em flexão evidente do *jus persequendi in judicio*, que a Constituição comete privativamente ao Ministério Público, quando pública a ação penal. Com isso, ferem igualmente a exclusividade de exercício de função do MP a pessoas estranhas à carreira (Constituição da República, art. 129, I, e § 2º). O perdão judicial, por exemplo, como assinala VLADIMIR ARAS, constitui “causa extintiva da punibilidade que só pode ser reconhecida pelo juiz após a propositura da ação penal, na fase da absolvição sumária ou por ocasião da sentença de mérito, o que naturalmente faz ver a estranheza de admitir-se a intervenção de uma não parte no processo penal, em potencial dissonância com o autor da ação penal (*dominus litis*)”. A hipótese de delegado de polícia celebrar acordo de colaboração que inclua cláusula de não oferecimento de denúncia revela usurpação frontal da atribuição privativa do Ministério Público de promover – e, pois, de não promover – a ação penal pública, com o que fere o art. 129, I, e § 2º (ADI 5.508, 2016).

Em análise da controvérsia, Eduardo Araújo da Silva (2014 pp. 69-71) adverte para a incongruência que o modelo legal poderia gerar, isso no que se refere a acordo celebrado por delegado de polícia contrariamente à posição do MP:

Aliás, se persistir a sistemática legal, corre-se o risco de eventualmente o Ministério Público manifestar-se contrário ao acordo promovido pelo delegado de polícia e o juiz, por sua vez, homologá-lo, vinculando sua decisão final. Teríamos, então, por vias transversas, a hipótese de o delegado de polícia vincular a disponibilidade quanto à aplicação da sanção penal ou ao exercício do *jus puniendi* estatal, via perdão judicial, à revelia do órgão titular da ação penal, o que implicaria em manifesto cerceamento das funções acusatórias em juízo. Em caso semelhante, quando da discussão sobre a possibilidade de acordo entre o acusado e o juiz para fins de suspensão condicional do procedimento *ex officio* (art. 89 da Lei n. 9.099/95), a jurisprudência dos Tribunais Superiores pacificou-se no sentido da impossibilidade de outro órgão dispor da ação penal pública.

Portanto, o legislador ordinário não poderia dispor da ação penal pública para atribuir, a quem não seja seu titular exclusivo, a possibilidade de mitigar a obrigatoriedade da ação penal, sob pena de violação ao princípio acusatório e às funções do MP (CF, 1988, art. 129, I, e § 2º, primeira parte), ao devido processo legal e à própria natureza das coisas. *Somente pode transacionar sobre algum direito quem detenha autorização normativa para dele dispor.*

---

Sobre a polêmica, Luiz Flávio Gomes e Marcelo Rodrigues da Silva (2015, pp. 300-301, grifo nosso) resgataram a impressão do legislador ordinário quanto da tramitação do projeto de lei que deu origem à Lei n. 12.850 (2013), esclarecendo o seguinte:

A Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania, no dia 30 de outubro de 2012, quando da análise do projeto que culminou na lei em comento (Lei 12.850/13), em Relatório do Deputado Federal VIEIRA CUNHA, relatou a substituição da expressão “concordância” por “manifestação do Ministério Público” no § 2º do art. 4º da Lei 12.850/13, que trata do perdão judicial ao colaborador, sob o fundamento de que “o papel de concordar ou não cabe ao Magistrado. A argumentação utilizada pela Comissão é falha, pois deve sim haver concordância pelo membro do Ministério Público com os termos do acordo celebrado entre autoridade policial e colaborador, e não um mero parecer sem caráter vinculativo do *Parquet*. Aliás, o Ministério Público é o titular da ação penal, e por tal motivo sua manifestação pela concordância ou não do acordo vincula o juiz. *De todo modo, resta evidente que o legislador pretendeu tornar não vinculante a “manifestação” do Ministério Público sobre o acordo, o que seria incompatível com a ordem constitucional.*

Embora a lei tenha feito menção à possibilidade do delegado de polícia realizar o acordo de colaboração, este somente deve ser admitido com a participação ativa do membro do MP. A vinculação deste ao acordo celebrado com delegado de polícia, seria, por vias transversas, a autoridade policial vincular o exercício das funções acusatórias em juízo. Assim, não nos parece possível a homologação de acordo que não tenha a efetiva participação do membro do MP ou, ao menos, sua concordância. Nada impede que o MP ratifique o acordo feito, devendo ter cautela apenas em verificar a voluntariedade do agente.

Entretanto, caso o delegado realize acordo e o membro do MP se manifeste em contrário, somente caberá ao juiz, se concordar com a autoridade policial, aplicar o art. 28 do Código de Processo Penal (CPP), não devendo homologá-lo nesse particular.

Na conclusão dos argumentos expostos na ADI 5.508 (2016), o MPF afirma:

Basta lembrar, aliás, que o acordo de colaboração premiada pode ocorrer após a sentença (art. 4º, § 5º, da lei). Por acaso se admitiria que, concluída a prestação jurisdicional de primeiro grau, delegado de polícia interviesse no processo para peticionar a juiz ou tribunal, em favor de acordo firmado pela polícia, contra a posição processual do Ministério Público? Aceitar-se-ia delegado recorrer de decisão judicial que negasse sua proposta? A resposta negativa parece impor-se sem dificuldade a ambas as indagações, ante a falta de sentido desse cenário e o tumulto processual que causaria.

---

**Em outras palavras, a previsão legal de acordo por iniciativa policial sem participação ou anuência do Ministério Pùblico implica permissão de que órgão público (a polícia) faça oferta que não poderá honrar, por não ter a titularidade do direito. Tal situação deixa desprotegido o indivíduo interessado no negócio jurídico – pois a colaboração premiada também funciona como tática defensiva dos interesses do réu ou investigado – e contraria a moralidade e o princípio da proteção constitucional da confiança, pois não é aceitável que o Estado participe de negociações que não possa adimplir ou que gerem oposição do próprio Estado** (por meio do Judiciário e do Ministério Pùblico).

Márcio Adriano Anselmo (2016), delegado da Polícia Federal (PF), em artigo abordando o tema colaboração premiada e Polícia Judiciária, resume seu posicionamento assim:

Em todos os outros dispositivos legais que trata do Instituto, a menção aos termos “autoridade policial” (Leis 7492/86 e 8113/90), “Autoridades” (Lei 9613/98), colaboração com a investigação policial e o processo criminal (Leis 9807/99 e 11.343/2006). Assim, a posição que considera o Ministério Pùblico como única autoridade com legitimidade a propor a colaboração premiada não encontra amparo na legislação.

Em termos conclusivos, esclarece:

Observa-se, portanto, que não há qualquer impedimento para que os acordos de colaboração premiada possam ser propostos no âmbito do inquérito policial, pela autoridade legalmente incumbida de presidi-lo. Ademais, a fase de investigação é a mais propícia para a efetivação da medida, sobretudo em razão da proximidade decorrente da contemporaneidade dos fatos investigados. *Negar ao delegado de polícia a legitimidade em celebrar tais acordos é, para além de legal, negar qualquer racionalidade lógica ao sistema de investigação criminal* (Anselmo, 2016, grifo nosso).

Como se pode constatar, a polêmica instalada a partir da discussão sobre a constitucionalidade da legitimidade da autoridade policial celebrar acordos de colaboração premiada está bem distante de qualquer discussão meramente corporativa.

O ponto crucial a ser discutido é exatamente aquele levantado pelo MPF, ou seja, a Polícia Judiciária não detém atribuição para dispor da ação penal, privativa do MP, nos

---

termos do art. 129 da CF (1988), e também não pode ofertar aquilo de que não dispõe, em clara afronta ao princípio da moralidade e da confiança de índole constitucional.

Aqui encontramos, de maneira clara, o ponto central da discordia:

- Qual dos “legitimados” está apto a ofertar mais e entregar menos, o MP ou a Polícia Judiciária?

Negociar com o mais sanguinário dos criminosos e, por mais hediondo que seja o crime, ofertando aquilo que não está em sua esfera de atribuição é a mais evidente manifestação de ilegalidade.

Fazem isso os membros do MP, ao negociar com delatores aquilo de que não podem dispor, por exemplo, a pena, sua individualização e quantidade, a forma e o regime de cumprimento (reserva de jurisdição), a prescrição, o perdão judicial, a destinação de bens e valores etc. – tudo sem a intervenção do juiz natural do processo, muitas vezes com a simplória manifestação do “juiz homologador”, que, nem sempre, como se vê na prática, será o responsável pelo julgamento do mérito da causa.

Na outra vertente do problema se encontra o argumento do MP, a nosso ver contraditório na essência, de que autoridade policial não pode negociar o não oferecimento da denúncia, exatamente por não dispor de tal atributo. Trata-se de um verdadeiro nó górdio.

A matéria foi posta em discussão no plenário do STF, com relatoria do Ministro Marco Aurélio, e teve a importância, para além da matéria de fundo ali discutida, de revelar as contradições inerentes ao tema, agora aparentemente superadas em face do julgamento de mérito da demanda, com as anotações por nós consideradas relevantes.

Atuando na defesa de suas prerrogativas, por óbvio, a PF, instada a se manifestar na aludida ação, trouxe ao debate importantes aspectos ainda não enfrentados em torno do instituto da colaboração premiada, merecendo citação o seguinte:

Para correto entendimento do posicionamento da PF quanto ao instrumento previsto na legislação, necessário que se compreenda a origem da atividade de obtenção de prova oriunda do ser humano. Independentemente do fato de a pessoa fornecedora de dados ao Estado atuar informalmente (disque-denúncia, p. ex.) ou vir a ser trazida aos autos de uma investigação ou ação penal como testemunha, investigada ou ré, a gênese dessa contribuição é a mesma: prova originada do ser humano. Desse modo... possuem os mesmos critérios de aferição, as mesmas vulnerabilidades e fragilidades e demandam atenção especial do Estado para que o direito de terceiros não seja prejudicado por um tratamento inadequado do material obtido ou por avaliação equivocada da competência e da motivação da pessoa que fornece o dado (Polícia Federal [PF], 2017).

---

De modo a aclarar o ponto de discordância, afirmou:

A discrepança de entendimento entre a polícia e o MP, quanto à colaboração premiada, está no fato de que o MP atua importando modelos que (ainda) não estariam amparados em nosso ordenamento jurídico (como exemplo: americano, de plena negociação do órgão acusador com o investigado e sua defesa; ou o italiano, em que o MP é uma magistratura), estabelecendo antecipadamente penas, condições de cumprimento, multas, em contrapartida à delação de fatos, pessoas e circunstâncias, entendendo que o Poder Judiciário não poderia sequer interferir profundamente neste tipo de contrato, sob pena de ter minadas suas possibilidades de negociação da colaboração com qualquer investigado.

[...]

Na aplicação desse modelo, uma única instituição (o MP) deteria todos os papéis do sistema de persecução criminal, atuando como investigador (obtenção de material destinado a provar determinado fato), como acusador (titular da ação penal) e julgador (estabelecendo penas e multas vinculantes do juízo), desequilibrando a balança da paridade de armas (PF, 2017).

Com ênfase na preocupação e no reconhecimento da aplicação excepcional do instituto da colaboração premiada, o que deve ser regra, sempre, temos a seguinte citação, à luz do entendimento da PF:

Um exemplo desse entendimento: um preso preventivo, ao assinar um “contrato de colaboração” (leia-se: transação penal) com o MP, contemplando determinados benefícios antecipados, sairia automaticamente do estabelecimento prisional para o regime domiciliar, sem a respectiva sentença condenatória. Caso se comprove, ao final de um prazo médio de tramitação do processo de três anos, que ele mentiu em sua colaboração e o juízo aplique uma elevada pena de 18 anos de reclusão, o investigado já teria cumprido, em casa, um sexto da pena que deveria ter se iniciado em regime fechado. Ou seja, sua condenação em regime fechado já começaria com prazo de obtenção da progressão de regime para semiaberto.

[...]

---

Nesse contexto, salvo melhor leitura, constata-se que o MP vem aplicando interpretações modificadoras do texto legal, importando teses jurídicas baseadas em Direito Comparado, com objetivo de obter jurisprudência junto aos Tribunais Superiores, modificando o caráter instrumental de obtenção de prova inerente ao instituto da colaboração premiada previsto na Lei n. 12850/2013, transmutando-o em um instituto de transação penal, nos moldes dos textos apresentados nos PL n. 4850/2016 e 8045/2010 (ACORDO PENAL) (PF, 2017).

O Ministro Marco Aurélio, relator da ADI 5.508 (2016, grifo nosso), destacou em seu voto, de maneira precisa, o seguinte:

Sendo a polícia a única instituição que tem como função principal o dever de investigar, surge paradoxal promover restrição das atribuições previstas em lei. Retirar a possibilidade de utilizar, de forma oportuna e célere, o meio de obtenção de prova denominado colaboração premiada é, na verdade, enfraquecer o sistema de persecução criminal, inobservando-se o princípio da vedação de proteção insuficiente.

[...]

O momento no qual realizada é relevante para que seja estabelecida, nos ditames da lei e da Constituição, a autoridade com atribuições para firmar o acordo: durante as investigações compete à autoridade policial, em atividade concorrente e com supervisão do membro do Ministério Público; instaurada a ação penal, tem-se a exclusividade do Órgão acusador.

[...]

O argumento segundo o qual é privativa do Ministério Público a legitimidade para oferecer e negociar acordos de colaboração premiada, considerada a titularidade exclusiva da ação penal pública, não encontra amparo constitucional.

Não me canso de repetir que se paga um preço por se viver num Estado Democrático de Direito e esse preço é mórbido: o respeito irrestrito à ordem jurídica em vigor, especialmente à constitucional. **Em Direito, o meio justifica o fim, mas não este aquele, pouco importando a boa intenção envolvida.**

---

Na oportunidade do paradigmático julgamento, o Ministro Gilmar Mendes destacou:

O problema apresenta-se quando se ingressa no campo da negociação do prêmio ao colaborador.

A lei prevê como possíveis sanções premiais o perdão judicial ou a não propositura da ação penal – art. 4º, *caput*, e §§ 2º e 4º – e o abrandamento da sanção penal – redução ou substituição da pena privativa de liberdade, abrandamento de regime prisional, art. 4º, *caput*, e § 5º.

A negociação de tais efeitos pelo delegado de polícia representaria disposição sobre a ação penal pública e, portanto, ingresso na função institucional privativa do Ministério Público de promover a ação penal pública (art. 129, I, da CF).

Ocorre que a lei prevê que a sanção premial é dosada e aplicada pelo juiz.

Assim, o *caput* do art. 4º afirma que o “juiz poderá” conceder o “perdão judicial” ou a redução ou substituição da pena privativa de liberdade. O benefício será dosado levando em conta “a personalidade do colaborador, a natureza, as circunstâncias, a gravidade e a repercussão social do fato criminoso e a eficácia da colaboração” (§ 1º).

Em última análise, a interpretação estrita da lei é no sentido de que os benefícios são aqueles previstos na legislação, os quais serão dosados pelo juiz em fase de julgamento (ADI 5.508, 2016).

Dando seguimento ao seu raciocínio, o Ministro Gilmar Mendes trouxe a lume o ponto crucial dos termos de acordo de colaboração (delação) premiada recentemente firmados pelo MPF, que, ao meu sentir, poderá, em curto espaço de tempo, nulificar todos os acordos, ou, no mínimo, as cláusulas que exorbitam as atribuições do MP, como anotado.

Sobre tal aspecto do instituto, o Ministro Gilmar Mendes (grifo nosso) afirma:

Celebrado o acordo pelo delegado, não poderá ele especificar a sanção premial aplicável. Na melhor das hipóteses, o delegado poderia acordar que representará pela adoção de uma determinada sanção premial, sem com isso vincular o Ministério Público ou o Juízo. O delegado não é titular da ação penal, não pode sobre ela dispor.

**Aliás, pela redação da lei, nem mesmo o Ministério Público pode chegar a tanto, muito embora essa praxe venha sendo adotada no âmbito do Ministério Público Federal. Abro um parênteses para registrar que o Pleno do STF, na Pet 7.074, rel. Min. Edson Fachin, julgada em 29.6.2017, não afirmou que o MP pode acordar sobre a sanção premial.** A conclusão da Corte foi que uma vez homologado o acordo, tem ele efeito vinculante. **Não se chegou ao ponto de assertar a legalidade de cláusulas não previstas em lei.** Apenas deu-se eficácia preclusiva a sua homologação. Em outras palavras, não se disse que o juiz deve

---

homologar acordo que dosa a sanção premial ou prevê benefício não previsto em lei; mas que, uma vez homologado, a sanção premial deve ser observada.

[...]

**Venho defendendo que, com a legislação atual, o Ministério Público não pode negociar a sanção a ser aplicada.** Ainda assim, não há dúvidas de que o poder de negociação do Promotor é maior do que aquele do delegado. O Promotor pode comprometer-se a requerer a aplicação de determinada sanção e a recorrer caso não suficientemente aplicada. O delegado, na pior das hipóteses, poderá lançar manifestação não vinculante, expressando sua opinião quanto à futura sanção premial.

[...]

Por outro lado, a lei é clara ao afirmar que é o juiz que aplica e dosa a sanção premial (art. 4º), levando “em conta a personalidade do colaborador, a natureza, as circunstâncias, a gravidade e a repercussão social do fato criminoso e a eficácia da colaboração” (§ 1º) (ADI 5.508, 2016).

O Ministro Celso de Mello, na sequência do julgamento, registrou:

Cabe ao magistrado, se e quando houver conflito entre as posições do MP e da autoridade policial, esse ponto deverá ser objeto de apreciação jurisdicional. Cabe ao Poder Judiciário homologar o acordo. E, ao homologar, compete ao Poder Judiciário verificar se as cláusulas compactuadas são proporcionais.

A construção paralela entre o que defendem as duas instituições (MP X PF) sobre a melhor forma de viabilizar o acordo de colaboração premiada, e por quem, pode ser sintetizado na cláusula que prevê os “benefícios” a ser entregues ao colaborador, desde que eficaz a colaboração, construída como ilustrado, para fins didáticos, no Quadro 1.

---

**Quadro 1 – Posição da PF X Posição do MPF**

<b>Posição da PF</b>	<b>Posição do MPF</b>
O COLABORADOR está ciente de que, a depender da efetividade e eficácia da colaboração, dos resultados atingidos e em caso de condenação, a critério do respectivo juízo competente, poderá se beneficiar, alternativamente, com o perdão judicial, com a redução de até 2/3 da pena privativa de liberdade ou com a substituição de pena privativa de liberdade por restritivas de direito.	Considerados os antecedentes e a personalidade do COLABORADOR, a gravidade e a repercussão social dos fatos por ele praticados, a utilidade potencial da colaboração por ele prestada e, em especial, o caráter acessório das condutas em que ele incorreu, uma vez cumpridas integralmente as condições impostas neste acordo para o recebimento dos benefícios, e desde que efetivamente obtidos ao menos um dos resultados previstos nos incisos I, II, III e IV, do art. 4º, da Lei 12.850/2013, o MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL propõe ao COLABORADOR e compromete-se, em qualquer feito já instaurado ou que venha a ser instaurado cujo objeto coincida com os fatos revelados por meio da colaboração ora pactuada, ou das colaborações pactuadas entre o MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL e José Sergio de Oliveira Machado, Daniel Firmeza Machado ou Expedito Machado da Ponte Neto, na forma da cláusula 4ª, a não oferecer denúncia nem de nenhum modo, ainda que por aditamento ou rerratificação, propor ação penal em seu desfavor por fatos contidos no escopo deste acordo ou dos acordos supracitados, ficando sua punibilidade por quaisquer crimes que estejam descritos em quaisquer anexos do presente acordo ou de tais acordos supracitados e lhe possam ser imputados suspensa pela duração deste acordo e extinta com a respectiva expiração.

Fonte: Elaborado pelos autores.

Observam-se, sem muito esforço, as relevantes diferenças no atuar das instituições legitimadas a celebrar acordos e colaboração premiada, o que autoriza afirmar que: a) a atuação da PF guarda maior proximidade entre a promessa de benefícios e as previsões contidas na Lei n. 13.850 (2013), aparentemente não invadindo a esfera de competência do Poder Judiciário ou violando o princípio da reserva de jurisdição, tendo em vista que a mensuração (*quantum*) do benefício será definida pelo juízo competente, na sentença condenatória, e com observância de requisitos, como, a personalidade do colaborador, a natureza, as circunstâncias, a gravidade e a repercussão do fato criminoso e a efetividade da colaboração; b) a atuação do MPF se afasta dos termos da lei, entregando o prêmio *a priori* e com base em cláusulas *contra legis*, o que poderá ensejar nulidades futuras com comprometimento das colaborações premiadas e do próprio instituto em si.

A polêmica entre MPF e PF parece não ter terminado, apesar da decisão do STF; no dizer de Vladimir Aras (Campos, 2018):

---

Para o procurador regional da República e diretor de Assuntos Legislativo da Associação Nacional dos Procuradores da República (ANPR), Vladimir Aras, a decisão não é contra o Ministério Público, mas contra o interesse público, pois o potencial colaborador poderá ter maior poder de barganha. “Essa barganha vai repercutir em proveito de quem oferece a informação, que vai virar prova. Só que agora o colaborador poderá oferecer menos documentos e obter o melhor preço para a prestação que ele dará ao Estado, que no caso é a informação”, avalia o procurador.

O argumento não parece válido na prática, posto que, ao colaborador/delator, celebrar acordo com o MP continua sendo mais atrativo, pois cabe à instituição, por expressa disposição constitucional, privativamente, propor a ação penal, autorizado, agora, excepcionalmente, dela dispor.

Proporcionando maior insegurança vem o entendimento do Procurador da República Rodrigo De Grandis (Revista Consultor Jurídico, 2018):

É extremamente temerário um advogado assinar o acordo exclusivamente com a polícia. Certamente, se eu fosse advogado, não assinaria. Em quais circunstâncias ficariam o seu cliente durante essa situação de indefinição?

À guisa de conclusão, neste ponto, temos que, a um só tempo, o MP e a autoridade policial estão propensos a violar cláusulas pétreas da CF (1988), invadindo esferas de competências e atribuições de outras autoridades e poderes, o que, ao final, podem proporcionar nulidades insanáveis em face dos acordos de colaboração premiada celebrados no âmbito da Operação Lava Jato, com graves e sérios prejuízos para a sociedade e para democracia, como já vivenciamos.

O conflito entre corporações, no dizer do Ministro Marco Aurélio, remonta a períodos anteriores, como revela a Orientação n. 04/2014, da 7<sup>a</sup> Câmara de Revisão do MPF (Ministério Público Federal [MPF], n.d.), nos seguintes termos:

ORIENTA os membros do Ministério Pùblico Federal a, respeitada a independência funcional, pugnarem pelo não conhecimento de pedido de medida cautelar formulado por autoridade policial diretamente ao juízo, sem prejuízo de pleitearem a medida cautelar, em petição própria, quando a entenderem pertinente.

---

## Valor probatório da colaboração premiada

Partindo da premissa de que a colaboração premiada é meio de obtenção de prova, nos termos da legislação de regência, indaga-se:

- Qual é o valor probatório dos depoimentos dos colaboradores?
- É possível a aplicação do método de corroboração cruzada?
- A denúncia poderá ser recebida com base apenas em declarações do réu colaborador?
- Afinal, o que se entende por regra de corroboração?

Badaró (2015), enfrentando o tormentoso tema de valoração processual dos acordos de colaboração premiada, assim se reporta:

A lei não define a natureza do meio de prova do qual advirão os elementos de corroboração do conteúdo da delação. Em princípio, portanto, a corroboração pode se dar por intermédio de qualquer meio de prova ou meio de obtenção de prova: documentos, depoimentos, perícias, interceptações telefônicas...

Mas, uma questão interessante é se serão suficientes para justificar uma condenação duas ou mais delações com conteúdos concordes. É o que se denomina *mutual corroboration* ou corroboração cruzada. Ou seja, o conteúdo da delação do corréu A, imputando um fato criminoso ao corréu B, ser corroborado por outra delação, do corréu C, que igualmente atribua o mesmo fato criminoso a B.

As articulações e possibilidades de manipulação dos acordos de colaboração premiada, que, na essência, envolvem pluralidade de investigados/réus, principalmente se aplicada no âmbito da lei de combate a organizações criminosas, transforma a preocupação em um grave problema de ordem processual, de modo a aproximar o magistrado da inexorável possibilidade de erro, com risco de condenar delatados inocentes, embora contra eles existam delações cruzadas.

Dante da relevância do tema, Badaró (2015) apresenta a seguinte reflexão:

Assim sendo, não deve ser admitido que o elemento extrínseco de corroboração de uma outra delação premiada seja caracterizado pelo conteúdo de outra delação premiada. Sendo uma hipótese de grande chance de erro judiciário, a gestão do risco deve ser orientada em prol da liberdade. *Neste, como em outros casos, deve se optar por absolver um delatado culpado, se contra ele só existia*

---

*uma delação cruzada, a correr o risco de condenar um delatado inocente, embora contra ele existissem delações cruzadas.*

E Badaró (2015) conclui: “a delação ‘nua’, isto é, sem um elemento de confirmação é, por si, inidônea para justificar uma condenação”.

Buscando registrar de modo mais abrangente a visão doutrinária do tema, Vasconcellos (2017, p. 216, grifo nosso), didaticamente, afirma:

A colaboração premiada, como mecanismo voltado à facilitação da persecução penal por meio da concessão de benefícios ao imputado, é objeto de inúmeras críticas doutrinárias. Em atenção a suas fragilidades, um dos principais dispositivos direcionados à tentativa de sua limitação é a imposição da *regra de corroboração*. **Reconhecendo-se a reduzida confiabilidade nas declarações do delator, determina-se que a condenação não pode se embasar exclusivamente em suas versões incriminatórias.**

Não é outra a preocupação senão o reconhecimento de que as acusações feitas a terceiros e a própria confissão do delator, decorrente de sua colaboração em troca de benesses, devem ser tomadas com extrema cautela, partindo da premissa de que podem ser mentirosas e fruto de ardil, tendo relevância jurídica apenas e tão somente se corroboradas por outros elementos de prova independentes.

Consequência disso é que a regra da corroboração, por elementos externos à colaboração premiada, reveste-se de singular e essencial importância, resultando sua não ocorrência, ou seja, não existindo provas independentes, confiáveis e de fontes diversas, na imperiosa necessidade de reconhecer a inocência dos delatados e, ainda, em sequer serem recebidas denúncias criminais com base exclusivamente em depoimentos de colaboradores, mesmo que pelo artifício de delações cruzadas.

O tema da valoração dos depoimentos dos delatores foi enfrentado em duas oportunidades distintas na Segunda Turma do STF. A primeira quando do julgamento de mérito da Ação Penal 1.003/DF (Supremo Tribunal Federal [STF], 2018b, grifo nosso), onde figurava como acusada a Senadora Gleisi Helena Hoffmann, merecendo destaque as seguintes afirmativas no voto do Ministro Dias Toffoli:

Observa-se que toda a argumentação desenvolvida pelo Ministro Relator tem como fio condutor os depoimentos dos colaboradores, **à luz dos quais é feita a análise das demais provas carreadas aos autos.**

---

Importa destacar, por isso mesmo, que **os termos de colaboração, na hipótese dos autos, não encontram respaldo em elementos externos de corroboração**, o que contraria entendimento que vem sendo adotado por este Supremo Tribunal:

8. A colaboração premiada, como meio de obtenção de prova, tem aptidão para autorizar a deflagração da investigação preliminar, visando adquirir coisas materiais, traços ou declarações dotadas de força probatória. Essa, em verdade, constitui sua verdadeira vocação probatória. 9. Todavia, **os depoimentos do colaborador premiado, sem outras provas idôneas de corroboração, não se revestem de densidade suficiente para lastrear um juízo positivo de admissibilidade da acusação, o qual exige a presença do *fumus commissi delicti*.** 10. **O *fumus commissi delicti*, que se funda em um juízo de probabilidade de condenação, traduz-se, em nosso ordenamento, na prova da existência do crime e na presença de indícios suficientes de autoria.** 11. Se “nenhuma sentença condenatória será proferida com fundamento apenas nas declarações de agente colaborador” (art. 4º, § 16, da Lei n. 12.850/13), é lícito concluir que essas declarações, por si sós, não autorizam a formulação de um juízo de probabilidade de condenação e, por via de consequência, não permitem um juízo positivo de admissibilidade da acusação. 12. **Na espécie, não se vislumbra a presença de elementos externos de corroboração dos depoimentos de colaboradores premiados, mas simples registros genéricos de viagens e reuniões** (Inq. 3.998/DF 2ª T., Rel. p/ Acórdão Min. Dias Toffoli, DJe de 9/3/18).

No caso concreto, faz-se referência apenas à anotação “1,0 PB”, contida em agenda pessoal de Paulo Roberto Costa, **que não pode ser considerado elemento externo de corroboração.**

No que se refere à produção de elementos de corroboração por iniciativa unilateral do colaborador, o Ministro Dias Toffoli, no Inquérito 3.994/DF (STF, 2018b, grifo nosso), registrou que

[...] a jurisprudência desta Corte, como acima mencionado, é categórica em excluir do conceito de elemento externo de corroboração documentos elaborados unilateralmente pelo próprio colaborador. Nesse sentido: não obstante, em sua contabilidade paralela, os colaboradores premiados tenham feito anotações pessoais que supostamente traduziriam pagamentos indevidos aos parlamentares federais, **uma anotação unilateralmente feita em manuscrito particular não tem o condão de corroborar, por si só, o depoimento do colaborador, ainda que para fins de recebimento da denúncia. Se o depoimento do colaborador necessita ser corroborado por fontes diversas de prova, evidente que uma anotação particular dele próprio emanada não pode servir, por si só, de instrumento de validação** (Inq. 3.994/DF, 2ª T., Rel. p/ Acórdão Min. Dias Toffoli, DJe de 6/4/18).

---

Em oportunidade anterior, o STF decidiu, com o voto vencedor também do Ministro Dias Toffoli – Inquérito 3.994/DF (STF, 2018b, grifo nosso) –, nos seguintes termos:

A meu sentir, se os depoimentos do réu colaborador, **sem outras provas minimamente consistentes de corroboração**, não podem conduzir à condenação, **também não podem autorizar a instauração da ação penal**, por padecerem, parafraseando **Vittorio Grevi**, *damesmapresunçãorelativadefaltadefidedignidade*. A colaboração premiada, por expressa determinação legal (art. 3º, I da Lei n. 12.850/13), é um **meio de obtenção de prova**, assim como o são a captação ambiental de sinais eletromagnéticos, ópticos ou acústicos, a interceptação de comunicações telefônicas e telemáticas ou o afastamento dos sigilos financeiro, bancário e fiscal (incisos IV a VI do referido dispositivo legal).

Os julgamentos citados acima representam uma evolução no entendimento do STF em relação ao valor probatório da colaboração premiada, merecendo destaque, naquilo que importa, o trecho citado abaixo, extraído do acórdão do Inquérito 3.984/DF (MPF, 2017), com relatoria do Ministro Edson Fachin, que reflete entendimento anterior do STF, nos seguintes termos:

[...]

5. À luz de precedentes do Supremo Tribunal Federal, o conteúdo dos depoimentos colhidos em colaboração premiada não constitui prova por si só eficaz para juízo de condenação.

Inteligência do art. 4º, § 16, da Lei 12.850/2013. Serve, todavia, como indício suficiente de autoria para fins de recebimento da denúncia (Inq. 3.983, Rel. Min. TEORI ZAVASCKI, Tribunal Pleno, DJe de 12/5/2016). Presente, no caso, substrato probatório mínimo de materialidade e autoria.

6. Denúncia recebida. Desprovimento de um dos agravos regimentais, com prejudicialidade dos demais (Emb. Decl. no Inq. 3.984/DF, 2ª T., Rel. p/ Acórdão Min. Edson Fachin, DJe de 16/12/2016).

Em recentíssima decisão sobre o mesmo ponto – valoração das provas decorrentes de colaboração premiada – o Ministro Gilmar Mendes reafirma a posição majoritária do STF (2018a), inclusive no que se refere à possibilidade de trancamento de inquéritos, mesmo sem pedido formal do MP, por analogia ao princípio da razoável duração do processo judicial e administrativo (CF, 1988, art. 5º, LXXVIII).

---

Naquilo que interessa a este estudo, o ministro registrou que

[...] os precedentes do STF assentam que as declarações de colaboradores não são aptas a fundamentar juízo condenatório, mas suficientes dar início a investigações. Contudo, tais elementos não podem legitimar investigações indefinidas, sem que sejam corroborados por provas independentes (STF, 2018a).

Com efeito, afirma o culto magistrado,

[...] há precedentes do STF no sentido de que declarações de colaboradores não são aptas a fundamentar o juízo condenatório, mas suficientes para o início de investigações. **Contudo, tais elementos não podem legitimar investigações eternas, sem que sejam corroborados por provas independentes. E, vale ressaltar, não se pode considerar provas de corroboração independentes os documentos produzidos pelos próprios colaboradores** (STF, 2018a, grifo nosso).

É exatamente nesse contexto que se afirma que as provas decorrentes do meio de obtenção de prova denominado *colaboração premiada* devem, sempre, ser consideradas presumidamente frágeis, por sua própria natureza negocial e interessada, para, somente quando corroboradas por outros elementos de prova independentes, ser consideradas aptas ao recebimento de denúncia e, após contraditadas, justificar uma condenação.

Doutrinariamente, o tema referente à valoração que se empresta aos depoimentos de colaboradores (delatores) extrapola os saberes nacionais, significando trazer a lume a posição de Chiavario (2012, p. 353, tradução nossa):

Com base na tipologia adotada pelo Código de Processo Penal italiano, distinguem-se os meios de prova (*mezzi di prova*) dos meios de pesquisa de prova (*mezzi di ricerca della prova*): os primeiros se definem, oficialmente, como os meios por si idôneos para oferecer ao juiz resultantes probatórias diretamente utilizáveis em suas decisões; os segundos, ao revés, não constituem, por si, fonte de convencimento judicial, destinando-se à “aquisição de entes (coisas materiais, traços [no sentido de vestígios ou indícios] ou declarações) dotados de capacidade probatória”, os quais, por intermédio daqueles, podem ser inseridos no processo.

---

Jardim (2000, p. 93), sobre o lastro probatório mínimo para recepcionar a ação penal, esclarece que a justa causa constitui

[...] um lastro mínimo de prova que deve fornecer arrimo à acusação, tendo em vista que a simples instauração do processo penal já atinge o chamado *status dignitatis* do imputado. Tal arrimo de prova nos é fornecido pelo inquérito policial ou pelas peças de informação, que devem acompanhar a acusação penal (arts. 12, 39, § 5º, e 46, § 1º, do Cód. Proc. Penal). Desta forma, torna-se necessári[a] ao regular exercício da ação penal a demonstração, *prima facie*, de que a acusação não é temerária ou leviana, por isso que lastreada em um mínimo de prova. Este suporte probatório mínimo se relaciona com os indícios da autoria, existência material de uma conduta típica e alguma prova de sua antijuridicidade e culpabilidade. Somente diante de todo este conjunto probatório é que, a nosso ver, se coloca o princípio da obrigatoriedade da ação penal.

No mesmo sentido, aduz Badaró (2012, p. 270, grifo do autor) que:

Enquanto os *meios de prova* são aptos a servir, *diretamente*, ao convencimento do juiz sobre a veracidade ou não de uma afirmação fática (p. ex., o depoimento de uma testemunha, ou o teor de uma escritura pública), os meios de obtenção de provas (p. ex., uma busca e apreensão) são instrumento para a colheita de elementos ou fontes de provas, estes sim, aptos a convencer o julgador (p. ex., um extrato bancário [documento] encontrado em uma busca e apreensão domiciliar). Ou seja, enquanto o meio de prova se presta ao convencimento direto do julgador, os *meios de obtenção de provas* somente *indiretamente*, e dependendo do resultado de sua realização, poderão servir à reconstrução da história dos fatos.

Vasconcellos (2017, p. 89), após detalhar de forma brilhante os desencontros na aplicação do instituto da colaboração premiada, prima por esclarecer:

Por certo, além disso, a própria sistemática de pressões e coações, inerente à justiça criminal negocial, é um motivo inafastável para fragilização da força probatória da colaboração premiada, visto que se aumenta exponencialmente a ocorrência das falsas incriminações e confissões, potencializando as chances de condenações de inocentes.

---

Ouso ir um pouco adiante, afirmando que:

- A *regra de ouro* a ser pensada e formulada diante dos desencontros e ilegalidades na aplicação do instituto da colaboração premiada é aquela decorrente do fato de que apenas as provas submetidas ao contraditório (exame cruzado) podem ser valoradas no momento da sentença de mérito, daí porque não se produz prova na fase inicial da persecução penal.

Por óbvio, respeitando-se, a título de exceção, as provas cautelares, não repetíveis e antecipadas, à luz do disposto no art. 155 do CPP, a versão do colaborador se reveste de um nada, juridicamente falando, e pode-se considerar abusiva até sua utilização para fins de decretação de medidas cautelares de natureza penal, posto que não se presta suficiente, sequer, para evidenciar o *fumus commissi delicti*.

## Considerações finais

A polêmica que envolve a aplicação do instituto da colaboração premiada, disciplinado de forma mais detalhada com o advento da Lei n. 12.850 (2013), tem potencial para alterar todos os contornos jurídicos já consolidados no direito nacional, considerando que sua adoção deriva de sistema de Justiça diverso, do direito anglo-saxão, onde vigora o sistema da *Common Law*.

A introdução desses mecanismos de enfrentamento da macrocriminalidade no cenário nacional sem preocupação com seus impactos e sua compatibilidade com normas constitucionais causa, como sempre, consequências inimagináveis, permanecendo vulneráveis valores inerentes à dignidade da pessoa humana e cláusulas pétreas consagradas na CF (1988), a exemplo da presunção de inocência, do juiz natural e da licitude das provas.

Somente a aplicação excepcional do instituto, sob estrita supervisão judicial, pode assegurar sua sobrevida, afastando-o de experiências perniciosas que vão desde a utilização da prisão e/ou ameaça desta para fins de colaboração, até a possível usurpação de poder, como aplicação de pena, regime diferenciado de cumprimento de pena, desistência de recursos e *habeas corpus*, dentre outras aberrações que violam a reserva de jurisdição, comprometendo, mesmo com a melhor das isenções, o combate sério e responsável ao que se denomina *corrupção sistêmica*.

Longe dos parâmetros constitucionais e legais não temos investigação, não temos processo, não temos condenação. Tudo permanece inebriado, em uma doce ilusão de democracia com estado de exceção.

---

## Referências bibliográficas

- Abranches, S. H. H. (1988). Presidencialismo de coalizão: o dilema institucional brasileiro. *Dados*, 31(1), 5-33.
- Anselmo, M. A. (2016, 29 de março). *Colaboração premiada e polícia judiciária: a legitimidade do delegado de polícia*. Recuperado de <http://www.escolasuperiorpoliciacivil.pr.gov.br/arquivos/File/Noticias1sem2016/PoliciaJudiciaria.pdf>
- Badaró, G. H. (2012). *Processo penal*. Rio de Janeiro, RJ: Elsevier.
- Badaró, G. (2015, fevereiro). *O valor probatório da delação premiada: sobre o § 16 do art. 4º da Lei n. 12.850/13*. Recuperado de <http://badaroadvogados.com.br/fev-de-2015-o-valor-probatorio-da-delacao-premiada-sobre-o-16-do-art-4-da-lei-n-12850-13.html>
- Campos, A. C. (2018, 21 de junho). *Delegados e procuradores divergem da decisão do Supremo sobre delação*. Recuperado de <http://agenciabrasil.ebc.com.br/justica/noticia/2018-06/delegados-e-procuradores-divergem-sobre-decisao-do-stf-sobre-delacao>
- Chiavario, M. (2012). *Diritto processuale penale: profilo istituzionale* (5a ed.). Torino, Italia: Utet Giuridica.
- Constituição da República Federativa do Brasil, de 5 de outubro de 1988*. (1988). Brasília, DF.
- Dallagnol, D. (2015, 4 de julho). *As luzes da delação premiada*. Recuperado de <https://epoca.globo.com/tempo/noticia/2015/07/luzes-da-delacao-premiada.html>
- Gomes, L. F., & Silva, M. R. (2015). *Organizações criminosas e técnicas especiais de investigação*. Salvador, BA: Juspodivm.
- Jardim, A. S. (2000). *Direito processual penal* (9a ed.). Rio de Janeiro, RJ: Forense.
- Lei n. 12.850, de 2 de agosto de 2013*. (2013). Define organização criminosa e dispõe sobre a investigação criminal, os meios de obtenção da prova, infrações penais correlatas e o procedimento criminal; altera o Decreto-Lei n. 2.848, de 7 de dezembro de 1940 (Código Penal); revoga a Lei n. 9.034, de 3 de maio de 1995; e dá outras providências. Brasília, DF.
- Ministério Público Federal. (2017, 31 de março). *Inquérito 3.984/DF*. Recuperado de <http://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=306971106&ext=.pdf>
- Ministério Público Federal. (n.d.). *7ª Câmara de Coordenação e Revisão: relatório de gestão – biênio 2014-2016*. Recuperado de <http://www.mpf.mp.br/atuacao-tematica/CCR7/atos-e-publicacoes/Relatoriodegesto20142016Final.pdf>
- O Portal de Notícias da Globo. (2018, 8 de agosto). *3,5 mil gestores do Ceará têm contas rejeitadas e não podem registrar candidatura, segundo TRE*. Recuperado de <https://g1.globo.com/ce/ceara/eleicoes/2018/noticia/2018/08/08/35-mil-gestores-do-ceara-tem-contas-rejeitas-e-estao-inelegíveis-segundo-tre.ghtml>

---

Polícia Federal. (2017, 8 de setembro). *Ofício n. 6/2017 – PF*. Recuperado de <https://www.migalhas.com.br/arquivos/2017/10/art20171020-07.pdf>

Procuradoria-Geral da República. (2016, 26 de abril). *Ação Direta de Inconstitucionalidade 5508*. Brasília, DF. Recuperado de <http://www.mpf.mp.br/pgr/documentos/adi-5508>

Revista Consultor Jurídico. (2018, 27 de junho). “*Se eu fosse advogado, não fecharia delação com a polícia*”, diz De Grandis. Recuperado de <https://www.conjur.com.br/2018-jun-27/advogado-nao-negociar-delacao-policia-procurador>

Supremo Tribunal Federal. (2018a, 11 de setembro). *Inquérito 4.458/DF*. Recuperado de <https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15338747114&ext=.pdf>

Supremo Tribunal Federal. (2018b, 14 de setembro). *Ação Penal 1.003/DF*. Recuperado de <https://www.jusbrasil.com.br/diarios/208592851/stf-14-09-2018-pg-158>

Vasconcellos, V. G. (2017). *Colaboração premiada no processo penal*. São Paulo, SP: Revista dos Tribunais.

## Para citar este artigo:

### Norma A – ABNT

ANDRADE, L. A. C.; FROTA, F. H. S. Colaboração premiada: autoridades legitimadas e valoração probatória. *Conhecer: Debate entre o Públíco e o Privado*, n. 22, p. 108-132, 2019.

### Norma B – APA

Andrade, L. A. C., & Frota, F. H. S. (2019). Colaboração premiada: autoridades legitimadas e valoração probatória. *Conhecer: Debate entre o Públíco e o Privado*, 22, 108-132.

### Norma C – Vancouver

Andrade LAC, Frota FHS. Colaboração premiada: autoridades legitimadas e valoração probatória. *Conhecer: Debate entre o Públíco e o Privado* [Internet]. 2019 [cited Abr 22, 2019];(22):108-132. Available from: <https://revistas.uece.br/index.php/revistaconhecer/article/view/1025>

# Human rights in “Bolsonarism”: “decriminalizing outlaws” and “punishing police officers”

**Emanuel Freitas da Silva**

Ph.D. in Sociology - UFC

emanuel.freitas@uece.br

## Abstract

This article aims to analyze relations between the human rights policy, as conceived and deployed by contemporary States, and its current representations. To do this, the corpus of analysis consists in representations of such rights produced in Brazil through the performance of the then Congressman Jair Bolsonaro, which built the so-called ‘Bolsonarism’ and were present in his presidential campaign, (re)producing considerable ideological opposition to this policy, expressed above all by the idea that ‘a good criminal is a dead criminal.’ Thus, we will see how anti-human rights propaganda constitutes an indispensable element to grasp Brazilian politics nowadays, either in electoral terms or in terms of (lack of) public policies.

**Key words** human rights; democracy; hate; politically incorrect.

## Os direitos humanos no “bolsonarismo”: “desriminalização de bandidos” e “punição de policiais”

## Resumo

Este artigo tem por objetivo analisar as relações entre a política de direitos humanos, tal como pensada e implementada pelos Estados contemporâneos, e suas representações vigentes. Para tanto, toma-se como *corpus* de análise as representações de tais direitos produzidas no Brasil a partir da atuação do então deputado Jair Bolsonaro, que construíram o denominado “bolsonarismo” e estiveram presentes em sua campanha presidencial, (re)produzindo

---

considerável oposição ideológica a essa política, expressa sobretudo pela ideia de que “bandido bom é bandido morto”. Assim, veremos como a propaganda antidireitos humanos constitui um elemento indispensável para a compreensão da política brasileira nos dias de hoje, seja em termos eleitorais ou em termos de (não) políticas públicas.

**Palavras-chave** direitos humanos; democracia; ódio; politicamente incorreto.

## Los derechos humanos en el “bolsonarismo”: “despenalización de bandidos” y “castigo de policías”

### Resumen

Este artículo tiene como objetivo analizar las relaciones entre la política de derechos humanos, tal como fue concebida y desplegada por los Estados contemporáneos, y sus representaciones vigentes. Para hacer esto, el corpus de análisis consiste en representaciones de tales derechos producidas en Brasil a partir de la actuación del entonces diputado Jair Bolsonaro, que construyeron el llamado “bolsonarismo” y estuvieron presentes en su campaña presidencial, (re)produciendo una considerable oposición ideológica a esta política, expresada sobre todo por la idea de que “un buen bandido es un bandido muerto”. Así, veremos cómo la propaganda anti-derechos humanos constituye un elemento indispensable para la comprensión de la política brasileña hoy en día, ya sea en términos electorales o en términos de (falta de) políticas públicas.

**Palabras clave** derechos humanos; democracia; odio; políticamente incorrecto.

### Introduction

In his inaugural speech as president of Brazil, on January 1, 2019, Jair Messias Bolsonaro (Partido Social Liberal – PSL) defined human rights as an “*ideology that decriminalizes outlaws, punishes police officers, and destroys families.*” The view of human rights as an ‘ideology’ that criminalizes law enforcement agents in the exercise of their functions and serves only the purposes of ‘defense of outlaws’ has taken shape in recent years in Brazil, above all through Bolsonaro’s parliamentary work, and this became a major element of the set of ideas – ideology – herein named as ‘Bolsonarism,’ which finds in the opposition to such rights a key mark.

Based on the above, this article aims to analyze the relations between the human rights policy, as conceived and deployed by the Brazilian State in recent years, above all during the administrations of the Partido dos Trabalhadores (PT), over the years that

---

Lula (2003-2010) and Dilma (2011-2015) were in office, taking as corpus of analysis the representations of such rights produced in Brazil through the performance of the then Congressman Jair Bolsonaro that structure the so-called Bolsonarism.

After this introduction, the text is divided into the following sections: a) introduction to the emergence and establishment of human rights in the Western world, highlighting their relations intertwined with the democratic rule of law; b) introduction to studies on the state of the art of human rights during PT's terms in office, highlighting advances and setbacks; c) analysis of statements by Bolsonaro about human rights and the relation between these statements and his voters' position, establishing an ideology anti-human rights; and, finally, d) in the final remarks, the possibility of analyzing the Brazilian phenomenon of legitimizing an anti-rights political platform as expression of a greater phenomenon is pointed out: the denial of rights itself.

## **Human rights: historical context of emergence, definition, and relation to the democratic rule of law**

The classical conceptualization of *human rights*, or their emergence, is related to the transformations engendered by the *revolutions* in the 18th and 19th centuries, especially the French Revolution<sup>1</sup>, and it has an imbricated relation to *democracy as a political model* adopted in the international scenario by having such transformations as a basis. This is so because it was within the framework of these changes, above all after the fall of the monarchical regimes, that *modern constitutionalism* appeared, which responded to the requirement of legislative texts that provided for the duties and the rights of rulers and those ruled, no longer established through customs, but by means of a set of pieces of legislation, thus representing a significant victory of citizens in face of the power to which they are submitted in Western history.

By proclaiming the freedoms and equalities of men turned into citizens, politics has been based on the rights regarded as *natural* and *inalienable* (such as freedom, property, security, etc.)<sup>2</sup>, thus constituting the very notion of *citizenship*, claiming that men had rights well before their constitution as members of a *political community*, derived from their participation in the *human community*, rights, hence, inherent to their nature – therefore *natural* – so, full citizenship would consist in having such rights guaranteed and protected by the State, the political, *artificial* community.

---

**1** As Santos (2013, p. 47, our translation) reminds us: "it is usually recognized that human rights, as emancipatory language, stem from the 18th-century Enlightenment, the French Revolution, and the American Revolution [...] In the 18th century, for instance, human rights played a role in the ongoing revolutionary processes and they were one of their languages."

**2** Above all since the debate engendered by the discourses of contractualists, among whom Thomas Hobbes, John Locke e Jean-Jacques Rousseau stand out, in the 17th and 18th centuries.

---

The historical framework around this theme is, undoubtedly, the Universal Declaration of Human Rights (UDHR) (Organizaçāo das Nações Unidas [ONU], 1948), inspired by the principles that guided the socio-political transformations in Europe and in the United States of America (USA) between the 18th and 19th centuries, as mentioned above, which led subsequent generations to find inspiration there for political struggles concerning the recognition and realization of these rights. Adopted by the United Nations (UN) on December 10, 1948, the UDHR recognized the requirement that every human being enjoys the right to a dignified life, free and without distinction of any kind. Thus, it might be the recognition, by the *political community*, of the sovereignty of the *human community*. So, speaking of human rights is speaking of a set of rights provided for and recognized at the formal level, by means of agreements signed from the early 20th century on<sup>3</sup>, among several countries, including Brazil, which committed to adopt laws and public policies for its realization, so that, in the nations as a whole, each of the signatories would contribute to the full development of the peoples.

A first debate that must be had when analyzing the origins and concepts of human rights and their relation to democratic political regimes is the philosophy, so to speak, which underlies their definition. There are those who think of such human rights as concerning *human beings*, all human beings, since the portability of such rights is inscribed in their human condition: they have rights because they are human – it would be like a belief that such rights are *rights of men*. So, they might work as limits to the sovereign power of the State. Others advocate that such rights are concessions given to individuals by the State, the political community, which, in the exercise of its sovereign power, grants its members guarantees – therefore, such rights might be the rights of *men turned into citizens*. Nicolau Matteucci (2016, p. 354, our translation) concludes the following about this:

[...] those who argue that such rights are natural, in what regards men as men, also argue that the State can and should recognize them, thus admitting a pre-existing constraint to its sovereignty. For those who do not follow ius-naturalism, these are subjective rights granted by the State to individuals, based on the autonomous sovereignty of the State, which is not limited in this way.

---

**3** The dimension of rights declared to be human rights is pointed out by Ribeiro (2017, p. 63, our translation) in these terms: “human rights are not voted, but declared. They are not the result of a democratic majority. They owe their nature as a right not to the political will of an assembly, no matter how noble it is, but to the fact they are the first among the rights, ‘natural,’ as the 18th-century philosophers would say. This crucial assumption of rights declaration is already contained in the title of documents both from the 1789 French Constituent Assembly and the 1948 United Nations Assembly – and this means that such rights take precedence over any government.” Santos (2013, p. 25, our translation) also stresses the importance of universal declarations, which “depart from a concept of human nature,” thus defining what is “defined as a violation of human rights.”

---

In both interpretations, the author claims, there is evidence that “the individual is not a monad, but a social being who lives in a situated context” (Matteucci, 2016, p. 354, our translation), having her/his rights – either interpreted as *natural* or as *granted* – guaranteed by the presence of the State, political community, through their formality under the nickname *citizenship*. Thus, the issue of human rights is indissociable from the emergence of modern democratic regimes, above all because, even after the emergence of constitutional texts marked by an international order that has a predominantly democratic bias, the threat of anti-rights attitudes taken by the State itself persists, since, as the author warned in the 20th century, “the struggle for civil rights is resumed” (Matteucci, 2016, p. 355, our translation), i.e. those that concern the *ensured and effective participation of individuals as citizens in the modern State*.

Given the above, we may corroborate the idea that there is an imbricated relationship between democracy and human rights. Or rather: there is a *conditio sine qua non* in the realization of democracy: the guarantee and realization of such rights; therefore, a condition-based relationship. The relationship between democracy and these rights is highlighted by Renato Janine Ribeiro (2017, p. 56, our translation) in the following terms:

There is no democracy, today, without human rights [...] Human rights are the main contribution of modernity, from the English, American, and French revolutions on, to the theory and practice of democracy, contributing to human relations more truthful, more respectful towards the other – more democratic. They contribute so that the modern citizen defines her/himself by having her/his right to have rights, starting from an idea of citizenship focused on the denial of discretion, i.e. depending on the others' will.

According to the Brazilian philosopher (Ribeiro, 2017), human rights, formulated by means of the revolutionary actions that founded modern democracy – with an emphasis on the *right to political participation and expression* –, work, above all, as conditions for realizing the modern democratic State, which also emerged to ensure them; but the author points out conditions for realization in order to require individuals to participate in public life, a participation without which there would be no realization of such rights that, *a priori*, exist only as *declared*, requiring participation to become *ensured*. This is so because:

Participation in political life has two edges. On the one hand, it is the freedom not to be under the tutelage of others. In fact, more than freeing from the authority of others, it indicates that I emancipate myself from the others' *whim*, as Locke shows in the *Second Treatise of government*: the other's power over me will always

---

be, from my viewpoint, *arbitrary* [...] On the other hand, this right to be present in the public affair requires me to participate in it. To say that everyone's house is a building made by everyone does not mean only to liberate everyone from obeying the other's orders: it is also affirming that there will be no everyone's household if everyone does not build it [...] In modern politics, along with its positive contribution, which consists in constraints to State's power stemming from human rights, there is the issue of ensuring that there is *still* a public space, a democratic or at least *political* affair – which depends on the citizens, who must morally take part in the *res publica*, but this is not their obligation. [...] the constitutive rights of public affairs are also duties [...] Human rights are not only guaranteed by democratic legal relationships: they *derive* from them. The pair right/constitutive duty in democratic regimes is what engenders human rights in general (Ribeiro, 2017, pp. 60-64, emphasis by the author, our translation).

Human rights are categorized from two perspectives. In the first, we have the following categorization: civil rights, political rights, and social rights. *Civil rights* are those that concern individuality (freedom of thought, freedom of belief, economic freedom, etc.). Such rights "oblige the State to adopt an attitude of non-impediment, an abstention" (Matteucci, 2016, p. 354, our translation). On their turn, *political rights* concern the active freedom of men, already turned into citizens, as members of a State, and relate to their participation in political life (freedom of association, freedom of assembly, political and electoral rights, etc.). Meanwhile, *social rights* are conquests inherent to the industrialized world and they concern conditions of life, above all the economic ones, which guarantee a minimum of certainty to citizens (right to work, social assistance, education, housing, etc.).

A second perspective, adopted by modern constitutionalists, is that dividing human rights into four generations. In the *first generation* there might be the rights previously defined as *individual*, *civil*, and *political*, since they protect the individual from the State's tyranny. In the second generation there might be the *economic*, *social*, and *cultural rights*, since these motivate the State's actions to foster social justice. The *third generation* might encompass *collective rights*, such as environment protection, culture of peace, and self-determination of peoples. And, lastly, *fourth generation* rights might be those corresponding to *minorities*, as a result of contemporary social struggles. The first three generations were conceived in the 19th and 20th centuries, while the last one is forged in the XXI century.

One way or another, regardless of the perspective adopted for seeing human rights as a consensus<sup>4</sup> of and in modern democratic States, it is worth noticing the view that "in one way or another, the State has remained in the center of human rights debates" (Santos & Chauí, 2013, p. 51, our translation), because it is, above all, about the State's advances against (through arbitration) or in favor (through legislations and public policies)

---

**4** Such a consensus, however, is relativized by many intellectuals, as we see below.

---

of the individuals' dignity that human rights (in their civil, economic, political, and social dimension) are effectively translated into. These would be the forms of State affirmation (*against or in favor*) that might attest in which degree of effectiveness, or negation, human rights are in a given national unity. As the authors highlight:

Over the last two hundred years, human rights have been incorporated into the constitutions and legal-political practices of many countries and they have been reconceptualized as rights of citizenship, directly guaranteed by the State and coercively applied by the courts: civic, political, social, economic, and cultural rights (Santos & Chaui, 2013, p. 50, our translation).

With these considerations in mind, let us turn to the analysis of advances and setbacks in the policy of promoting human rights in Brazil, during the years of the PT at the head of the federal government (2003-2016), above all because such supposed advances serve as elements of strong opposition of the Bolsonarism to the concept of human rights, nicknamed a 'defense of outlaws.'

## **Human rights in contemporary Brazil: advances and setbacks during the PT years (2003-2016)**

The election of Luís Inácio Lula da Silva (Lula), the PT's candidate to the Presidency of the Republic, in 2002, led a considerable part of progressive sectors in the Brazilian politics to the federal government, something which, among other facts, would mean a (radical) deepening in the deployment of public policies related to human rights, which was initiated during the terms in office of Fernando Henrique Cardoso (FHC), from the Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB), between 1995 and 2002. It was over FHC's administration, for instance, that the first two versions of the Brazilian National Human Rights Program (Programa Nacional de Direitos Humanos – PNDH) were deployed, in 1996 and 2002, and the third was deployed in 2009, under Lula's administration.

Important researchers in the area point out significant advances in the area<sup>5</sup>, without denying setbacks that imposed considerable regressions in rights already conquered,

---

**5** We may cite as examples the creation of the following agencies: Brazilian National Council for Human Rights, Brazilian National Council for the Rights of the Elderly, Brazilian National Council for the Rights of Children and Teenagers, Brazilian National Council to Fight Discrimination against LGBT Persons, Brazilian National Council for the Rights of Persons with Disabilities, Brazilian Special Commission on the Dead and Missing Persons, Brazilian National Committee for Human Rights Education, Brazilian National Committee for Observing Religious Diversity, among others.

---

including violations<sup>6</sup>, above all because the ‘plans’ of action often came down to ‘letters of intent.’ Soares and Guindani (2017) do take stock of the years under PT’s administration with regard to human rights. The authors highlight significant advances in the reduction of social inequalities (above all by increasing the income of the poorest individuals, by raising the minimum wage, payroll loans, and the Programa Bolsa Família), affirmative policies to fight racism and other forms of discrimination, attention to issues related to women’s protection and advocacy (especially with the anti-femicide law), reduction of Amazon deforestation, establishment of the culture agenda as a political agenda, and reduction in the number of homicides, above all through incentives to military police officers’ qualification.

Despite these considerable advances, the authors point out the ‘immobility’ of PT’s administrations stemming from ‘political alliances’ with conservative sectors, with marked opposition to human rights standards (above all the ‘collective’ and ‘civil’ rights), under the allegation of the need for ‘sharing responsibilities’ between the federated entities.

According to the authors, the case of crimes committed by agents of the State is illustrative:

Political alliances with state governments that authorized and covered up police brutality, including extrajudicial executions, imposed presidents Lula and Dilma, and much of the PT, obsequious silence in face of nameless violations of human rights. The case of Rio de Janeiro illustrates this pusillanimous attitude. As the overwhelming majority of the victims are poor and black youngsters from the outskirts and slums, tacit consent has a particularly significant meaning, making the federal PT’s administrations throw out of the window so many significant advances on the public security front. [...] To cite just a few data and demonstrate there is no rhetorical exaggeration, between 2003 and 2015, in Rio de Janeiro, there were 11,343 deaths caused by police actions. [...] Faced with this spectacle of institutional degradation and mass murder, the PT’s administrations have washed their hands; they did not even block the transfer of funds to the security department and the police forces involved in the daily massacre (Soares & Guindani, 2017, pp. 199-200, our translation).

Thus, the public security field – which also involves the criminalization of poor and black youth –, along with identity standards, would be most affected by circumstantial PT’s alliances, seeking to reelect Lula (2006) and Dilma (2014), leading to considerable setbacks in Brazil’s human rights policy<sup>7</sup>.

---

**6** Almeida (2009) points out the “continuous and systematic violation of first-generation human rights in Brazil,” leaving Lula’s administrations far from being an exception, and it may be regarded as a State policy.

**7** This information shows a clear ‘loosening’ of the Brazilian State during the PT era with regards to the punishment of crimes committed by law enforcement agents and, therefore, considerable violation of human rights by the State,

---

Another setback in the years of PT's administration is the advance observed in the imprisonment policy, above all concerning black youngsters and perpetrators of crimes against property, ranking the country at the fourth world position in terms of prison population:

In 2014 there were 574,000 prisoners in the country, 61.7% were blacks and 40% were under provisional imprisonment. Those who served a felony murder sentence accounted for about 12% of the total. Most committed crimes against property or got involved in illegal trade in illicit drugs. That is, the evidence pointed out a complete inversion of priorities, to the detriment of life appreciation and violent crimes against the person. Since 2014, there is no consolidated data available, but it is assumed that, in 2016, the prisoners are already more than 700,000 (Soares & Guindani, 2017, p. 203, our translation).

Significant setbacks in the promotion of human rights, above all the social ones (in the public security area), during PT's administrations are also analyzed by Jatobá (2017). After analyzing the 'premature and rather unstructured' plan of FHC's administration, in 2000, and the creation of the Brazilian National Public Security Plan the following year – limited to mere transfer of funds for purchasing weapons and vehicles for the state police forces –, in addition to analyzing the creation of the Brazilian National Public Security System during the first Lula's term in office – which led to a significant decrease in the number of murders – and the creation of the Brazilian National Public Security and Citizenship Program (Programa Nacional de Segurança Pública e Cidadania – PROANSCI), along with the approval of the Brazilian Disarmament Statute, the author begins to consider the misconduct of public policies in the area during Lula's second term in office and during Dilma's administration. The author's stocktaking is as follows:

Despite this significant opening up of security policy for society, the subsequent years until the end of Lula's second term in office showed progressive growth of lethal violent crimes in the country. In 2010, the rate of violent deaths per 100,000 [inhabitants] reached 27.4. There was no decreasing trend, but an increase in lethal violence, although it was the year with the highest funds for security spending in the decade provided by the Federal Government, i.e. R\$ 13.6 billion. [...] President Dilma Rousseff started her administration with a rate of 27.1 and she ended her first term with a rate of 29.4 intentional violent deaths per 100,000

---

contradicting the popular imagination that exactly under PT's administration there might have been persecution against such agents, to the detriment of a persecution against the 'actual outlaws,' as the expression uttered by Jair Bolsonaro that opens this article illustrates. We may claim that a major research agenda on this paradox is imposed there.

---

inhabitants. From the viewpoint of funds for security spending, there was no increase. There was even a decrease in the final years. [...] Little progress was made in research and theoretical literature. [...] But in the end, in 2014, 59,681 people were killed violently in the country, the highest number of deaths in Brazil until then (Jatobá, 2017, pp. 212-213, our translation).

Thus, there is a contradiction in terms. On the one hand, scholars in the human rights area point out significant advances in the agenda during PT's terms in office, above all regarding identity standards, while highlighting disastrous setbacks in major sectors of the same agenda, especially concerning practices of disrespect for human rights on the part of State agents, mainly police officers, with a focus on the growing figures of police violence in the country; these scholars also signal a growing number of lethal actions, accompanied by considerable levels of feelings of security and lack of protection on the part of the population, fostering social support for a police-based agenda and militarization of social life. This might demonstrate an undeniable lack of significance of human rights on the government agenda, above all with regard to life protection.

On the other hand, we have witnessed considerable social opposition to human rights in the country, represented as *rights of outlaws*, which might have, throughout the 'PT years,' 'hindered police action,' 'loosening laws' and providing 'outlaws with protection.' Thus, human rights represent, in the midst of society, mere defense of a portion of it – that belonging to outlaws –, while putting the large majority aside and leaving it unprotected, i.e. those who do not commit crimes: so, there is nothing better to do than opposing such rights. One of the reasons for this opposition is considered by Renato Janine Ribeiro (2017, pp. 54-55, our translation) in the following terms:

An unintentional mistake that draws my attention to human rights advocates is the fact that they, insensibly, let their noble cause be confused with advocating only the rights of victims of police action. Then, the concept ended up getting quite limited. This is what facilitates a harsh reaction to human rights, since the horrible sentence "human rights to human beings who are right" (which denies the right to a fair trial, even to know if the person is "right") until the expression I once heard talking to a taxi driver, who complained about the "human resources personnel" [...] who helped any outlaw as soon as she/he was arrested and neglected honest, good, law-abiding persons. [...] what seems to me a strategic mistake of militants of the cause is not to make public there are countless human rights, covering almost the whole range of what we are and do. Attention to this point becomes all the more urgent because the easiest mass to get convinced that human rights have been designed only for outlaws – and, therefore, to oppose them – consists in the poor, unemployed, vulnerable persons.

---

I take the liberty, within the scope of this article and given the objective impossibility of carrying out an accurate historical survey, to set as a symbolic landmark of this representation of human rights as the right of outlaws, in Brazil, the comment by the *Jornal do SBT* presenter, Rachel Sheherazade<sup>8</sup>, in January 2014. A young black man, recidivist in theft, was captured by a group of young men, who call themselves ‘punishers,’ after attempted robbery on a beach in Rio de Janeiro, and attached him to a pole using a bicycle chain, getting brutally beaten with a stick, everything recorded on cell phone cameras. The images circulated around the world, causing outrage and protest by human rights organizations. Then, during the editorial section of the *Jornal do SBT*, at night, the presenter said, among other things, the following:

*The counter-attack on the outlaws is what I name as collective self-defense of a stateless society against a state of unlimited violence. As well as on the defenders of Human Rights who have pitied the little robber man stuck to the pole, I launch a campaign: do Brazil a favor, adopt an outlaw!*

The phrase “adopt an outlaw” was widely shared on the social media, and the video reached a significant number of views, leading journalist Rachel Sheherazade to achieve the status of a major ‘opinion maker’ of right-wing groups, which took on a marked opposition to human rights, as these groups oppose many progressive achievements of the 19th century – including the UDHR itself (ONU, 1948).

However, it is worth highlighting, herein, how such a representation of human rights as something to be fought, since it ‘only advocates outlaws,’ has constituted a political flag nowadays, thus it has gathered considerable support, above all among youngsters, to the political platform of the then candidate Jair Bolsonaro. Luis Felipe Miguel (2018, p. 23, our translation), for instance, points out how such a representation joins the “campaign to lower the age of criminal responsibility” and the “criticism of social programs, which would encourage laziness and discourage self-effort.” How, then, can we see the ideological opposition of Bolsonism to human rights? How do its constituent elements interconnect? This is what I address in the next topic.

---

<sup>8</sup> Who, after that, would appear like one of the most influential personalities exerting influence on the Brazilian right-wing, according to the study conducted by Messenberg (2017).

---

## **Constituent elements of Bolsonarism: *human rights to human beings who are right***

When his name was approved for the presidential candidacy by the PSL, in June 2018, the then Congressman Jair Messias Bolsonaro, a retired captain of the Brazilian Army, accumulated 30 years of parliamentary life, with a strong emphasis on a discourse of militarization as a solution to Brazilian problems, including a heated defense of the military regime established by means of a coup d'État, in 1964. During the voting phase to open an impeachment proceeding against former President Dilma Rousseff, from the PT, in April 2016, Bolsonaro pronounced his vote by using the following terms:

*They lost in [19]64, they lost now in 2016. For the family and the innocence of children in the classroom that the PT never observed, against communism, against the São Paulo Forum, for the memory of Colonel Carlos Alberto Brilhante Ustra, the dread of Dilma Rousseff, for the Caxias' Army, for our Armed Forces, for a Brazil above all and God above everyone, my vote is "yes."*

When uttering his yes vote to impeach Dilma Rousseff, the then Congressman Jair Bolsonaro lists the main elements of his worldview, his ideology: advocating the regime established by the 1964 civil-military coup; mention of a supposed ‘gender ideology;’ opposition to a supposed communism in action in Brazil; advocating the Armed Forces; and legitimizing appeal to a religious imagination that marks his *persona*<sup>9</sup>.

In March 2013, when the controversial Congressman Marco Feliciano, from the Partido Social Cristão (PSC), was chosen to chair the Chamber of Deputies’ Human Rights Commission (Comissão de Direitos Humanos – CDH)<sup>10</sup>, Bolsonaro denied the significance of “Indians, blacks, whites, yellows, the poor” and claimed that the “main advocacy of the commission is children’s advocacy,” and, from that moment on, no “LGBT children’s seminar, with people encouraging 5-year-olds to have sex with a same-sex partner,” would be attended anymore. According to Bolsonaro, the CDH “wanted to inseminate the seeds of discord in families by prostituting children at schools.” And he would close his speech by saying that the CDH did not advocate “neither Christianity or the family,” and, chaired by Marco Feliciano, it “would no longer sponsor *the gay kit*” (Bolsonaro, 2013).

---

**9** In the space of this article, it is not possible to trace a sample of Jair Bolsonaro’s political career until he arrives at the 2018 electoral campaign. Such an analysis has been conducted by Rezende (2018), Kamradt and Di Carlo (2018), and Tible (2018). Herein, what we do is grasping the platform of the *candidate* Bolsonaro, not the political career of the *Congressman* Bolsonaro, and this only with regard to his opposition to human rights. A rather humble work, therefore, which requires the reader to resort to other studies having a broader corpus of analysis.

**10** A significant study on this episode was conducted by Cunha (2014).

---

The following year, in February 2014, faced with the possibility of being elected to the presidency of the CDH, Bolsonaro would say the following statements:

*Majority is one thing, minority is another. Minority has to shut up, bow to the majority. That is it. I do want to respect the majority, not the minority. When I speak of the death penalty, it stems from the fact that a minority of outlaws terrify a majority of innocent people [...] Seeking the age of criminal responsibility and advocating these outlaws as if they were persons excluded from society. They are not excluded, they are vagabonds. My commission will not have room to defend this kind of minority. [...] Seeking a way to tell society that it has been deceived by the Brazilian Disarmament Statute, which only disarmed it, this did not disarm outlaws [...] The human rights policy should be aimed at humans who are right, and not at vagabonds, outlaws, those living at the government's expense [...] Homosexuals are not demigods, the fact that a guy has sex by using his excretory organ does not mean that he is going to have the right of being better than others [...] Do we have to respect homosexuals? Indeed, they have to respect us, it's the opposite, it's the opposite [...] The Brazilian prisons are such a matter of wonder [...] There is no minority's defense here. Human rights are not about defending minorities. The best thing about Maranhão is the Pedrinhas prison (Bolsonaro, 2014a).*

On December 9, 2014, at the Chamber's Plenary Session, the then Congressman responded to his parliamentary colleague, Maria do Rosário, from the PT, who had preceded him in the pulpit and delivered a speech on the occasion of the International Human Rights Day; Bolsonaro said, among other things, the following:

*In Brazil it is the international day of vagabondage. Human rights, in Brazil, only advocate outlaws, rapists, bad guys, kidnappers, and even corrupts. The International Human Rights Day, in Brazil, only serves that purpose. This is in the people's mouths (Bolsonaro, 2014b).*

At the CDH meeting held on October 16, 2015, which discussed police violence in the states, the then Congressman said the following:

I wanted to be the State's governor, and I would have the military police that would kill most people in that state. These individuals understand only one language: that of violence, that of blows and kicks [...] We have a terrible Constitution with regard to human rights. There is no death penalty here, the guy fears nothing.

---

As long as we have this idea, “wow, 60,000 people were killed,” I wanted to see 220,000 vagabonds killed homeless people [...] It’s a joke, people let a dove fly away in Copacabana [...] I wanted a commander to invite those who advocate peace to enforce land repossession. [...] Many of you just don’t care about the cop’s life. You should be ashamed to come here and talk about all this bullshit [...] If it’s not intended to shoot, you should hire an unarmed police. [...] If I ever have the power to do so, I will not have a penny for NGOs [Non-governmental organization], not a penny for any human rights agency. You are going to have to work, you will not depend on the misery of a military police officer or a civil police officer anymore. [...] Moderate use of force? What is it? To grimace? [...] You are not concerned with public safety, acting like young girls, acting like sissies to cope with organized crime (Bolsonaro, 2015).

On May 23, 2016, in the Brazilian Committee on Foreign Relations and National Defense (Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional), when discussing the issue of child rights and punishment for pedophilia crimes, the then Congressman said there are problems settled by “*using fisherman’s knives*” and that “*human rights are my [balls]*.” In the same year, in November, Jair Bolsonaro would post on his Twitter account the content reproduced in Figure 1 – shared by one of his sons, the Councilman Carlos Bolsonaro.

**Figure 1** Bolsonaro and human rights.



Fonte: Congresso em Foco (2017).

---

The following year, a decision by Minister Carmem Lúcia, from the Brazilian Federal Supreme Court (Supremo Tribunal Federal – STF), suspended another previous decision that aimed to zero the essay writing test of candidates participating in the Brazilian National High School Exam (Exame Nacional do Ensino Médio – ENEM) whose contents violated human rights.

Bolsonaro's statements of marked opposition to what he sees to be the issue of human rights are innumerable, and it is not the purpose of this article to list one by one. The utterances transcribed already serve to demonstrate what the then Congressman could mobilize concerning the theme, which would be largely triggered as imagery by his voters, before and during the 2018 presidential campaign. Thus, the term *human rights* refers to a set of practices that might advocate bad guys, outlaws, land invaders, pedophiles, and prisoners, attacking policemen, on the one hand; on the other hand, they might encourage children's early homosexualization through the infamous 'gay kit'; finally, they would provide minorities with unacceptable privileges<sup>11</sup>, among them the blacks assisted by affirmative action policies, the Indians. Therefore, he would have to oppose it all, especially in the name of advocating the *citizens who are right* (mainly policemen), the *traditional families*, and meritocracy. Thus, these would be the constituent flags of Bolsonarism as a political expression way. However, I think that the greatest emphasis, among the adherents of such ideologies, lies on the fact that human rights might serve only as protection for outlaws, something which requires two movements, expressed in the image of Bolsonaro: greater stiffening of legislation and greater militarization and weapons' presence in social life.

Three studies help understanding the constituent elements of Bolsonism, above all in the overt opposition to human rights, based on their representation conceived by the then candidate. The first one was conducted by Esther Solano (2018), in São Paulo city, by means of open-ended interviews whose aim was grasping the discursive arguments of a 'new right-wing,' grounded in support to the candidate Jair Bolsonaro. Identified as an honest candidate, who differed from the political class in general, Bolsonaro emerged to this group as the option of choice, with ready and effective responses to problems regarded as 'real' for the set of respondents, thus characterized by the researcher:

These groups, which are defined mainly as right-wing (31.4%), center-right-wing (17.4%), and conservative (47.3% very conservative, 34.4% somewhat conservative), responded to the questionnaire in a rather inconsistent manner (34.8% agree that same-sex union does not constitute a family, 48.6% think the school should teach religious values, 57.2% think feminism is machismo in reverse). The unit of answers lies on three issues: 1) punitivism (82.6% support

---

<sup>11</sup> Rancière (2014) accurately observes a dynamics of 'hatred of democracy,' above all with regard to rights granted to minorities, as a modality of contemporary political action.

---

an increased punishment to punish criminals, 84.6% support lowering the age of criminal responsibility), rejection of social programs and those aimed at redistributing income that characterize PT's terms in office (82.2% think that the Programa Bolsa Família encourages people not to work, 75.2% think that quotas are not a good measure) and, fundamentally, on anti-PT (84.8%). [...] Alongside these tensions, the never-solved public security problem always remains as an open doorway to right-wing groups. The lack of a competent response to this issue, during the PT's terms in office, leaves a punitive and demagogic right in charge of it, which insists on the drug war, the police-driven state, and the militarization of public security. As a major exponent of this policy, Rio de Janeiro's military intervention demonstrates how violence and insecurity are factors, which may be politically and electorally instrumented, indeed. On the side of a justice of the spectacle, we have the spectacle's security. Gowns or tanks on Brazilian TV stations. Judicial populism, militarist populism, both of them constitute huge risks for the good democratic courses (Solano, 2018, pp. 4-6, our translation).

Among the arguments mentioned by respondents to support Bolsonaro (attack on corruption, anti-politics, meritocracy, victimhood, Christian values, and antifeminism), two deserve attention by having the objectives of this article in mind: the issue of public security and the claim that 'human rights are designed to human beings who are right.'

Let us see the researcher's reflection on these two points, after presenting statements made by her respondents:

A widely recurring question in interviews is outlaws' victimhood. The thief became a victim. In a change of the social order, the 'good citizen' would be unprotected, the victim abandoned and the criminal overprotected by the State. A moralistic and binary worldview establishing a relation between bad guy and good citizen, which greatly simplifies social reality and reduces moralistic labels. Advocates of human rights are regarded as defenders of outlaws. [...] According to respondents, the police goes through a process of criminalization and constant persecution by the media and left-wing groups, as well as abandonment by the corporation's top management and by the State itself. The policeman has become a bad guy and she/he can no longer do her/his job, something which ends up leading to an increase in crime. [...] Faced with this, Bolsonaro's responses convince: tough hand, discipline, jail, lowering the age of criminal responsibility, increased penalties in the Criminal Code, life imprisonment, weapon possession, providing the police with much more power and protection, bringing the outlaws' victimhood to an end (Solano, 2018, pp. 12-14, our translation).

---

It is impossible to deny the interconnection between Bolsonaro's discourses transcribed at the beginning of this section and the respondents' arguments analyzed by Solano (2018). Victimhood, police action advocacy, outlaws' advocacy, weapon possession: these and other expressions among the dearest ones for Bolsonarism are observed there. Ideas announced and sustained over time become ideology now, a belief system legitimizing the vote choice. The possibility that such ideas become a reality, as we have seen, stemmed from the figures of urban violence<sup>12</sup>, above all in the last years of PT's terms in office, legitimizing the discourses of party's accountability for the insecurity atmosphere in the country, which Bolsonaro have managed to put into practice.

The concrete experience of people leads them to rethink punitiveness as a process of outlaw's dehumanization. Some respondents are in favor of a vengeful punishment and a dungeon prison, but this is not a consensus, especially among those who have family or professional experience with the Brazilian prison system (Solano, 2018, p. 14, our translation).

Another significant study addressing the universe of Bolsonism was conducted by Rosa Pinheiro-Machado and Lucia Scalco (2018), with youngsters from Porto Alegre city who, after participating in the so-called 'teens' little rides' (rolezinhos), showed an affinity with Jair Bolsonaro's ideas, especially because he represents the image of a 'strong man.' Also highlighting the violence experienced by these youngsters, the authors conclude the following:

All of our interlocutors men, teenagers, or young adults, either suffered attempted robbery or had already been robbed on public transportation to and from school/work. Marcelo (19), one of the most enthusiastic teenagers towards the image of Bolsonaro, narrated a robbery in which he had a gun pointed at his head, begged for his life, and gave his cell phone to the thief. He passively gave his only good, which had cost him some months working as a baker's apprentice – and this seemed to be quite unjust and revolting. But besides giving an object that he loved, Marcelo also felt in a situation of vulnerability and humiliation. By means of stories like this, the image of Bolsonaro emerged in talks. When the theme was public security, the youngsters talked about the candidate with much interest and being aware of his actions and proposals. They were angry at a criminal and prison system they regarded as weak and respected by no one: "laws are weak and no one respects it," "outlaws know that nothing will happen

---

**12** Rezende (2018) and Teles (2018) also establish a relationship between the rise of Bolsonaro and the insecurity atmosphere then experienced in the country.

---

to them” – these are some of the sentences often repeated. With the same thematic line, the strongest subject-matter among male Bolsonaro sympathizers from the shantytown, either young or not, was the belief in authorization to carry weapons. This is a theme that always aroused heated discussions between those who, on the one hand, saw in their weapons the possibility of defending themselves and, on the other hand, the few that think that might lead to a civil war to be combined to the police’s daily violence. Among those who advocated the population’s weapon possession, there was the idea that it would not be a simple permission process – individuals would have to undergo psychological tests, for instance – but knowing that the population could defend itself might inhibit robbers’ action. It is worth recalling, however, that this issue cannot be considered a novelty, since the weapons’ symbology has been a central theme in the studies on male *éthos* and in the making of the image of ‘super macho-man’ from the outskirts where the drug trafficking rationale prevails. Bolsonaro’s military image also aroused deep admiration. No teenager interviewed advocated a return to dictatorship, but they regarded values such as ‘firm grip,’ ‘order,’ ‘discipline,’ ‘strong hand,’ and ‘authority’ as being significant during the national crisis. While every boy stood up against torture and censorship, including critics of police action in the slums, they saw in the military man’s image a kind of ‘last resort,’ that is, figuratively, a call for help coming from youngsters who were once taken by discouragement. That is the case of Rique (21), nicknamed ‘nem-nem: neither studies or works.’ He spends the day between his household and the Universal Church he attends. God and Bolsonaro, according to him, are two ways of salvation from an unworthy life. Luis (19, a student attending a popular university entry test preparation course), who had already been robbed downtown, thinks that the shantytown has many positive top-down rules defined by the drug traffickers, he admires it, because this is a safe region in the city: “what the drug dealers do here, for instance, saying what is right and what is wrong; that is what Bolsonaro is going to do in the Country” (Pinheiro-Machado & Scalco, 2018, pp. 9-10, our translation).

Finally, the research conducted by Isabela Kalil (2018), with a group of 16 supporters of the then candidate, in São Paulo city, by means of interviews and field observation during campaign events, shows some equally relevant data. The first of them is self-identification of these voters as ‘good citizens,’ as opposed to the other pole, occupied by ‘outlaws,’ ‘corrupts,’ and ‘PT militants.’ These citizens “claim that corruption and impunity are Brazil’s greatest problems,” and, concerning them, the expression “human rights for human beings who are right” summarizes that “the State acts only in a rather brute manner or it violates the rights of those who are not ‘good guys’”(Kalil, 2018, p. 14, our translation). Moreover:

---

Faced with the issue of violence, they see a solution in authorization to carry weapons, because they believe that citizens should be able to defend themselves and also to put justice into practice when needed. Justice, in this sense, is regarded as the ability to defend from ‘outlaws,’ but also to defend against potential abuses by the State itself, especially those committed by a communist dictatorship or a left-wing authoritarian government (Kalil, 2018, p. 14, our translation).

## Final remarks

We began our reflection by highlighting the emergence of human rights and their realization as conditions to build the modern democratic rule of law. We even assumed that such rights were an existing condition of democratic regimes, following the interpretive rationale of several social scientists, especially Santos (2013), to point out a tendency to consolidate such rights as, first and above all, democratic achievements. So, how could we classify a Brazilian political regime that, possibly initiated and legitimized during the last election, empowered Jair Bolsonaro’s anti-rights speech, elevating him to the position of the Brazilians’ president? Are we, thus, faced with the empowerment of such a discourse as a grammar to structure social and institutional relations in Brazil in the coming years?

We may accurately claim that, just as democracy itself, reestablished during the second half of the 1980s, still presents shows up as only ‘hardly begun,’ always being under construction, in progress, and the same occurs with regard to human rights, a condition to put democracy into practice. The boast may be even greater if we take into account a new modality of state, no longer democratic, but post-democratic (Casara, 2017), whose main goal is precisely the lack of guarantee of rights that oppose the interests of big money, companies (human rights, above all), having as its most visible facet the legitimacy of a criminal-driven State, increasingly concerned with bringing ‘excessive rights’ to an end, just as observed in the semantic corpus of Bolsonarism.

Thus, after the years that the PT was in office, a party that officially addressed the agenda of these rights, we witnessed the legitimization, via ballot boxes, of a political platform that overtly opposes these rights, we can glimpse Brazil’s entry into a new era of putting the legitimacy of such rights into question, as a laboratory of the post-democratic facet in the international politics field. So, as Ribeiro (2017) pointed out, there is an urgent need for a crucial change in tactics taken by human rights advocates, which manages to get rid of the image they would only advocate outlaws, increasingly weakening the idea that *human rights are designed to human beings who are right*.

---

## References bibliographical

- Almeida, W. (2009, julho). *A estratégia de políticas públicas em direitos humanos no Brasil no primeiro mandato Lula (2003-2006)*. Trabalho apresentado no 21st IPSA World Congress of Political Science. Santiago, Chile.
- Bolsonaro, J. M. (2013, 8 de março). *Bolsonaro e a nova Comissão de Direitos Humanos* (Arquivo de vídeo). Recuperado de <https://www.youtube.com/watch?v=R87dhAeLzx8>
- Bolsonaro, J. M. (2014a, 13 de fevereiro). *Jair Bolsonaro fala sobre a comissão dos direitos humanos* (Arquivo de vídeo). Recuperado de <https://www.youtube.com/watch?v=mdUSEQw-SxI>
- Bolsonaro, J. M. (2014b, 9 de dezembro). *Dep. Jair Bolsonaro (PP) rebate a Dep. Maria do Rosário sobre discurso dos direitos humanos* (Arquivo de vídeo). Retrieved from <https://www.youtube.com/watch?v=5bquCfAxMDg>
- Bolsonaro, J. M. (2015, 16 de outubro). *Jair Bolsonaro e a Comissão dos Direitos Humanos!* (Arquivo de vídeo). Retrieved from <https://www.youtube.com/watch?v=JzQuekwCnsg>
- Casara, R. R. R. (2017). *Estado pós-democrático: neo-obscurantismo e gestão de indesejáveis*. São Paulo, SP: Civilização Brasileira.
- Congresso em Foco. (2017, 5 de novembro). *Em meio à polêmica do Enem, Bolsonaro chama direitos humanos de “esterco da vagabundagem”*. Recuperado de <https://congressoemfoco.uol.com.br/especial/noticias/direitos-humanos-e-%E2%80%9CEsterco-da-vagabundagem%E2%80%9D-diz-bolsonaro/>
- Cunha, M. N. (2014). O lugar das mídias no processo de construção imaginária do “inimigo” no caso Marco Feliciano. *Comunicação, Mídia e Consumo*, 10(29), 51-74.
- Estadão Conteúdo. (2019, 2 de janeiro). *Fala de Bolsonaro sobre ‘livrar’ o país do socialismo repercute no mundo*. Retrieved from <https://epocanegocios.globo.com/Brasil/noticia/2019/01/epoca-negocios-fala-de-bolsonaro-sobre-livrar-o-pais-do-socialismo-repercute-no-mundo.html>
- Jatobá, E. (2017). O cuidado para não jogar a água, a bacia e a criança. In J. Medeiros, & G. Maringoni (Orgs.), *Cinco mil dias: o Brasil na era do lulismo* (pp. 207-214). São Paulo, SP: Boitempo.
- Kalil, I. O. (Coord.). (2018, outubro). *Quem são e no que acreditam os eleitores de Jair Bolsonaro*. Retrieved from <https://www.fesp.org.br/upload/usersfiles/2018/Relat%C3%B3rio%20para%20Site%20FESPSP.pdf>
- Kamradt, J., & Di Carlo, J. (2018). Bolsonaro e a cultura do politicamente incorreto na política brasileira. *Teoria e Cultura: Revista do Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais da UFJF*, 13(2), 55-72.
- Matteucci, N. (2016). Direitos humanos. In N. Bobbio, N. Matteucci, & G. Pasquino (Orgs.), *Dicionário de política* (13a ed., pp. 353-355). Brasília, DF: Ed. UnB.

- 
- Messenberg, D. (2017). A direita que saiu do armário: a cosmovisão dos formadores de opinião dos manifestantes de direita brasileiros. *Revista Sociedade e Estado*, 32(3), 621-647.
- Miguel, L. F. (2018). A reemergência da direita brasileira. In L. F. Miguel (Org.), *O ódio como política: a reinvenção da direita no Brasil* (pp. 17-26). São Paulo, SP: Boitempo.
- Organização das Nações Unidas. (1948, 10 de dezembro). *Declaração Universal dos Direitos Humanos*. Retrieved from [https://www.ohchr.org/EN/UDHR/Documents/UDHR\\_Translations/por.pdf](https://www.ohchr.org/EN/UDHR/Documents/UDHR_Translations/por.pdf)
- Pinheiro-Machado, R., & Scalco, L. M. (2018). Da esperança ao ódio: juventude, política e pobreza do lulismo ao bolsonarismo. *Cadernos IHU Ideias*, 16(278), 3-13.
- Rancière, J. (2014). *O ódio à democracia*. São Paulo, SP: Boitempo.
- Rezende, R. (2018). Jair Bolsonaro, populismo de derecha y fin de ciclo político. *Revista Política Latino Americana*, 7, 1-15.
- Ribeiro, R. J. (2017). *A boa política: ensaios sobre a democracia a era da internet*. São Paulo, SP: Companhia das Letras.
- Santos, B. S. (2013). *Se Deus fosse um ativista dos direitos humanos*. São Paulo, SP: Cortez.
- Santos, B. S., & Chaui, M. (2013). *Direitos humanos, democracia e desenvolvimento*. São Paulo, SP: Cortez.
- Soares, L. E., & Guindani, M. K. (2017). Direitos humanos nos governos do PT. In J. Medeiros, & G. Maringoni (Orgs.), *Cinco mil dias: o Brasil na era do lulismo* (pp. 191-206). São Paulo, SP: Boitempo.
- Solano, E. (2018). Crise da democracia e extremismos de direita. *Análise*, 42, 1-29.
- Teles, E. (2018). A produção do inimigo e a insistência do Brasil violento e de exceção. In L. F. Miguel (Org.), *O ódio como política: a reinvenção da direita no Brasil* (pp. 65-72). São Paulo, SP: Boitempo.
- Tible, J. (2018). Estamos todos en peligro: razones y perspectivas de la victoria electoral autoritaria en Brasil. *Revista Política Latino Americana*, 7, 1-26.

## How to cite this article:

### ABNT

SILVA, E. F. Human rights in “Bolsonarism”: “decriminalizing outlaws” and “punishing police officers”. *Conhecer: Debate entre o PÚBLICO e o PRIVADO*, n. 22, p. 133-153, 2019.

### APA

Silva, E. F. (2019). Human rights in “Bolsonarism”: “decriminalizing outlaws” and “punishing police officers”. *Conhecer: Debate entre o PÚBLICO e o PRIVADO*, 22, 133-153.

---

**Vancouver**

Silva EF. A Human rights in “Bolsonarism”: “decriminalizing outlaws” and “punishing police officers”.

Conhecer: Debate entre o Público e o Privado [Internet]. 2019 [cited Apr 22, 2019];(22):133-153.

Available from: <https://revistas.uece.br/index.php/revistaconhecer/article/view/1026>

# **Os direitos humanos no “bolsonarismo”: “descriminalização de bandidos” e “punição de policiais”**

**Emanuel Freitas da Silva**

*Doutor em Sociologia pela Universidade Federal do Ceará - UFC  
Professor Assistente do Curso de Ciências Sociais da FACEDI/UECE  
emanuel.freitas@uece.br*

## **Resumo**

Este artigo tem por objetivo analisar as relações entre a política de direitos humanos, tal como pensada e implementada pelos Estados contemporâneos, e suas representações vigentes. Para tanto, toma-se como *corpus* de análise as representações de tais direitos produzidas no Brasil a partir da atuação do então deputado Jair Bolsonaro, que construíram o denominado “bolsonarismo” e estiveram presentes em sua campanha presidencial, (re)produzindo considerável oposição ideológica a essa política, expressa sobretudo pela ideia de que “bandido bom é bandido morto”. Assim, veremos como a propaganda antidireitos humanos constitui um elemento indispensável para a compreensão da política brasileira nos dias de hoje, seja em termos eleitorais ou em termos de (não) políticas públicas.

**Palavras-chave** direitos humanos; democracia; ódio; politicamente incorreto.

## **Human rights in “Bolsonarism”: “decriminalizing outlaws” and “punishing police officers”**

## **Abstract**

This article aims to analyze relations between the human rights policy, as conceived and deployed by contemporary States, and its current representations. To do this, the corpus of analysis consists in representations of such rights produced in Brazil through the performance of the then Congressman Jair Bolsonaro, which built the so-called ‘Bolsonarism’ and were present in his presidential campaign, (re)producing considerable ideological opposition to this policy, expressed above all by the idea

---

that ‘a good criminal is a dead criminal.’ Thus, we will see how anti-human rights propaganda constitutes an indispensable element to grasp Brazilian politics nowadays, either in electoral terms or in terms of (lack of) public policies.

**Key words** human rights; democracy; hate; politically incorrect.

## **Los derechos humanos en el “bolsonarismo”: “despenalización de bandidos” y “castigo de policías”**

### **Resumen**

Este artículo tiene como objetivo analizar las relaciones entre la política de derechos humanos, tal como fue concebida y desplegada por los Estados contemporáneos, y sus representaciones vigentes. Para hacer esto, el corpus de análisis consiste en representaciones de tales derechos producidas en Brasil a partir de la actuación del entonces diputado Jair Bolsonaro, que construyeron el llamado “bolsonarismo” y estuvieron presentes en su campaña presidencial, (re)produciendo una considerable oposición ideológica a esta política, expresada sobre todo por la idea de que “un buen bandido es un bandido muerto”. Así, veremos cómo la propaganda anti-derechos humanos constituye un elemento indispensable para la comprensión de la política brasileña hoy en día, ya sea en términos electorales o en términos de (falta de) políticas públicas.

**Palabras clave** derechos humanos; democracia; odio; Políticamente incorrecto.

### **Introdução**

Em seu discurso de posse como presidente do Brasil, em 1º de janeiro de 2019, Jair Messias Bolsonaro (PSL) definiu os direitos humanos como uma “*ideologia que descriminaliza bandidos, pune policiais e destrói famílias*”. A visão dos direitos humanos como “ideologia” que criminaliza agentes da lei no exercício de suas funções e serve apenas aos propósitos de “defesa de bandidos” tomou forma nos últimos anos no Brasil, sobretudo a partir da atuação parlamentar de Bolsonaro, e constituiu-se como elemento importante do conjunto de ideias – ideologia- aqui denominada “bolsonarismo”, que encontra na oposição a tais direitos uma marca fundamental.

Com base no exposto, este artigo tem por objetivo analisar as relações entre a política de direitos humanos, tal como pensada e implementada pelo Estado brasileiro nos últimos

---

anos, sobretudo durante as gestões do Partido dos Trabalhadores (PT), nos governos de Lula (2003-2010) e Dilma (2011-2015), tomando como *corpus* de análise as representações de tais direitos produzidas no Brasil a partir da atuação do então deputado Jair Bolsonaro que estruturaram o chamado bolsonarismo.

Após esta introdução, o texto se divide nas seguintes seções: a) apresentação do surgimento e do estabelecimento dos direitos humanos no mundo ocidental, destacando suas imbricadas relações com o Estado democrático de direito; b) apresentação de estudos sobre o estado da arte dos direitos humanos durante os governos petistas, destacando os avanços e os recuos; c) análise de declarações de Bolsonaro acerca dos direitos humanos e a relação entre essas falas e o posicionamento de seus eleitores, configurando uma ideologia antidireitos humanos; e, por fim, d) nas considerações finais, aponta-se a possibilidade de analisar o fenômeno brasileiro de legitimação de uma plataforma política antidireitos como expressão de um fenômeno maior: a própria negação de direitos.

## **Direitos humanos: contexto histórico de surgimento, definição e relação com o estado democrático de direito**

A conceitualização clássica de *direitos humanos*, ou seu surgimento, relaciona-se com as transformações engendradas pelas revoluções do século XVIII e XIX, sobretudo a Revolução Francesa<sup>1</sup>, e guarda uma imbricada relação com a *democracia enquanto modelo político* adotado no cenário internacional a partir de tais transformações. Isso porque foi no quadro dessas mudanças, sobretudo com a queda dos regimes monárquicos, que vimos surgir o *constitucionalismo moderno*, que respondeu à exigência de textos legislativos que dispusessem sobre os deveres e os direitos dos governantes e dos governados, não mais estabelecidos de modo consuetudinário, mas a partir de um conjunto de diplomas legais, representando, assim, uma importante vitória do cidadão diante do poder ao qual se submete na história ocidental.

Ao proclamar as liberdades e igualdades dos homens tornados cidadãos, a política foi se assentando nos direitos tidos como *naturais* e *irrenunciáveis* (tais como a liberdade, a propriedade, a segurança etc.)<sup>2</sup>, constituindo, assim, a própria noção de *cidadania*, afirmando que os homens portavam direitos já bem antes de sua constituição enquanto membros de uma *comunidade política*, advindos de sua participação na *comunidade humana*, direitos, pois, próprios à sua natureza – por isso mesmo *naturais* –, desse modo,

---

**1** Como lembra Santos (2013, p. 47): “é geralmente reconhecido que os direitos humanos, como linguagem emancipatória, provêm do Iluminismo do século XVIII, da Revolução Francesa e da Revolução Americana [...] No século XVIII, por exemplo, os direitos humanos eram parte integrante dos processos revolucionários em curso e foram uma das suas linguagens”.

**2** Sobretudo a partir do debate engendrado pelos discursos dos contratualistas, dentre os quais se destacam Thomas Hobbes, John Locke e Jean-Jacques Rousseau, nos séculos XVII e XVIII.

---

a cidadania plena consistiria em ter tais direitos assegurados e protegidos pelo Estado, a comunidade política, *artificial*.

O marco histórico em torno dessa temática é, sem dúvida, a Declaração Universal dos Direitos Humanos (DUDH) (Organização das Nações Unidas [ONU], 1948), inspirada nos princípios que nortearam as transformações sociopolíticas da Europa e dos Estados Unidos da América (EUA) entre os séculos XVIII e XIX, como dito anteriormente, que fizeram com que gerações posteriores encontrassem ali inspiração para lutas políticas em torno do reconhecimento e da efetivação desses direitos. Adotada pela Organização das Nações Unidas (ONU) em 10 de dezembro de 1948, a DUDH reconheceu a exigência de que todo ser humano usufrua do direito a uma vida digna, livre e sem distinção de qualquer espécie. Tratar-se-ia, pois, do reconhecimento, por parte da *comunidade política*, da soberania da *comunidade humana*. Falar, pois, de direitos humanos é falar de um conjunto de direitos previstos e reconhecidos no plano formal, por meio de acordos firmados a partir do início do século XX<sup>3</sup>, entre diversos países, inclusive o Brasil, que se comprometeram a adotar leis e políticas públicas para sua devia efetivação, com o intuito de que, no conjunto das nações, cada um dos signatários contribuísse para o pleno desenvolvimento dos povos.

Um primeiro debate que se impõe ao analisar as origens e as concepções dos direitos humanos e sua relação com regimes políticos democráticos é a filosofia, por assim dizer, que alicerça sua definição. Há os que pensam em tais direitos humanos como dizendo respeito aos *humanos*, todos os humanos, uma vez que se encontra inscrita em sua condição humana a portabilidade de tais direitos: eles têm direitos por serem humanos – seria como uma crença de que tais direitos são *direitos do homem*. Logo, funcionariam como limites ao poder soberano do Estado. Outros advogam que tais direitos são concessões dadas aos indivíduos pelo Estado, a comunidade política, que, no exercício de seu poder soberano, concede garantias a seus membros – portanto, tais direitos seriam os direitos do *homem transformado em cidadão*. Nicolau Matteucci (2016, p. 354) conclui o seguinte acerca disso:

[...] os que defendem que tais direitos são naturais, no que respeita ao homem enquanto homem, defendem também que o Estado possa e deva reconhecê-los, admitindo assim um limite preexistente à sua soberania. Para os que não seguem o jusnaturalismo, trata-se de direitos subjetivos concedidos pelo Estado aos indivíduos, com base na autônoma soberania do Estado, que dessa forma não se limita.

---

**3** A dimensão de direitos declarados aos direitos humanos é assinalada por Ribeiro (2017, p. 63) nestes termos: “os direitos humanos não são votados, e sim declarados. Não são fruto de uma maioria democrática. Devem seu caráter de direito não à vontade política de uma assembleia, por nobre que seja, mas a serem eles os primeiros dentre os direitos, ‘naturais’, como diriam os filósofos do século XVIII. Esse pressuposto crucial de declaração de direitos se encontra já no título dos documentos tanto da Assembleia Constituinte francesa de 1789 como da Assembleia das Nações Unidas em 1948 – e significa que tais direitos tenham primazia sobre todo governo”. Santos (2013, p. 25) também destaca a importância das declarações universais, que “partem de uma concepção de natureza humana”, como o que conta como definidor daquilo que é “definido como violação dos direitos humanos”.

---

Em ambas as interpretações, afirma o autor, destaca-se a evidência de que “o indivíduo não é uma mònada, mas um ser social que vive num contexto preciso” (Matteucci, 2016, p. 354), tendo seus direitos – sejam eles interpretados como *naturais* ou como *concedidos* – assegurados pela presença do Estado, comunidade política, por meio da formalidade deles sob a alcunha de *cidadania*. Assim, a questão dos direitos humanos é indissociável da emergência dos regimes democráticos modernos, sobretudo porque, mesmo com o surgimento de textos constitucionais balizados por uma ordem internacional de viés majoritariamente democrático, persiste a ameaça de ações antidireitos perpetradas pelo próprio Estado, uma vez que, alertava o autor ainda no século XX, “agora se retoma a batalha pelos direitos civis” (Matteucci, 2016, p. 355), ou seja, aqueles que dizem respeito à *assegurada e efetiva participação* dos indivíduos como cidadãos do Estado moderno.

Isso posto, pode-se corroborar a ideia de que existe uma imbricada relação entre democracia e direitos humanos. Melhor: há na efetivação da democracia uma *conditio sine qua non*: a garantia e efetivação de tais direitos; portanto, uma relação de condição. A relação entre a democracia e esses direitos é destacada por Renato Janine Ribeiro (2017, p. 56) nos seguintes termos:

Não há democracia, hoje, sem direitos humanos [...] Os direitos humanos são o principal aporte da modernidade, a partir das revoluções inglesa, americana e francesa, à teoria e à prática da democracia, contribuindo para relações humanas mais verazes, mais respeitadoras do outro – mais democráticas. Contribuem para o cidadão moderno se definir a partir de seu direito a ter direitos, a partir de uma ideia de cidadania focada na recusa do arbítrio, da dependência da vontade alheia.

Para o filósofo brasileiro (Ribeiro, 2017), os direitos humanos, formulados a partir das ações revolucionárias fundantes da democracia moderna – *com ênfase no direito à participação e expressão política* –, funcionam, sobretudo, como condições de efetivação do Estado democrático moderno, surgido, também, para os assegurar; mas, pontua o autor, condições de efetivação no sentido de exigir, dos indivíduos, participação na vida pública, sem a qual não haveria a efetivação de tais direitos que, *a priori*, existem apenas enquanto declarados, necessitando de participação para que passem à condição de *assegurados*. Isso porque:

A participação na vida política tem dois gumes. Por um lado, é a liberdade de não estar sujeito à tutela de outrem. Mais do que libertar-me da autoridade alheia, aliás, indica emancipar-me do *capricho* alheio, como mostra Locke no *Segundo Tratado de governo*: o poder do outro sobre mim será sempre, de minha ótica,

---

*arbitrário* [...] Por outro lado, esse direito à presença na coisa pública exige que eu participe dela. Afirmar que a casa de todos é construção de todos não é só liberar cada um de obedecer a ordens de outrem: é também declarar que não haverá casa de todos, se todos não a construírem. [...] Na política moderna, a par de seu aporte positivo, que são as limitações ao poder de Estado pelos direitos humanos, há o problema de assegurar que *ainda* exista um espaço público, uma coisa democrática ou, ao menos, política – o que depende dos cidadãos, que precisam moralmente tomar parte na *res publica*, sem que isso seja, porém, sua obrigação. [...] os direitos constitutivos da coisa pública são também deveres [...] Os direitos humanos não são apenas garantidos pelas relações legais democráticas: *decorrem* delas. O par direito/dever constitutivo dos regimes democráticos é o que engendra os direitos humanos em geral (Ribeiro, 2017, pp. 60-64, grifo do autor).

Os direitos humanos são categorizados a partir de duas perspectivas. Na primeira, temos a seguinte categorização: *direitos civis*, direitos políticos e direitos sociais. Direitos civis são aqueles que dizem respeito à individualidade (liberdade de pensamento, liberdade de crença, liberdade econômica etc.). Tais direitos “obrigam o Estado a uma atitude de não impedimento, a uma abstenção” (Matteucci, 2016, p. 354). Por sua vez, *direitos políticos* dizem respeito à liberdade ativa dos homens, já transformados em cidadãos, membros de um Estado, e relacionam-se com a participação deles na vida política (liberdade de associação, de reunião, direitos políticos e eleitorais etc.). Já os *direitos sociais* são conquistas próprias do mundo industrializado e dizem respeito às condições de vida, sobretudo econômicas, que garantam um mínimo de certeza aos cidadãos (direito ao trabalho, à assistência, à educação, à moradia etc.).

Uma segunda perspectiva, adotada por constitucionalistas modernos, é aquela que divide os direitos humanos em quatro gerações. Na *primeira geração* estariam os direitos anteriormente definidos como *individuais, civis e políticos*, uma vez que protegem o indivíduo da tirania do Estado. Na *segunda geração* estariam os *direitos econômicos, sociais e culturais*, posto que estes motivam ações do Estado para fomentar a justiça social. A *terceira geração* contemplaria *direitos coletivos*, como a proteção do meio ambiente, a cultura de paz e a autodeterminação dos povos. E, por fim, os direitos de quarta geração seriam aqueles correspondentes às *minorias*, como fruto das lutas sociais contemporâneas. As três primeiras gerações têm suas formulações nos séculos XIX e XX, ao passo que a última se forja no XXI.

De uma forma ou de outra, sob qualquer que seja a perspectiva adotada para a compreensão dos direitos humanos como um consenso<sup>4</sup> dos e nos Estados democráticos modernos, salta aos olhos a compreensão de que “por uma ou outra via, o Estado tem

---

4

Tal consenso, contudo, relativizado por muitos intelectuais, como veremos adiante.

---

permanecido no centro dos debates sobre os direitos humanos” (Santos & Chauí, 2013, p. 51), pois é, sobretudo, acerca dos avanços do Estado contra (por meio do arbítrio) ou a favor (por meio de legislações e políticas públicas) da dignidade dos indivíduos que os direitos humanos (em sua dimensão civil, econômica, política e social) são efetivamente traduzidos. Seriam, pois, as formas de afirmação do Estado (*contra ou a favor*) que atestariam em que grau de efetivação, ou negação, os direitos humanos estariam em determinada unidade nacional. Como destacam os autores:

Ao longo dos últimos duzentos anos, os direitos humanos foram sendo incorporados nas constituições e nas práticas jurídico-políticas de muitos países e foram reconceptualizados como direitos de cidadania, diretamente garantidos pelo Estado e aplicados coercitivamente pelos tribunais: direitos cívicos, políticos, sociais, econômicos e culturais (Santos & Chauí, 2013, p. 50).

Postas essas considerações, passemos à análise acerca dos avanços e recuos na política de promoção dos direitos humanos no Brasil, durante os anos do Partido dos Trabalhadores (PT) à frente do governo federal (2003-2016), sobretudo porque tais supostos avanços servirão como elementos de forte oposição do bolsonarismo à concepção de direitos humanos, alcunhados como “defesa de bandidos”.

## **Os direitos humanos no Brasil contemporâneo: avanços e recuos durante os anos do petismo (2003 - 2016)**

A eleição de Luís Inácio Lula da Silva (Lula), do PT, para a Presidência da República, em 2002, conduziu parte considerável de setores progressistas da política brasileira ao governo federal, o que, dentre outras coisas, significaria um aprofundamento (radical) da implementação de políticas públicas relacionadas com os direitos humanos, iniciada ainda durante os governos de Fernando Henrique Cardoso (FHC), do Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB), de 1995 a 2002. Foi nas gestões de FHC, por exemplo, que se implementaram as duas primeiras versões do Programa Nacional de Direitos Humanos (PNDH), em 1996 e 2002, e a terceira foi implementada em 2009, já sob a gestão de Lula.

Importantes pesquisadores da área apontam avanços significativos na área<sup>5</sup>, sem negar recuos que impuseram retrocessos consideráveis em direitos já conquistados,

---

<sup>5</sup> Podemos citar como exemplos a criação dos seguintes órgãos: Conselho Nacional dos Direitos Humanos, Conselho Nacional dos Direitos do Idoso, Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente, Conselho Nacional de Combate à Discriminação de LGBT, Conselho Nacional dos Direitos da Pessoa com Deficiência, Comissão Espacial sobre Mortos e Desaparecidos, Comitê Nacional de Educação em Direitos Humanos, Comitê Nacional de Respeito à Diversidade Religiosa, dentre outros.

---

incluindo violações<sup>6</sup>, sobretudo porque os “planos” de atuação muitas vezes se resumiram a “cartas de intenções”. Soares & Guindani (2017) realizaram um importante balanço dos anos sob a gestão petista no que tange aos direitos humanos. Os autores destacam avanços significativos na redução das desigualdades sociais (sobretudo por meio do aumento da renda dos mais pobres, via valorização do salário mínimo, do crédito consignado e do Programa Bolsa Família), políticas afirmativas de combate ao racismo e a outras discriminações, a atenção às questões em torno da proteção e defesa das mulheres (sobretudo com a lei contra o feminicídio), a diminuição do desmatamento da Amazônia, o estabelecimento da pauta da cultura como agenda política e a diminuição do número de homicídios, sobretudo por meio de incentivos à formação de policiais militares.

Apesar desses consideráveis avanços, os autores pontuam o “imobilismo” dos governos do PT advindos de “alianças políticas” com setores conservadores, de marcada oposição às pautas dos direitos humanos (sobretudo os “direitos coletivos” e “civis”), sob a alegação da necessidade de “compartilhamento de responsabilidades” entre os entes federados.

Segundo os autores, o caso dos crimes cometidos por agentes do Estado é ilustrativo:

Alianças políticas com governos estaduais que autorizaram e encobriram a brutalidade policial, inclusive execuções extrajudiciais, impuseram aos presidentes Lula e Dilma, e a boa parte do PT, silêncio obsequioso ante violações inomináveis dos direitos humanos. O caso do Rio de Janeiro ilustra essa postura pusilâmine. Como a imensa maioria das vítimas é formada por jovens pobres e negros das periferias e favelas, a anuência tácita guarda uma significação especialmente marcante, fazendo com que, no *front* da segurança pública, os governos federais petistas jogassem pela janela tantos avanços significativos. [...] Para citar apenas alguns dados e demonstrar que não há exagero retórico, entre 2003 e 2015, no [E]stado do Rio de Janeiro, houve 11.343 mortes provocadas por ações policiais. [...] Ante esse espetáculo de degradação institucional e homicídio em massa, os governos petistas lavaram as mãos; sequer bloquearam o repasse de recursos para a secretaria de segurança e as polícias envolvidas no massacre cotidiano (Soares & Guindani, 2017, pp. 199-200).

Assim, o campo da segurança pública – que também envolve a criminalização da juventude pobre e negra –, junto às pautas identitárias, seria o mais prejudicado pelas alianças petistas circunstanciais, em busca das reeleições de Lula (2006) e Dilma (2014), acarretando consideráveis recuos na política de direitos humanos no Brasil<sup>7</sup>.

---

**6** Almeida (2009) assinala a “contínua e sistemática violação, no Brasil, dos direitos humanos de primeira geração”, ficando os governos de Lula longe de constituir exceção, sendo possível considerá-la uma *política de Estado*.

**7** Esse dado mostra nítido “afrouxamento” do Estado brasileiro durante a era PT no que tange à punição de crimes cometidos por agentes da lei e, portanto, considerável violação de direitos humanos por parte do Estado, contradiz o

---

Outro recuo nos anos de governo do PT é o verificável avanço da política de encarceramento, sobretudo de jovens negros e de praticantes de crimes contra o patrimônio, legando ao país a quarta posição mundial em termos de população carcerária:

Em 2014 havia 574 mil presos no país, 61,7% eram negros e 40% estavam em prisão provisória. Os que cumpriam sentença por homicídio doloso representavam cerca de 12% do total. A maioria cometera crimes contra o patrimônio ou se envolvera em comércio ilegal de drogas ilícitas. Ou seja, as evidências apontavam para uma completa inversão de prioridades, em detrimento da valorização da vida e dos crimes violentos contra a pessoa. Desde 2014, não há dados consolidados acessíveis, mas se supõe que, em 2016, os presos já sejam mais de 700 mil (Soares & Guindani, 2017, p. 203).

Os recuos acentuados na promoção dos direitos humanos, sobretudo os sociais (na área da segurança pública), durante as gestões do PT também são analisados por Jatobá (2017). Depois de analisar o plano “prematuro e pouco estruturado” do governo FHC, em 2000, e a criação, no ano seguinte, do Plano Nacional de Segurança Pública – limitado a mero repasse de recursos destinados à compra de armas e viaturas para as polícias estaduais –, além de analisar a criação do Sistema Único de Segurança Pública durante o primeiro governo de Lula – que acarretou significativa diminuição do número de assassinatos – e a criação do Programa Nacional de Segurança Pública e Cidadania (Proansci), junto com a aprovação do Estatuto do Desarmamento, a autora passa a considerar os desacertos das políticas públicas na área durante o segundo mandato de Lula e durante os mandatos de Dilma Rousseff. O balanço feito pela autora é o seguinte:

Apesar dessa significativa abertura da política de segurança para a sociedade, os anos seguintes até o final do segundo mandato de Lula foram de crescimento progressivo dos crimes violentos letais no país. Em 2010, a taxa de mortes violentas por 100.000 [habitantes] chegou a 27,4. Não existia mais um quadro de redução, e sim de incremento da violência letal, mesmo sendo o ano com maior recurso para despesa em segurança da década por parte do Governo Federal, com R\$13,6 bilhões. [...] A presidente Dilma Rousseff começou o governo com uma taxa de 27,1 e terminou o primeiro mandato com uma taxa de 29,4 mortes violentas letais intencionais por 100.000 habitantes. Do ponto de vista dos recursos destinados às despesas com segurança, não houve um incremento. Houve, inclusive, uma redução nos anos finais. [...] Avançou-se muito pouco em pesquisas e produção

---

imaginário popular de que exatamente sob os petistas teria havido uma perseguição a tais agentes, em detrimento de uma perseguição aos “bandidos reais”, como ilustra a expressão de Jair Bolsonaro que abre este artigo. Pode-se afirmar que uma importante agenda de pesquisa sobre esse paradoxo se impõe aí.

---

teórica. [...] Mas ao fim e ao cabo, no ano de 2014, 59.681 pessoas foram mortas de forma violenta no país, o maior número de mortes no país até então (Jatobá, 2017, pp. 212-213).

Há, pois, uma contradição em termos. Por um lado, estudiosos da área de direitos humanos apontam significativos avanços na agenda durante os governos do PT, sobretudo no que tange às pautas identitárias, ao mesmo tempo que assinalam desastrosos recuos em importantes setores dessa mesma agenda, especialmente no que tange às práticas de desrespeito aos direitos humanos por parte de agentes do Estado, principalmente policiais, apontando o crescente número da violência policial no país; esses estudiosos também assinalam um crescente número de ações letais, acompanhado de consideráveis níveis de sensação de segurança e desproteção por parte da população, fomentando o apoio social a uma agenda policial e de militarização da vida social. Isso demonstraria uma inegável desimportância dos direitos humanos na agenda governamental, sobretudo no que tange à proteção à vida.

Por outro lado, vimos surgir no país considerável oposição social aos direitos humanos, representados como *direitos de bandidos*, que teriam passado, durante os “anos do PT”, a “atrapalhar a ação policial”, “afrouxando as leis” e servindo de “proteção a bandidos”. Assim, os direitos humanos representam, em meio à sociedade, mera defesa de uma parcela dela – a dos criminosos –, enquanto deixaria à margem, e desprotegida, a grande maioria, aqueles que não cometem delitos: nada melhor a fazer, pois, do que se opor a eles. Uma das razões para tal oposição é considerada por Renato Janine Ribeiro (2017, pp. 54-55) nos seguintes termos:

Um erro involuntário que me chama a atenção nos defensores dos direitos humanos é que, insensivelmente, eles deixaram que sua nobre causa se confundisse com a defesa tão somente dos direitos das vítimas de ação policial. Com isso, o conceito acabou ficando bastante limitado. É o que facilita uma reação dura aos direitos humanos, desde a horrível frase “direitos humanos para humanos direitos” (que nega de pronto o direito a um julgamento justo, até para saber se a pessoa é “direita”) até a expressão que ouvi certa vez de um motorista de táxi, que reclamava do “pessoal dos recursos humanos” (*sic*) que acudia qualquer criminoso tão logo ele fosse preso e descuidava das pessoas honestas, de bem, cumpridoras da lei. [...] o que me parece um erro estratégico dos militantes da causa é não tornarem público que há um sem-número de direitos humanos, que cobrem praticamente toda a gama do que somos e fazemos. A atenção a esse ponto se torna ainda mais premente porque a massa mais fácil de se convencer de que os direitos humanos são só para bandidos – e portanto de se opor a eles – é de pobres, desempregados, vulneráveis.

---

Tomo a liberdade de, no espaço deste artigo e dada a impossibilidade objetiva de realizar um apurado levantamento histórico, delimitar como marco simbólico dessa representação dos direitos humanos como direito de bandidos, no Brasil, o comentário da apresentadora do Jornal do SBT, Rachel Sheherazade<sup>8</sup>, em janeiro de 2014. Um jovem negro, reincidente em assaltos, havia sido capturado por um grupo de jovens, autodenominados “justiceiros”, após a tentativa de assalto em uma praia do Rio de Janeiro, e preso a um poste com corrente de bicicleta, recebendo várias pauladas, tudo isso gravado com câmeras de celular. As imagens circularam o mundo, causando indignação e protesto de entidades ligadas aos direitos humanos. Foi então que, durante o editorial do Jornal do SBT, à noite, a apresentadora disse, dentre outras coisas, o seguinte:

*O contra-ataque aos bandidos é o que eu chamo de legítima defesa coletiva de uma sociedade sem Estado contra um estado de violência sem limite. E aos defensores dos Direitos Humanos que se apiedaram do marginalzinho preso ao poste, eu lanço uma campanha: faça um favor ao Brasil, adote um bandido!*

A frase “adote um bandido” foi compartilhada aos montes nas redes sociais e o vídeo alcançou significativo número de visualizações, alçando a jornalista Rachel Sheherazade ao status de importante “formadora de opinião” de grupos de direita, com marcada oposição aos direitos humanos, uma vez que tais grupos se opõem a muitas conquistas progressistas do século XX – dentre as quais a própria DUDH (ONU, 1948).

Contudo, vale destacar, aqui, como tal representação dos direitos humanos como algo a combater, posto “defender apenas bandidos”, constituiu uma bandeira política nos dias atuais e, assim, arregimentou considerável apoio, sobretudo de jovens, à plataforma política do então candidato Jair Bolsonaro. Luis Felipe Miguel (2018, p. 23), por exemplo, assinala como a tal representação se alia à “campanha pela redução da maioridade penal” e às “críticas aos programas sociais, que estimulariam a preguiça e desencorajariam o esforço próprio”. Como, pois, compreender a oposição ideológica do bolsonarismo aos direitos humanos? Como se articulam seus elementos constitutivos? É o que analiso no próximo tópico.

## **Elementos constituintes do Bolsonarismo: *direitos humanos a humanos direitos***

Quando teve seu nome homologado à candidatura presidencial pelo Partido Social Liberal (PSL), em junho de 2018, o então deputado federal Jair Messias Bolsonaro, capitão

---

<sup>8</sup> Que, após isso, figuraria como uma das mais influentes personalidades a exercer influência sobre a direita brasileira, conforme o estudo de Messemberg (2017).

---

reformado do Exército brasileiro, acumulava 30 anos de vida parlamentar, com forte ênfase em um discurso de militarização como solução para os problemas brasileiros, inclusive com defesa acalorada do regime militar instaurado por meio de um golpe de Estado, em 1964. Durante a votação para abertura de um processo de *impeachment* da ex-presidente Dilma Rousseff, do PT, em abril de 2016, Bolsonaro pronunciou seu voto nos seguintes termos:

*Perderam em 64, perderam agora em 2016. Pela família e pela inocência das crianças em sala de aula que o PT nunca teve, contra o comunismo, contra o Foro de São Paulo, pela memória do coronel Carlos Alberto Brilhante Ustra, o pavor de Dilma Rousseff, pelo exército de Caxias, pelas nossas Forças Armadas, por um Brasil acima de tudo e por Deus acima de todos, o meu voto é “sim”.*

Na enunciação de seu voto pela deposição de Dilma Rousseff, o então deputado Jair Bolsonaro elenca os principais elementos de sua visão de mundo, sua ideologia: defesa do regime instaurado via golpe civil-militar em 1964; menção a uma suposta “ideologia de gênero”; oposição a um suposto comunismo em ação no Brasil; defesa das Forças Armadas; e apelo legitimador a um imaginário religioso a balizar sua *persona*<sup>9</sup>.

Em março de 2013, quando da polêmica escolha do deputado Marco Feliciano, do Partido Social Cristão (PSC), para a presidência da Comissão de Direitos Humanos (CDH) da Câmara dos Deputados<sup>10</sup>, Bolsonaro negou a importância de “índios, negros, brancos, amarelos, pobres” e afirmou que a “maior defesa da comissão é a defesa das crianças”, sendo que, a partir de então, não se assistiria mais a “seminário LGBT infantil, com pessoas estimulando crianças de 5 anos a fazer sexo com outra pessoa do mesmo sexo”. Segundo Bolsonaro, a CDHM “queria inseminar a semente da discórdia nas famílias prostituindo a criança nas escolas”. E ele finalizaria sua fala afirmando que a CDHM não defendia “nem o cristianismo nem a família”, sendo que, sob Marco Feliciano, não “patrocinaria mais o *kit gay*” (Bolsonaro, 2013).

No ano seguinte, em fevereiro de 2014, diante da possibilidade de vir a ser eleito para a presidência da CDHM, Bolsonaro faria as seguintes declarações:

*Maioria é uma coisa, minoria é outra. Minoria tem que se calar, se curvar à maioria. Acabou. Eu quero respeitar é a maioria, e não a minoria. Quando eu falo em pena de morte, é que uma minoria de marginais aterroriza uma maioria de inocentes*

---

**9** No espaço deste artigo não é possível traçar uma mostra do percurso político de Jair Bolsonaro até chegar à campanha eleitoral de 2018. Uma análise como essa foi realizada por Rezende (2018), Kamradt e Di Carlo (2018) e Tible (2018). Aqui, o que faremos é compreender a plataforma do *candidato* Bolsonaro, não a carreira política do *deputado* Bolsonaro, e isso tão só no que tange à oposição aos direitos humanos. Um trabalho bastante modesto, portanto, que exigirá do leitor recorrer a outros trabalhos com um *corpus* de análise mais amplo.

**10** Um importante estudo sobre esse episódio foi realizado por Cunha (2014).

---

*[...] Buscar a maioria penal e defender esses marginais como se fossem excluídos da sociedade. Não são excluídos, são vagabundos. A minha comissão não vai ter espaço para defender esse tipo de minoria. [...] Buscar uma maneira de dizer à sociedade que ela foi enganada com o Estatuto do Desarmamento, que só desarmou ela, não desarmou o bandido [...] A política de direitos humanos deve ser para humanos direitos, e não para vagabundos, marginais, que vivem às custas do governo [...] Homossexuais não são semideuses, não é porque o cara faz sexo com seu órgão excretor que ele vai ter que ser melhor que os outros [...] Que respeitar homossexuais? Eles é que têm que nos respeitar, é o contrário, é o contrário [...] Os presídios brasileiros tão uma maravilha [...] Não têm defesa de minoria aqui. Direitos humanos não é defender minorias. A melhor coisa do Maranhão é o presídio de Pedrinhas (Bolsonaro, 2014a).*

Em 9 de dezembro de 2014, no Plenário da Câmara, o então deputado respondeu à sua colega de parlamento, Maria do Rosário, do PT, que havia lhe antecedido no púlpito e feito discurso por ocasião do Dia Internacional dos Direitos Humanos; Bolsonaro disse, dentre outras coisas, o seguinte:

*No Brasil é o dia internacional da vagabundagem. Os direitos humanos no Brasil só defendem bandidos, estupradores, marginais, sequestradores e até corruptos. Dia Internacional dos Direitos Humanos no Brasil só serve para isso. Isso está na boca do povo (Bolsonaro, 2014b).*

Na sessão da CDHM realizada em 16 de outubro de 2015, em que se discutia a violência policial nos estados, o então deputado disse o seguinte:

*Eu queria ser governador do Estado, e teria a polícia militar que mais ia matar naquele estado. Esse pessoal só entende uma linguagem: a da violência, a da porrada [...] Temos uma porcaria de uma Constituição aonde se referia aos direitos humanos. Não há pena de morte aqui, o cara não teme nada. Enquanto tiver essa ideia, “ah, mataram 60 mil”, eu que queria matassem 220 mil vagabundos [...] Tá de brincadeira, soltar pombinha em Copacabana [...] Eu queria que um comandante convidasse aqueles que pregam a paz para fazer reintegração de posse. [...] Muitos de vocês estão selixando para a vida do policial. Vocês tinham de ter vergonha de comparecer e falar essas asneiras [...] Se não é para atirar, deveria contratar uma polícia desarmada. [...] Se um dia eu tiver poder para tal, não vai ter um centavo para [Organização não governamental] ONG, um centavo para qualquer órgão relacionado aos direitos humanos. Vocês vão ter que trabalhar, vão deixar de viver da desgraça que vive um policial militar ou um policial civil. [...] Uso moderado*

---

*da força? É o que? Fazer careta? [...] Os senhores não estão preocupados com segurança pública, agindo como mocinhas, agindo como maricas para enfrentar o crime organizado* (Bolsonaro, 2015).

Em 23 de maio de 2016, na Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional, quando se debatia a questão dos direitos da criança e da punição dos crimes de pedofilia, o então deputado afirmou que há questões que “se resolvem na peixeira”, e que “direitos humanos é o c...”. No mesmo ano, em novembro, Jair Bolsonaro postaria em sua conta no *Twitter* o conteúdo reproduzido na Figura 1 – compartilhado por um de seus filhos, o vereador Carlos Bolsonaro.

**Figura 1** Bolsonaro e Direitos Humanos



Fonte: Twitter de Carlos Bolsonaro.

No ano seguinte, uma decisão da Ministra Carmem Lúcia, do Supremo Tribunal Federal (STF), suspendeu outra decisão anterior que visava a zerar a nota das redações de candidatos do Exame Nacional do Ensino Médio (ENEM) cujo teor ferisse os direitos humanos.

As declarações de Bolsonaro de teor marcadamente oposicionista ao que ele entende ser a questão dos direitos humanos são inúmeras, e não é objetivo deste artigo elencar uma por uma. As falas transcritas já nos servem como demonstrativas daquilo que o então parlamentar conseguira mobilizar em torno da temática e que seria largamente acionado como imaginário por seus eleitores, antes e durante a campanha presidencial de

---

2018. Assim, o termo direitos humanos se refere a um conjunto de práticas que defenderia marginais, bandidos, invasores de terras, pedófilos e presidiários, atacando policiais, por um lado; por outro, incentivariam a homossexualização precoce das crianças, por meio do famigerado “*kit gay*”; por fim, legariam privilégios inaceitáveis às minorias<sup>11</sup>, dentre as quais os negros assistidos por políticas de ações afirmativas, os índios. A tudo isso, pois, haveria de opor-se, especialmente em nome da *defesa dos cidadãos de bem* (sobretudo policiais), das *famílias tradicionais* e da *meritocracia*. Essas seriam, pois, as bandeiras constituintes do bolsonarismo como forma de expressão política. Contudo, penso que a maior ênfase, entre os adeptos de tais ideologias, recaí sobre o fato de que os direitos humanos serviriam apenas como proteção a bandidos, o que requer dois movimentos, expressos na figura de Bolsonaro: maior enrijecimento das leis e maior militarização e armamentização da vida social.

Três pesquisas auxiliam na compreensão dos elementos constituintes do bolsonarismo, sobretudo na declarada oposição aos direitos humanos, a partir da representação deles elaborada pelo então candidato. A primeira delas foi realizada por Esther Solano (2018), na cidade de São Paulo, a partir de entrevistas abertas onde se buscava compreender os argumentos discursivos de uma “nova direita”, alicerçada no apoio ao candidato Jair Bolsonaro. Identificado como um candidato honesto, que se diferenciava da classe política em geral, Bolsonaro emergia para esse grupo como a opção por excelência, com respostas prontas e efetivas aos problemas tidos como “reais” para o conjunto dos entrevistados, assim caracterizados pela pesquisadora:

Estes grupos, que se definem majoritariamente de direita (31,4%), centro-direita (17,4%) e conservador (47,3% muito conservador, 34,4% pouco conservador), responderam ao questionário de forma pouco coesa (34,8% concordam que a união de pessoas do mesmo sexo não constitui uma família, 48,6% pensam que a escola deve ensinar valores religiosos, 57,2% que feminismo é machismo ao contrário). A unidade de respostas dá-se em torno de três questões: 1) punitivismo (82,6% apoiam o aumento de pena para punir criminosos, 84,6% apoiam a redução da maioridade penal), rejeição aos programas sociais e de redistribuição de renda característicos das gestões petistas (82,2% pensam que o programa Bolsa Família estimula as pessoas a não trabalharem, 75,2% pensam que as cotas não são uma boa medida) e, fundamentalmente, no antipetismo (84,8% definiram-se como muito antipetistas).  
[...] Ao lado destas tensões, o nunca resolvido problema de segurança pública permanece sempre como uma porta de entrada aberta para os grupos de direita. A ausência de uma resposta competente para este assunto, durante os governos petistas, deixa

---

**11** Rancière (2014) observa, com precisão, uma dinâmica de “ódio à democracia”, sobretudo no que diz respeito aos direitos concedidos às minorias, como modalidade do fazer político contemporâneo.

---

em mãos de uma direita punitiva e demagógica, que insiste na guerra às drogas, no estado policialesco e na militarização da segurança pública. Como maior expoente desta política, a intervenção militar do Rio de Janeiro demonstra como a violência e a insegurança são fatores, que podem muito bem ser instrumentalizados política e eleitoralmente. Do lado de uma justiça do espetáculo, temos a segurança do espetáculo. Togas ou tanques nas televisões brasileiras. Populismo do judiciário, populismo militarista, ambos são enormes riscos para os bons rumos democráticos (Solano, 2018, pp. 4-6).

Dentre os argumentos elencados pelos entrevistados para o apoio a Bolsonaro (ataque à corrupção, antipolítica, meritocracia, vitimismo, valores cristãos e antifeminismo), dois merecem destaque segundo os objetivos deste artigo: a questão da segurança pública e a afirmação de que “direitos humanos são para humanos direitos”.

Vejamos a reflexão da pesquisadora sobre esses dois pontos, depois de apresentar declarações de seus entrevistados:

Uma questão amplamente recorrente nas entrevistas é o vitimismo dos bandidos. O ladrão virou vítima. Numa alteração da ordem social, o “cidadão de bem” estaria desprotegido, a vítima abandonada e o criminoso superprotégido pelo Estado. Uma visão moralista e binária do mundo entre bandido e cidadão de bem, que simplifica intensamente a realidade social e reduz a rótulos moralistas. Defensores dos direitos humanos são enxergados com defensores de bandidos. [...] Segundo os entrevistados, a polícia passa por um processo de criminalização e perseguição constante pela mídia e pelos grupos de esquerda, além do abandono pela cúpula da corporação e pelo próprio Estado. O policial virou bandido e não pode mais fazer seu trabalho, o que acaba tendo como resultado o aumento do crime. [...] Diante disso, as repostas de Bolsonaro convencem: mão dura, disciplina, cadeia, redução da maioridade penal, aumento das penas no Código Penal, prisão perpétua, porte de arma, dar muito mais poder e proteção à polícia, acabar com a vitimização do bandido (Solano, 2018, pp. 12-14).

É impossível negar a interconexão entre os discursos de Bolsonaro transcritos no início desta seção e os argumentos dos entrevistados analisados por Solano (2018). Vitimismo, defesa da ação policial, defensores de bandidos, porte de arma: estas e mais algumas expressões das mais caras para o bolsonarismo estão aí presentes. Ideias anunciadas e sustentadas ao longo do tempo agora tornadas ideologia, sistema de crenças a legitimar a

---

escolha do voto. A possibilidade de tais ideias se tornarem realidade, como vimos, estava dada pelos números da violência urbana , crescentes, sobretudo, nos últimos anos de governo do PT, legitimando os discursos de responsabilização do partido pelo clima de insegurança no país, muito bem operacionalizados por Bolsonaro.

A experiência concreta das pessoas provoca-as a repensar o punitivismo como processo de desumanização do bandido. Alguns entrevistados defendem uma punição vingativa e uma cadeia-masmorra, mas isso não é consenso, sobretudo entre os que têm experiência familiar ou profissional com o sistema prisional brasileiro (Solano, 2018, p. 14).

Outra importante pesquisa sobre o universo do bolsonarismo foi realizada por Rosa Pinheiro-Machado e Lucia Scalco (2018), com jovens da cidade de Porto Alegre que, após participarem dos “rolezinhos”, demonstravam afinidade com as ideias de Jair Bolsonaro, sobretudo por ele representar a imagem de um “homem forte”. Também destacando a experiência de violência vivenciada por esses jovens, as autoras concluem o seguinte:

Todos os nossos interlocutores homens, adolescentes ou jovens adultos, ou sofreram tentativas ou já foram assaltados no transporte público na ida ou na volta da escola/trabalho. Marcelo (19), um dos adolescentes mais entusiasmados com a figura do Bolsonaro, narrou um assalto no qual teve uma arma apontada para a sua cabeça, implorou por sua vida e entregou o celular para o ladrão. Ele cedeu passivamente o único bem que detinha e que havia lhe custado meses de trabalho como aprendiz de padeiro – o que soava como profundamente injusto e revoltante. Mas além de entregar um objeto que adorava, Marcelo também se sentiu em uma situação de vulnerabilidade e humilhação. Por meio de histórias como essa, a figura de Bolsonaro vinha à tona nas conversas. Quando o assunto era segurança pública, os jovens falavam do candidato com afinco e com conhecimento de pautas e propostas. Eles demonstravam raiva contra um sistema penal e prisional que consideravam frágil e que ninguém respeitaria: “as leis são fracas e ninguém respeita”, “bandido sabe que nada vai lhe acontecer” – essas são algumas das frases repetidas com frequência. Na mesma linha temática, o tema mais forte entre os simpatizantes homens de Bolsonaro do Morro, sejam eles jovens ou não, era a crença na liberalização do porte de armas. Esse é um tema que sempre despertava discussões calorosas entre aqueles que, de um lado, viam nas armas a possibilidade de se defender e, de outro, os poucos que acham que isso acarretaria em uma guerra civil que se somaria à violência policial cotidiana. Entre os que defendiam o armamento da população, havia a ideia de que não seria um simples processo de liberalização – os indivíduos teriam que passar por testes

---

psicológicos, por exemplo – mas que o fato de se saber que a população pode se defender inibiria a ação dos assaltantes. Vale lembrar, contudo, que essa questão não pode ser encarada como uma novidade, já que a simbologia das armas tem sido um tema central nos estudos sobre *éthos* masculino e na construção da figura do “supermacho” das periferias onde a lógica do tráfico impera. A figura militar de Bolsonaro também despertava profunda admiração. Nenhum adolescente entrevistado defendeu a volta à ditadura, mas achavam importante os valores de “pulso”, “ordem”, “disciplina”, “mão forte” e “autoridade” neste momento de crise nacional. Enquanto todos os meninos se colocaram contra a tortura e a censura, sendo inclusive críticos da ação policial nas comunidades, eles viam na imagem do militar uma forma de “último recurso”, isto é, figurativamente, um pedido de socorro de jovens que já foram tomados pelo desalento. Este é o caso de Rique (21), apelidado de “nem-nem: nem estuda nem trabalha”. Ele passa o dia entre a casa e a Igreja Universal que frequenta. Deus e Bolsonaro, para ele, são duas formas de salvação de uma vida indigna. Luis (19, estudante de cursinho popular), que já foi assaltado no Centro da cidade, entende que o Morro tem muitas regras positivas que vem de cima para baixo do tráfico, admira isso, pois se trata de uma região da cidade segura: “isso que o tráfico faz aqui, por exemplo, dizer isso é certo e isso é errado; é isso que Bolsonaro vai fazer no País” (Pinheiro-Machado & Scalco, 2018, pp. 9-10).

Por fim, a pesquisa realizada por Isabela Kalil (2018), com um grupo de 16 apoiadores do então candidato, na cidade de São Paulo, por meio de entrevistas e observações de campos em atos de campanha, apresenta alguns dados igualmente pertinentes. O primeiro deles é a autoidentificação desses eleitores como “cidadãos de bem”, em oposição a outro polo, onde estariam “bandidos”, “corruptos” e “petistas”. Tais cidadãos “localizam na corrupção e na impunidade os maiores problemas do Brasil” e, para eles, a expressão “direitos humanos para humanos direitos” é uma síntese de que “o Estado só age de maneira mais bruta ou viola direitos daqueles que não são ‘pessoas de bem’” (Kalil, 2018, p. 14). Além disso:

Dante do problema da violência, vislumbram no porte de armas uma solução, pois acreditam que os cidadãos devem ter condições de se defender e também de praticar a justiça, quando necessário. A justiça, nesse sentido, é vista como a capacidade de se defender de “bandidos”, mas também de se defender contra eventuais abusos do próprio Estado, sobretudo de uma ditadura comunista ou um governo autoritário de esquerda (Kalil, 2018, p. 14).

---

## **Considerações finais**

Iniciamos nossa reflexão pontuando a emergência dos direitos humanos e sua efetivação como condições de realização do Estado de direito democrático moderno. Supusemos, mesmo, que tais direitos eram condição de existência para regimes democráticos, seguindo a linha interpretativa de vários cientistas sociais, sobretudo Santos (2013), uma vez apontarem para uma tendência de consolidação de tais direitos como, acima e antes de tudo, conquistas democráticas. Como classificar, então, um regime político brasileiro que, possivelmente iniciado e legitimado durante a última eleição, empoderou o discurso antidireitos de Jair Bolsonaro, alcando-o à condição de presidente dos brasileiros? Estaríamos, pois, diante do empoderamento de tal discurso como uma gramática a estruturar as relações sociais e institucionais no Brasil dos próximos anos?

Podemos afirmar com precisão que, assim como a própria democracia, reestabelecida durante a segunda metade dos anos 1980, ainda se apresenta como apenas “mal começada”, estando sempre por se criar, se fazer, o mesmo se dando no que diz respeito aos direitos humanos, condição de sua efetivação. O alarde pode ser ainda maior se considerarmos uma nova modalidade de Estado, não mais o democrático, mas o pós-democrático (Casara, 2017), cuja baliza maior é justamente a não garantia de direitos que contrariem os interesses do grande capital, das empresas (os direitos humanos, sobretudo), tendo como sua faceta mais visível a legitimação de um Estado penal, cada vez mais preocupado em pôr fim a um “excesso de direitos”, como se observa no corpo semântico do bolsonarismo.

Assim, após os anos de governo do PT, que contemplava oficialmente a agenda de tais direitos, assistimos a legitimação, via urnas, de uma plataforma política que a tais direitos se opõe abertamente, podemos vislumbrar a entrada do Brasil num novo momento, de questionamento da legitimidade de tais direitos, como um laboratório da faceta pós-democrática no plano da política internacional. Assim sendo, urge a necessidade de, como sinalizou Ribeiro (2017), operar-se uma fundamental mudança de tática por parte dos defensores dos direitos humanos que consiga desvincilar-se da imagem de que estes apenas encampariam a defesa de bandidos, enfraquecendo, cada vez mais, a ideia de que direitos humanos são para humanos direitos.

## **Referências bibliográficas**

- Almeida, W. (2009, julho). *A estratégia de políticas públicas em direitos humanos no Brasil no primeiro mandato Lula (2003-2006)*. Trabalho apresentado no 21st IPSA World Congress of Political Science. Santiago, Chile.
- Bolsonaro, J. M. (2013, 8 de março). *Bolsonaro e a nova comissão de direitos humanos*. Recuperado de <https://www.youtube.com/watch?v=R87dhAeLzx8>

- 
- Bolsonaro, J. M. (2014a, 13 de fevereiro). *Jair Bolsonaro fala sobre a comissão dos direitos humanos* [Arquivo de vídeo]. Recuperado de <https://www.youtube.com/watch?v=mdUSEQw-SxI>
- Bolsonaro, J. M. (2014b, 9 de dezembro). *Dep. Jair Bolsonaro (PP) rebate a Dep. Maria do Rosário sobre discurso dos direitos humanos*. Recuperado de <https://www.youtube.com/watch?v=5bquCfAxMDg>
- Bolsonaro, J. M. (2015, 16 de outubro). *Jair Bolsonaro e a Comissão dos Direitos Humanos!* Recuperado de <https://www.youtube.com/watch?v=JzQuekwCnsg>
- Casara, R. R. R. (2017). *Estado pós-democrático: neo-obscurantismo e gestão de indesejáveis*. São Paulo, SP: Civilização Brasileira.
- Cunha, M. N. (2014). O lugar das mídias no processo de construção imaginária do “inimigo” no caso Marco Feliciano. *Comunicação, Mídia e Consumo*, 10(29), 51-74.
- Estadão Conteúdo. (2019, 2 de janeiro). *Fala de Bolsonaro sobre ‘livrar’ o país do socialismo repercutiu no mundo*. Recuperado de <https://epocanegocios.globo.com/Brasil/noticia/2019/01/epoca-ne-gocios-fala-de-bolsonaro-sobre-livrar-o-pais-do-socialismo-repercute-no-mundo.html>
- Jatobá, E. (2017). O cuidado para não jogar a água, a bacia e a criança. In J. Medeiros, & G. Maringoni (Orgs.), *Cinco mil dias: o Brasil na era do lulismo* (pp. 207-214). São Paulo, SP: Boitempo.
- Kalil, I. O. (Coord.). (2018, outubro). *Quem são e no que acreditam os eleitores de Jair Bolsonaro*. Recuperado de <https://www.fesp.org.br/upload/usersfiles/2018/Relat%C3%B3rio%20para%20Site%20FESPSP.pdf>
- Kamradt, J., & Di Carlo, J. (2018). Bolsonaro e a cultura do politicamente incorreto na política brasileira. *Teoria e Cultura - Revista do Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais da UFJF*, 13(2), 55-72.
- Matteucci, N. (2016). Direitos humanos. In N. Bobbio, N. Matteucci, & G. Pasquino (Orgs.), *Dicionário de política* (13a ed., pp. 353-355). Brasília, DF: Ed. UnB.
- Messenberg, D. (2017). A direita que saiu do armário: a cosmovisão dos formadores de opinião dos manifestantes de direita brasileiros. *Revista Sociedade e Estado*, 32(3), 621-647.
- Miguel, L. F. (2018). A reemergência da direita brasileira. In L. F. Miguel (Org.), *O ódio como política: a reinvenção da direita no Brasil* (pp. 17-26). São Paulo, SP: Boitempo.
- Organização das Nações Unidas. (1948, 10 de dezembro). *Declaração Universal dos Direitos Humanos*. Recuperado de [https://www.ohchr.org/EN/UDHR/Documents/UDHR\\_Translations/por.pdf](https://www.ohchr.org/EN/UDHR/Documents/UDHR_Translations/por.pdf)
- Rancière, J. (2014). *O ódio à democracia*. São Paulo, SP: Boitempo.
- Rezende, R. (2018). Jair Bolsonaro, populismo de derecha y fin de ciclo político. *Revista Política Latino Americana*, 7, 1-15.
- Ribeiro, R. J. (2017). *A boa política: ensaios sobre a democracia a era da internet*. São Paulo, SP: Companhia das Letras.

- 
- Pinheiro-Machado, R., & Scalco, L. M. (2018). Da esperança ao ódio: juventude, política e pobreza do lulismo ao bolsonarismo. *Cadernos IHU ideias*, 16(278), 3-13.
- Santos, B. S. (2013). *Se Deus fosse um ativista dos direitos humanos*. São Paulo, SP: Cortez.
- Santos, B. S., & Chauí, M. (2013). *Direitos humanos, democracia e desenvolvimento*. São Paulo, SP: Cortez.
- Soares, L. E., & Guindani, M. K. (2017). Direitos humanos nos governos do PT. In J. Medeiros, & G. Maringoni (Orgs.), *Cinco mil dias: o Brasil na era do lulismo* (pp. 191-206). São Paulo, SP: Boitempo.
- Solano, E. (2018). Crise da democracia e extremismos de direita. *Análise*, 42, 1-29.
- Teles, E. (2018). A produção do inimigo e a insistência do Brasil violento e de exceção. In L. F. Miguel (Org.), *O ódio como política: a reinvenção da direita no Brasil* (pp. 65-72). São Paulo, SP: Boitempo.
- Tible, J. (2018). Estamos todos en peligro: razones y perspectivas de la victoria electoral autoritaria en Brasil. *Revista Política Latino Americana*, 7, 1-26.

## Para citar este artigo:

### Norma A – ABNT

SILVA, E. F. Os direitos humanos no “bolsonarismo”: “desriminalização de bandidos” e “punição de policiais”. *Conhecer: Debate entre o Públíco e o Privado*, n. 22, p. 133-153, 2019.

### Norma B – APA

Silva, E. F. (2019). Os direitos humanos no “bolsonarismo”: “desriminalização de bandidos” e “punição de policiais”. *Conhecer: Debate entre o Públíco e o Privado*, 22, 133-153.

### Norma C – Vancouver

Silva EF. A Os direitos humanos no “bolsonarismo”: “desriminalização de bandidos” e “punição de policiais”. Conhecer: Debate entre o Públíco e o Privado [Internet]. 2019 [cited Apr 22, 2019];(22):133-153. Available from: <https://revistas.uece.br/index.php/revistaconhecer/article/view/1026>

# Political participation: women's human right between the public and the private

**Raquel Cavalcanti Ramos Machado**

Ph.D. in Law – USP

[raquelramosmachado@gmail.com](mailto:raquelramosmachado@gmail.com)

**Jéssica Teles de Almeida**

MA in Law – UFC

[jessicatelesdealmeida@gmail.com](mailto:jessicatelesdealmeida@gmail.com)

## Abstract

Gender quotas in politics are affirmative measures for achieving a more equal context between men and women in power spaces, which has the 1979 Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination Against Women as its international law basis. Public policy aimed at development and gender equality is related to legal challenges in the country that do not only fall within the scope of public law, such as electoral law – they necessarily involve challenges linked to the autonomy of political parties, legal entities governed by private law, and the institute of fraud in law itself. Therefore, the implementation of this inclusive policy requires a dialogue between the branches of public law and private law. In the face of frauds and the so-called 'orange candidacies,' a mockery of the exercise of women's human right to political participation, we began to address political party autonomy, as well as the concept of abuse of power and fraud as private law institutes, in order to analyze issues of public law through a civil law approach. It was found that the parties break the law by fraudulently filling in the candidacy quotas, committing abuse of political party power; by unbalancing the electoral process, they increase and perpetuate the exclusion of women from formal politics, and this can characterize institutional violence.

**Key words** human rights; public policy; political parties; candidacy quotas; fraud.

---

## **Participação política: direito humano da mulher entre o público e o privado**

### **Resumo**

As cotas de gênero na política são medidas afirmativas para alcançar um quadro mais paritário entre homens e mulheres nos espaços de poder, que encontra respaldo normativo internacional na Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher, de 1979. As políticas públicas de desenvolvimento e igualdade de gênero perpassam desafios jurídicos no país que não se encerram apenas no âmbito do direito público, como o direito eleitoral – envolvem, necessariamente, desafios referentes à autonomia dos partidos políticos, pessoas jurídicas de direito privado, e o próprio instituto da fraude no direito. Portanto, a efetivação dessa política de inclusão exige um diálogo entre os ramos do direito público e do direito privado. Diante das fraudes e das chamadas “candidaturas laranja”, uma burla ao exercício do direito humano de participação política da mulher, passou-se a abordar a autonomia partidária, assim como o conceito de abuso de poder e de fraude enquanto institutos de direito privado, a fim de analisar questões de direito público a partir de uma abordagem civilista. Constatou-se que os partidos burlam a lei ao preencher fraudulentamente as cotas de candidatura, cometendo abuso de poder político-partidário; ao desequilibrar o pleito eleitoral, aumentam e perpetuam a exclusão das mulheres da política formal, o que pode caracterizar violência institucional.

**Palavras-chave** direitos humanos; políticas públicas; partidos políticos; cotas de candidatura; fraude.

## **Participación política: derecho humano de la mujer entre lo público y lo privado**

### **Resumen**

Las cuotas de género en la política son medidas afirmativas para lograr un contexto más igualitario entre hombres y mujeres en espacios de poder, que tiene como base la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, de 1979. Las políticas públicas de desarrollo e igualdad de género están relacionadas con los retos legales en el país que no solo se encuentran dentro del ámbito del derecho público, como el derecho electoral, sino que también implican retos relacionados con la autonomía de los partidos políticos, entidades legales de derecho privado, y el propio instituto del fraude en derecho. Por lo tanto, la implementación de esta política inclusiva requiere un diálogo entre las ramas del derecho público y del derecho privado. Ante los fraudes y las llamadas “candidaturas naranja”, una burla del ejercicio del derecho humano de participación política de la mujer, se comenzó a abordar la autonomía partidaria, así como el concepto de abuso de poder y de fraude como institutos de derecho privado, con el fin de analizar cuestiones de derecho público desde un abordaje civilista. Se constató que los partidos infringen la ley al llenar fraudulentamente las cuotas de candidatura, cometiendo abuso de poder político-partidario; al desequilibrar el proceso electoral, aumentan y perpetúan la exclusión de las mujeres de la política formal, lo que puede caracterizar violencia institucional.

**Palabras clave** derechos humanos; políticas públicas; partidos políticos; cuotas de candidatura; fraude.

---

## Introduction

A study conducted by the United Nations Entity for Gender Equality and the Empowerment of Women (UN Women) in 2017 ranks Brazil in the 154th position in terms of women's participation in the National Congress, in a universe with 174 countries (Nações Unidas no Brasil [ONU Brasil], 2017). In 2018, the statistics were as follows: 55 out of the 513 seats in the Chamber of Deputies (10.7%) and 13 out of the 81 seats in the Federal Senate are occupied by women (16.0%).

Since the 1990s, electoral legislation has been adopting a series of legal measures to include more women in politics, especially in elective political positions. Despite the adoption of public policies in this way, the inequality between men and women in terms of occupation of these positions is still very evident, as demonstrated.

One of the causes of this persistence of inequality, as already pointed out in previous studies (Almeida, 2018), was attributed to political parties, which are, as shown, the main detractors of this public policy. Almeida (2018) also analyzed violence against women in politics as one of the tactics to dissuade women's participation in power spheres by investigating the process to remove former President Dilma Rousseff, which was labeled as violent, due to gender and political reasons, by the political scientist Flávia Biroli (2016).

Specifically in the case of political parties, there is no doubt about their importance in the electoral process<sup>1</sup>, since the convention, going through the candidacy registration and the electoral campaign. It is noticed, by means of documentary analysis of positive legislation, that the party association emerges as the main target of the policy for inclusion and promotion of women's political participation, according to the current legislation.

A relevant empirical data is related to filling in the candidacy quotas. Since the 2009 electoral reform, instituted by the Lei n. 12.034 (2009), which requires the candidacy quotas, at each election, complaints about their fraudulent or even fictitious filling in began to appear – hence the phenomenon of the so-called female 'orange candidacies.' Also, women have reported and denounced the countless personal, professional, and legal losses of having been used by party associations, often without being fully aware, as orange candidacies (Deutsche Welle [DW], 2018).

---

<sup>1</sup> J. J. Gomes (2016, pp. 246-247, our translation) differentiates the electoral process in the strict and broad senses. In the latter approach, *electoral process* would mean "the complex relationship established between Electoral Justice, candidates, political parties, coalitions, Public Prosecutor's Office, and citizens with a view to achieving the sacrosanct right of suffrage and choice, legitimate, of those occupying the public-elective positions in dispute." In the strict sense, in turn, "the expression electoral process designates electoral jurisdictional process (= electoral litigation)." It is, therefore, the one established by exercising the right of action, with a view to solving a concrete and individualized action. In fact, to a certain extent, such a meaning coincides with that of Elio Fazzalari (1996), according to whom the term *process* can encompass not only the contentious proceeding, but also that articulated set of actions in which the interested party's participation is relevant as a legitimization means.

---

For the 2018 elections, it is worth highlighting a recent complaint involving the party Rede Solidariedade (REDE), concerning the application for candidacy registration of two women who reported having been registered as candidates by the party without their authorization. The case took place in Ceará and it is under investigation by the Federal Public Prosecutor's Office (Ministério Público Federal – MPF) (Dornelles, 2018).

Following the adoption of a rule of conduct that requires political parties to maintain the minimum proportionality of 30% and 70% for each gender, calculated by having the total number of applications for registration as a reference, frauds, in order to circumvent the rule's purpose, started being observed.

As verified, both fraud and abuse of power in electoral law are institutes whose theoretical roots lie on private law. For a correct analysis of these institutes in the electoral process, it is necessary to establish a dialogue between the public and private law branches, whose theoretical dichotomy has already been even put into question, mainly in face of the understanding of freedom, a fundamental right and a foundation of private autonomy, which has human being's dignity both as the departing and arriving point (Alves, 2017).

Thus, this study aimed to investigate – by means of an approach that overcomes the dichotomy between public law and private law, based on bibliographical, documentary, and jurisprudential research – the relation between party autonomy, the political party's duty to promote fundamental rights, and the association's abuse of power to cheat the law. Also, we analyzed the extent to which the party association commits institutional violence against women by cheating the public policy aimed at promoting and protecting women's human right to political participation.

## **Between the public and the private: party autonomy and the duty of promoting fundamental rights**

Law, as a set of laws produced by the competent authority governing a given State, is united. However, for the purposes of study, is basically divided into two branches: public law and private law. In spite of its didactic usefulness, this dichotomy, according to Alves (2017, p. 19, our translation), is overcome and there is no such incommunicable relation between public law and private law; this relation involves, first of all, complementarity:

Every historical approach to this bipartition – as well as almost every historical approach to Western law as *civil law* – points out its origin in Roman law (sometimes with the observation that there was a previous approach to the theme by the Greeks), with Ulpiano, who provides public law with the substance of what concerns the – Roman – State, and private law refers to what concerns the

---

relations between citizens – and this distinction, in these terms, to this day, has a significant doctrinal and academic repercussion.

According to Nery (2002), the distinction between public law and private law lies on the fact that the first might encompass the set of standards related to the power structure itself, therefore, they are unavailable rules, while private law might consists of standards aimed at protecting human beings, which may be subject to agreement and negotiation within the scope of private autonomy.

The electoral process – in a broad perspective, the set of acts and procedures that the Electoral Justice, in the exercise of an intense administrative function, adopts so that it is possible to choose representatives through periodic elections (J. J. Gomes, 2016) – is related to the very power structure, thus it should be governed by public law standards.

The complexity of the electoral process and the diversity of its procedures and authors shows that it is not so simple to think of such a process only through the public-driven matrix, since choices made before the process, such as party deliberations about who will be a candidate, are surrounded by a set of standards that, traditionally, come from private law. Even during the electoral process, themes historically belonging to the private-driven sphere, such as honor, image, personality rights – like name use –, among others, are also at the core of legal disputes that electoral law needs to take a look at. Hence, it is noticed that the electoral process is governed by a set of standards and institutes that also permeates traditional private law, so that a theoretical proposal of dichotomous overcoming, such as that by Alves (2017), helps analyzing the theme of this research.

The object of this study, i.e. candidacy quotas aimed at the inclusion of more women in power spaces, is an example of public policy whose realization and achievement of satisfactory results are circumvented by acts practiced by political parties, in the exercise of their private autonomy, with direct impacts on the public electoral process – as exposed below.

First, there is a need to notice that, based on the analysis of Brazilian reports sent to the committee established by the 1979 Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women, it was noticed that promoting gender equality in politics is a State policy. Both the Lei n. 9.504 (1997) – the General Election Law, which established candidacy quotas by gender<sup>2</sup> for all election levels (municipal, state, and federal) – and the Lei n. 12.034 (2009) – which changed the normative text of Article 10, § 3, of the Lei

---

**2** Although the legislative text contains the term *sex*, the Higher Electoral Court (Tribunal Superior Eleitoral – TSE) thinks that it should be interpreted as *gender*, also covering the protection of *transgender persons* (Almeida & Machado, 2018). *Sex* is related to biological aspects of the body, while *gender* is “culturally constructed” and corresponds to “cultural meanings taken by the body.” Such a distinction was made, as Judith Butler (2003, p. 24, our translation) observes, to put into question the “idea that biology is destiny.”

---

n. 9.504 (1997), making it mandatory that the parties fill in quotas – were highlighted in the reports as measures adopted by the Brazilian State in order to achieve a more equal parliamentary space between men and women.

Second, it is imperative to notice that political parties “are characters indispensable to the democratic debate”<sup>3</sup> and their importance, in Brazil, “is even greater in view of the legal impossibility of having a single candidacy, and the TSE [Higher Electoral Court] and the STF [Supreme Federal Court] have also affirmed that the term of office belongs to the political party, in relation to positions belonging to proportional elections,” as already written down (Machado, 2016, p. 97, our translation).

From this perspective, the Constituição da República Federativa do Brasil (CF, 1988) guarantees, in its Article 17, § 1, autonomy for political parties to define their internal structure and establish rules on the choice, formation, and duration of their permanent and provisional bodies, as well as on their organization and functioning and the adoption of criteria to choose coalitions. The CF (1988, Article 3, IV) also defines as one of its foundations the promotion of good for all, without prejudices of origin, race, sex, color, age and any other forms of discrimination.

According to Robert Dahl (2001), the political institutions of the new democracy are: elected officials; free, fair, and frequent elections; freedom of expression; diversified sources of information; autonomy for associations (such as political parties and groups of stakeholders); and inclusive citizenship concerning the means and rights needed to access representative institutions. Therefore, freedom is at the core of the design of contemporary political institutions.

Party autonomy is a guarantee of the democratic rule of law itself and the political pluralism that the CF (1988) lists as one of its foundations.

According to the current legal system, political parties are legal entities governed by private law (Lei n. 10.406 [Código Civil], 2002, Article 44, V; Lei n. 9.096, 1995, Article 1), and, except for compliance with some cogent standards, stemming from horizontal realization of fundamental rights and provisions contained in the CF (1988) and in the legislation, they are free as for the organization and functioning modes.

Pursuant to Articles 1 and 2 of the Lei n. 9.096 (1995) – the Political Party Law –, party associations must advocate fundamental rights, which are, alongside national sovereignty, the democratic regime, multiparty system, and human being’s dignity, the constraints imposed to free creation, merger, incorporation, and extinction of political parties and the establishment of party programs. The freedom of party’s will autonomy only takes place when the values referred to above are not disregarded. When they are disregarded, there is no need to speak of exercising this freedom, but rather in engaging in an action contrary to law, which is, as mentioned above, united.

---

<sup>3</sup> On the parties’ importance in the electoral process and their legitimacy crisis, see Cabral (2014).

---

There is no doubt that political participation, provided for both in the Brazilian legal system and in the international legal system, has the nature of *fundamental right* (Lopes & Nóbrega, 2011) and *human right*<sup>4</sup>, respectively. As pointed out by Ingo Sarlet and David Almagro Castro (2013), political rights are fundamental rights and also elements of legitimation in the democratic regime. Political rights owe their validity to the democratic regime and popular sovereignty. According to the studies conducted by the authors on the state of the art of political rights, the latter are related to the *status activae civitatis*, as proposed by G. Jellinek (Sarlet & Castro, 2013).

Like any fundamental right, at the present time it is not simply a matter of mere State self-limitation for individual action in the private sphere, since the economic and social dynamics itself has shown that, for enjoying any fundamental right, an active role is required of public powers (Silva, 2013), and political participation depends, for its full effectiveness, on public power's action aimed at guaranteeing freedom and equality so that everyone can have the opportunity of exercising it under the same conditions. Therefore, in order to put political participation into practice and foster it, especially among vulnerable groups, State public policies are needed (Aith, 2006).

In the case of women, the Brazilian State instituted a series of specific standards in order to concretize women's political participation and gender equality in politics, providing parties with the socio-political role of putting these rights into practice.

Thus, the relation between political party autonomy and fundamental rights is noticed. Both of them are key foundations for the democratic rule of law and they provide a tone to the work of party associations – which cannot refuse to comply with fundamental rights.

## Fraud to candidacy quotas in the electoral process

The study on fraud, as well as on abuse of power, has its roots in private law. A concern with the electoral process fairness, so that it runs free from 'fraud' and 'abuse of power,' has a constitutional basis.

In the chapter on political rights, Article 14, §§ 9 and 10, of the CF (1988) is devoted to establishing the minimum constitutional guidelines with a view to preserving the normality (debate of ideas) and legitimacy of elections (equality between candidates and freedom of voting) (Machado, 2016) against the influence of economic power or abuse in the exercise of function, position, or job in direct or indirect administration (CF, 1988, Article 14, § 9), authorizing the impugnation and even removal from the term of office when fraud to the electoral process is proved.

---

**4** Political participation is considered a *fundamental right* because it is provided for in the CF (1988) and a *human right* due to the fact of being positivized in international treaties.

---

Article 187 of the Código Civil (2002, our translation) stipulates that “the holder of a right who, in exercising it, manifestly exceeds the limits imposed by its economic or social purpose, by good faith or by good morals, also commits an unlawful act”<sup>5</sup>.

Fávila Ribeiro (1998, p. 19, our translation) emphasizes that the phenomenon of abuse of power in electoral law has its legal roots in private law – lucidly, the author ponders that “abuse is the illicit use of powers, faculties, situations, causes, and objects.” Thus, abuse deviates the legitimate exercise of subjective rights from the purposes attributed to it by the legal system.

The issue of abusive exercise of law and power, as well as the practice of fraud, takes greater relevance when this occurs at the expense of legal rights and unavailable rights. This is the case of abuse of power and fraud committed to the electoral process, for instance.

The legal system contains provisions aimed at ensuring that the electoral process takes place in a legitimate and normal manner, i.e. by means of a debate of ideas in which all candidates can have equal opportunities to gain the voter’s political preference and, consequently, her/his vote.

Electoral law, as a traditional branch of public law, is a recent branch and it is based on the democratic and republican regime. Thus, it is developed through the emergence of the rule of law and the adoption of the democratic regime. As a branch of the most recent law, some classic institutes were imported from civil law, of long and historical tradition.

That was the approach to fraud. Initially, the electoral right was concerned with avoiding and punishing the fraud that could have an impact on voting and vote counting. This was the concept of fraud adopted by the Higher Electoral Court (Tribunal Superior Eleitoral – TSE) in its judgments until 2015, when it came to see within the concept of fraud, which led to removal from the term of office by means of a proceeding to impugnate an elective term of office (CF, 1988, Article 14, § 10), the filling in of gender quotas. This new interpretation of the term *fraud* by the TSE, in the light of Article 14, § 10, of the CF (1988), is in line with the long civil law tradition devoted to studying the institute.

## **The private-driven concept of fraud, the female orange candidacies, and institutional violence**

O. Gomes (2007) points out the occurrence of fraud to the law, although by legal means, when purposes not within the standard’s scope are accomplished. In turn, Cornelutti (2004) expresses his idea about fraud to the law by claiming that it contains two elements, i.e. non-compliance with the law and concealing this violation. Fraud, as a phatic-transgressive phenomenon, emerges as a consequence of establishing a mandatory rule of conduct. Thus, fraud and legislative norm have a relation of contemporaneity.

---

<sup>5</sup> On the abusive exercise of a right, see Carlos Valder do Nascimento (2013, pp. 62-102).

In the case of a legal object under discussion, it is put into practice in the Brazilian legal system by a set of standards that constitute the *Brazilian model of protection to women's political participation*, which aims to comply with the international pacts (1953 Convention on the Civil and Political Rights of Women and 1979 Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women) and to deploy the constitutional precepts, with an emphasis on Article 5, I, of the CF (1988), which establishes the principle of equality.

The party associations are at the core of this legal right and it is from these standards that their political and social role of protecting women's political participation in the context of Brazilian positive law is extracted.

It is found out that out of the 4 standards established by the model, 3 are addressed to political parties and only 1 has the TSE as recipient (Table 1).

**Table 1 –** Brazilian model of legal protection to women's political participation

PROTECTION MECHANISM(S)	LEGAL PROVISION	LEGISLATIVE TEXT	RECIPIENTS	PURPOSE
CANDIDACY QUOTAS BY GENDER	ARTICLE 10, § 3	LEI N. 9.504 (1997) – GENERAL ELECTION LAW	POLITICAL PARTIES	ESTABLISHING A RESERVE OF POSITIONS FOR CANDIDACIES OF EACH GENDER IN POLITICS.
PROMOTING AND DISSEMINATING WOMEN'S POLITICAL PARTICIPATION	ARTICLE 44, HEAD, V, AND §§ 5 AND 7	LEI N. 9.096 (1995) – POLITICAL PARTY LAW	POLITICAL PARTIES	CREATING AND MAINTAINING PROGRAMS TO PROMOTE AND DISSEMINATE WOMEN'S POLITICAL PARTICIPATION.
INSTITUTIONAL ADVERTISING	Article 93-A	Lei n. 9.504 (1997)	HIGHER ELECTORAL COURT	ENCOURAGING THE PARTICIPATION OF WOMEN, YOUNGSTERS, AND THE BLACK COMMUNITY IN POLITICS.
MINIMUM FUNDING RESERVE FROM THE PARTISAN FUND FOR FEMALE CANDIDACIES	ARTICLE 9	LEI N. 13.165 (2015) – 2015 POLITICAL REFORM	POLITICAL PARTIES	FUNDING FOR FEMALE CANDIDACIES.

Source: Prepared by the authors.

The first inclusion measure adopted by the Brazilian legal system was named as *candidacy quotas*<sup>6</sup>. Since the Lei n. 12.034 (2009), any association wishing to compete in

**6** Although the Brazilian model does not expressly choose quotas that have women as overt and direct recipients, as it is inferred from the legislative text of Article 10, § 3, of the Lei n. 9.504 (1997), which speaks generically of sex, quotas in politics are instruments that have been used since the 1970s (Miguel, 2014), initially by European countries, in order to promote women's inclusion – in Brazil, today, this protection extends to trans women, as decided by the TSE on March 1, 2018 (Almeida & Machado, 2018) – in the formal power spaces, especially in the Legislative Branch, in face of their exclusion and the female underrepresentation in this space. These initiatives consist in true affirmative actions (Miguel, 2014; Birolí & Miguel, 2014; Piovesan, 1998).

---

the electoral process must request, until August 15 in the electoral year, the registration in the Electoral Justice of its candidates approved by convention, obeying the proportion of 30% and 70%, at least, for each gender, under penalty of rejection of the whole *regularity statement to political party acts* (demonstrativo de regularidade de atos partidários - DRAP).

Compliance with gender quotas is an obligation for electoral registration enforced by legislation to party associations/coalitions and, although not explicitly included in the list of Article 11, § 1, of the Lei n. 9.504 (1997, our translation)<sup>7</sup>, if not complied with, it results in rejection of the DRAP.

It is noticed that the normative text has imposed an obligation on the party association/coalition to be observed at the time of formalizing the application for registration, otherwise it will not be granted.

The cause, as an objective and socially verifiable interest (Betti, 2008) for the practice of *filling in the candidacy quotas* in accordance with the percentage fixed by law, seeks to safeguard a minimum space for female candidacies in the electoral process. According to Roberto de Ruggiero (1999, p. 360, our translation), the cause is the “economic and social purpose recognized and guaranteed by law;” this is what “represents the law’s will in face of the private will.”

It is worth mentioning the importance of candidacy quotas by gender in the Brazilian context of women’s under-representation in politics, since, when guaranteeing a space for the minority gender in the electoral process, this affirmative action seeks to guarantee a minimum presence of women, who are going to introduce their ideas and their political projects, thus increasing their capillarity and their power to gain the elector’s political preference. Presence and ideas intertwine and, in this context of under-representation, introducing these ideas and projects becomes much more feasible due to safeguarding the presence in that process.

In order to lead the legislation’s purpose to fulfill its social function, it is necessary that the candidacies registered by political parties are, at least, real and viable. It is not enough for the party to cast 30% of female candidacies only to comply with a formal criterion; it is necessary that these candidacies evolve or, at least, have the potential to evolve, and it is up to the party to provide the minimum conditions for this.

---

<sup>7</sup> “Article 11. The parties and coalitions request the Electoral Justice to register their candidates until 7 p.m. on August 15 in the year in which the elections are held. § 1 The application for registration should be accompanied by the following documents: I – a copy of the minutes to which Article 8 refers; II – candidate’s authorization, in writing; III – proof of party affiliation; IV – property declaration, signed by the candidate; V – copy of the electoral title or certificate, provided by the electoral registry, that the candidate is an elector in the jurisdiction or has applied for registration or electoral domicile transfer within the period to which Article 9 refers; VI – certificate of electoral settlement; VII – criminal records, provided by the distribution bodies of the Electoral, Federal, and State Justice; VIII – candidate’s photograph, within the dimensions established in the Electoral Justice’s guideline, for the purpose to which § 1 of Article 59 refers; IX – proposals advocated by the candidate for Mayor, State Governor, and President of the Republic.”

---

This is not what we have seen in practice. In the 2016 elections, 14,498 women candidates did not receive any votes in the run for municipal councils, although they were formally qualified before the Electoral Justice. According to Mazotte and Rossi (2016), this percentage is equivalent to 10% of female candidacies. Different, however, is the male reality, since only 0.6% of all candidates did not receive any votes.

According to the Tribunal Superior Eleitoral (TSE, 2016), the main indication of the occurrence of frauds emerges when the women candidates do not receive any vote.

So, it is concluded that, following the reinforcement of the quota policy provided by the Lei n. 12.034 (2009), which established that it is mandatory to fill in this minimum and maximum percentage by sex, many female candidacies are registered by political parties in a fictitious manner, not for the purpose of increasing women's participation in politics and investing in the candidates, but for the sole purpose of complying with a requirement for electoral registration and ensuring that 70% of the male candidacies applied are going to be deferred and viable.

Therefore, a law that came into existence to legally protect women and their right to political participation started being cheated so that male candidacies, for the most part, became viable.

The phenomenon of normative transgression is found out there, and it has long been observed by the civil law doctrine. After the emergence of a rule that established a mandatory conduct, fraud to the commands of such a standard is detected.

Female candidacies for fraudulent filling in of quotas by political parties were named as 'orange candidacies' (Mazotte & Rossi, 2016). In interviews, some women confessed they only launched their candidacies in order to reach the minimum percentage.

The electoral practice reveals that fraud to the legislation takes on two meanings for 'orange,' i.e. both of people aware that they are breaking the law by agreeing with the party associations, for free or for a charge, and of people being illegally co-opted by parties without even being aware of what is happening (Juvêncio, 2013).

Both conducts constitute an abuse of power/right, because if party associations are the only ones that have the power to register candidacies and they fraud the filling in of quotas, moving away from their social function of protecting and fostering women's political participation, they abuse their power to register candidacies, thus committing an unlawful act that affects the normality (debate of ideas) and legitimacy of elections (equality between candidates and freedom of voting) (Machado, 2016).

Analyzing the fraud, it is verified that candidacy quotas restrict the candidates' freedom. By repeatedly adopting such a conduct, parties encourage institutional violence against a group.

This type of violence may be regarded as "a way of restricting the freedom of a person or a group of people, repressing and offending physically or morally" (Teles & Melo,

---

2002, p. 15, our translation). In the case of violence against women, this refers to patriarchal gender relations and the disproportionality they establish in the interaction relationship. According to Bourdieu (2003), domination relationships based on gender are naturalized, thus they are invisible to the human eye.

There is a need to recognize and analyze the various contexts where women are exposed to violence, and also to analyze the factors that may contribute so that vulnerability and risk are strengthened due to the gender condition and aggravated by the other social inequality markers.

The Inter-American Convention on the Prevention, Punishment and Eradication of Violence against Women (1994) – the Convention of Belém do Pará – recognizes that “the elimination of violence against women is essential for their individual and social development and their full and equal participation in all walks of life.” In its Article 1, this convention defined as violence against women “any act or conduct, based on gender, which causes death or physical, sexual or psychological harm or suffering to women, whether in the public or the private sphere.”

The practice of fraud by an institution that is at the core of the electoral process and is responsible for protecting and fostering women’s political participation causes irreparable damage to them, that is why we regard it as an institutional violence.

This issue makes us think through law as a public and private phenomenon. As Alves (2017, p. 74, our translation) highlights, “the private world has been turned into a public world” and the “public world has been privatized.” The will’s autonomy, a structural value of private law, depends on a set of material conditions, such as political and social equality itself, so that a person can exercise it. Freedom is only realized in equality and the contemporary democratic theories have citizens’ participation on their axis.

## Final remarks

Candidacy quotas by gender are examples of public policies instituted to foster women’s inclusion in formal power spaces. Political parties are at the core of the Brazilian model of legal protection for women’s political participation, which is a human right.

Pursuant to Articles 1 and 2 of the Lei n. 9.096 (1995) – the Political Party Law –, party associations must advocate fundamental rights, which are, alongside national sovereignty, the democratic regime, multiparty system, and human being’s dignity, the constraints imposed to free creation, merger, incorporation, and extinction of political parties and the establishment of party programs. Thus, compliance with fundamental rights on the part of the main players in the electoral process shows to be as important as safeguarding and guaranteeing political party autonomy.

---

The Lei n. 12.034 (2009) has forced political parties to fill in a minimum of 30% and a maximum of 70% of their candidacies with each gender. What is evidenced in the Brazilian empirical framework is that political parties and coalitions, as recipients of the standard provided for in Article 10, § 3, of the Lei n. 9.504 (1997) and the other legislative norms aimed at protecting women's political participation, except Article 93-A of the Lei n. 9.504 (1997), are not striving to fulfill this institutional and legal mission, and this becomes clear after the fact that several complaints have been investigated, in courts, concerning frauds committed by party associations when filling in candidacy quotas.

Through a civil law approach to the concept of fraud to the law and abuse of rights, it is realized that fraudulent filling in of female quotas by means of orange candidacies is a mode of fraud to the law, since they aim only at complying with a numerical requirement imposed by the legislative norm so that male candidacies become viable.

The legal basis for considering candidacy frauds as an abuse of political party power, an unlawful act, lies on Article 187 of the Código Civil (2002). Here, we notice the integrity and unity of law, as a system, and that the rules of public law and private law, instead of being dichotomic, are in fact complementary, from this perspective, since they unite for the sake of making the actual women's freedom to participate in the Brazilian electoral-political process a reality.

By becoming detractors of the quota policy, political parties damage gender equality in politics and practice institutional violence against this group, mainly because they are the main recipients of these legislative norms and due to the fact that they are at the core of the Brazilian electoral process.

This issue makes us think through law as a public and private phenomenon, since law is united, as well as to think about freedom, which is only realized in equality – and the contemporary democratic theories have citizens' participation as their axis.

## References bibliographical

- Aith, F. (2006). Políticas públicas de Estado e de governo: instrumentos de consolidação do Estado democrático de direito e de promoção e proteção dos direitos humanos. In M. P. D. Bucci (Org.), *Políticas públicas: reflexões sobre o conceito jurídico* (pp. 217-245). São Paulo, SP: Saraiva.
- Almeida, J. T. (2018). *A proteção jurídica da participação política da mulher: fundamentos teóricos, aspectos jurídicos e propostas normativas para o fortalecimento do modelo brasileiro* (Dissertação de Mestrado). Universidade Federal do Ceará, Fortaleza. CE.
- Almeida, J. T., & Machado, R. C. R. (2018, 8 de março). *A participação das pessoas trans na política: identidade de gênero, cotas de candidatura e processo eleitoral*. Retrieved from <http://genjuridico.com.br/2018/03/08/participacao-das-pessoas-trans-na-politica-identidade-de-genero-cotas-de-candidatura-e-processo-eleitoral/>

- 
- Alves, M. (2017). *A liberdade nos caminhos da reconstrução de argumentos entre o direito público e o direito privado* (Dissertação de Mestrado). Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, CE.
- Betti, E. (2008). *Teoria geral do negócio jurídico*. Campinas, SP: Servanda.
- Biroli, F. (2016). Political violence against women in Brazil: expressions and definitions. *Revista Direito e Práxis*, 7(15), 557-589.
- Biroli, F., & Miguel, L. F. (2014). *Feminismo e política: uma introdução*. São Paulo, SP: Boitempo.
- Bourdieu, P. (2003). *A dominação masculina* (3a ed.). Rio de Janeiro, RJ: Bertrand Brasil.
- Butler, J. (2003). *Problemas de gênero: feminismo e subversão da identidade*. Rio de Janeiro, RJ: Civilização Brasileira.
- Cabral, G. C. M. (2014). Para uma crítica à crise dos partidos políticos no Brasil. In R. C. Freitas, & H. B, Machado Segundo (Orgs.), *Democracia, igualdade e cidadania* (pp. 93-109). Curitiba, PR: CRV.
- Carnelutti, F. (2004). *Sistema de direito processual civil* (2a ed.). São Paulo, SP: Lemos & Cruz.
- Constituição da República Federativa do Brasil, de 5 de outubro de 1988*. (1988). Brasília, DF.
- Dahl, R. (2001). *Sobre a democracia*. Brasília, DF: Ed. UnB.
- Deutsche Welle. (2018, 3 de maio). *O amargo sabor de ser uma candidata-laranja*. Retrieved from <https://www.dw.com/pt-br/o-amargo-sabor-de-ser-uma-candidata-laranja/a-43632789>
- Dornelles, M. (2018, 15 de setembro). *Sem saber, eleitoras são registradas candidatas*. Retrieved from <http://blogs.diariodonordeste.com.br/edisonsilva/blog-politica/sem-saber-eleitoras-sao-registradas-candidatas/>
- Fazzalari, E. (1996). *Istituzioni di diritto processuale* (8a ed.). Padova, Italia: Cedam.
- Gomes, J. J. (2016). *Direito eleitoral* (12a ed.). São Paulo, SP: Atlas.
- Gomes, O. (2007). *Introdução ao direito civil* (19a ed.). Rio de Janeiro, RJ: Forense.
- Inter-American Convention on the Prevention, Punishment and Eradication of Violence against Women*. (1994). Convention of Belém do Pará. Retrieved from <https://www.oas.org/juridico/english/treaties/a-61.html>
- Juvêncio, J. S. M. (2013, abril). A relação entre candidaturas “laranjas” e a lei de cotas por gênero. In *Encontro Internacional Participação, Democracia e Políticas Públicas: Aproximando Agendas e Agentes*. Araraquara, SP.
- Lei n. 9.096, de 19 de setembro de 1995*. (1995). Dispõe sobre partidos políticos, regulamenta os arts. 17 e 14, § 3º, inciso V, da Constituição Federal. Brasília, DF.
- Lei n. 9.504, de 30 de setembro de 1997*. (1997). Estabelece normas para as eleições. Brasília, DF.
- Lei n. 10.406, de 10 de janeiro de 2002*. (2002). Institui o Código Civil. Brasília, DF.
- Lei n. 12.034, de 29 de setembro de 2009*. (2009). Altera as Leis ns. 9.096, de 19 de setembro de 1995 – Lei dos Partidos Políticos, 9.504, de 30 de setembro de 1997, que estabelece normas para as

---

eleições, e 4.737, de 15 de julho de 1965 – Código Eleitoral. Brasília, DF.

*Lei n. 13.165, de 29 de setembro de 2015.* (2015). Altera as Leis ns. 9.504, de 30 de setembro de 1997, 9.096, de 19 de setembro de 1995, e 4.737, de 15 de julho de 1965 – Código Eleitoral, para reduzir os custos das campanhas eleitorais, simplificar a administração dos Partidos Políticos e incentivar a participação feminina. Brasília, DF.

Lopes, A. M. D., & Nóbrega, L. N. (2011). As ações afirmativas adotadas no Brasil e no direito comparado para fomentar a participação política das mulheres. *Nomos*, 30(1), 11-30.

Machado, R. C. R. (2016, 27 de outubro). *Direito eleitoral*. São Paulo, SP: Atlas.

Mazotte, N., & Rossi, A. (2016, 27 de outubro). *Partidos recorrem a candidatas “fantasmas” para preencher cota de 30% para mulheres*. Retrieved from <http://www.generationmedia/partidos-recorrem-candidatas-fantasmas-para-preencher-cota-de-30-para-mulheres/>

Miguel, L. F. (2014). *Democracia e representação: territórios em disputa*. São Paulo, SP: Ed. Unesp.

Nações Unidas no Brasil. (2017, 16 de março). *Brasil fica em 167º lugar em ranking de participação de mulheres no Executivo, alerta ONU*. Retrieved from <https://nacoesunidas.org/brasil-fica-em-167-o-lugar-em-ranking-de-participacao-de-mulheres-no-executivo-alerta-onu/>

Nascimento, C. V. (2013). *Abuso do exercício do direito: responsabilidade pessoal*. São Paulo, SP: Saraiva.

Nery, R. M. A. (2002). *Noções preliminares de direito civil*. São Paulo, SP: Revista dos Tribunais.

Piovesan, F. (1998). *Temas de direitos humanos*. São Paulo, SP: Max Limonad.

Ribeiro, F. (1998). *Abuso de poder no direito eleitoral* (3a ed.). Rio de Janeiro, RJ: Forense.

Ruggiero, R. (1999). *Instituições de direito civil* (6a ed.). Campinas, SP: Bookseller.

Sarlet, I. W., & Castro, D. A. (2013). Los derechos políticos en España y Brasil: una aproximación en perspectiva comparada. *Revista Estudios Constitucionales*, 11(1), 381-424.

Silva, J. A. (2013). *Curso de direito constitucional positivo* (27a ed.). São Paulo, SP: Malheiros.

Teles, M. A. A., & Melo, M. M. (2002). *O que é violência contra a mulher*. São Paulo, SP: Brasiliense.

Tribunal Superior Eleitoral. (2016, 10 de novembro). *Mais de 16 mil candidatos tiveram votação zerada nas Eleições 2016*. Retrieved from <http://www.tse.jus.br/imprensa/noticias-tse/2016/Novembro/mais-de-16-mil-candidatos-tiveram-votacao-zerada-nas-eleicoes-2016>

---

## **How to cite this article:**

### **ABNT**

MACHADO, R. C. R.; ALMEIDA, J. T. Political participation: women's human right between the public and the private. *Conhecer: Debate entre o Pùblico e o Privado*, n. 22, p. 154-169, 2019.

### **APA**

Machado, R. C. R., & Almeida, J. T. (2019). Political participation: women's human right between the public and the private. *Conhecer: Debate entre o Pùblico e o Privado*, 22, 154-169.

### **Vancouver**

Machado RCR, Almeida JT. Political participation: women's human right between the public and the private. *Conhecer: Debate entre o Pùblico e o Privado* [Internet]. 2019 [cited Apr 22, 2019];(22):154-169. Available from: <https://revistas.uece.br/index.php/revistaconhecer/article/view/1001>

# Participação política: direito humano da mulher entre o público e o privado

**Raquel Cavalcanti Ramos Machado**

Doutora em Direito pela Universidade de São Paulo – USP

Professora do Curso de Direito – UFC

[raquelramosmachado@gmail.com](mailto:raquelramosmachado@gmail.com)

**Jéssica Teles de Almeida**

Mestra em Direito pela Universidade Federal do Ceará – UFC

Professora do Curso de Direito – UESPI

[jessicatelesdealmeida@gmail.com](mailto:jessicatelesdealmeida@gmail.com)

## Resumo

As cotas de gênero na política são medidas afirmativas para alcançar um quadro mais paritário entre homens e mulheres nos espaços de poder, que encontra respaldo normativo internacional na Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher, de 1979. As políticas públicas de desenvolvimento e igualdade de gênero perpassam desafios jurídicos no país que não se encerram apenas no âmbito do direito público, como o direito eleitoral – envolvem, necessariamente, desafios referentes à autonomia dos partidos políticos, pessoas jurídicas de direito privado, e o próprio instituto da fraude no direito. Portanto, a efetivação dessa política de inclusão exige um diálogo entre os ramos do direito público e do direito privado. Diante das fraudes e das chamadas “candidaturas laranja”, uma burla ao exercício do direito humano de participação política da mulher, passou-se a abordar a autonomia partidária, assim como o conceito de abuso de poder e de fraude quanto institutos de direito privado, a fim de analisar questões de direito público a partir de uma abordagem civilista. Constatou-se que os partidos burlam a lei ao preencher fraudulentamente as cotas de candidatura, cometendo abuso de poder político-partidário; ao desequilibrar o pleito eleitoral, aumentam e perpetuam a exclusão das mulheres da política formal, o que pode caracterizar violência institucional.

**Palavras-chave** direitos humanos; políticas públicas; partidos políticos; cotas de candidatura; fraude.

---

**Conhecer: debate entre o público e o privado**

2019, Vol. 09, nº 22

ISSN 2238-0426

DOI 10.32335/2238-0426.2019.9.22.1001

Licença Creative Commons Atribuição (CC BY 4.0)

Data de submissão 07 fev 19

Data de publicação 22 abr 19

---

## Political participation: women's human right between the public and the private

### Abstract

Gender quotas in politics are affirmative measures for achieving a more equal context between men and women in power spaces, which has the 1979 Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination Against Women as its international law basis. Public policy aimed at development and gender equality is related to legal challenges in the country that do not only fall within the scope of public law, such as electoral law – they necessarily involve challenges linked to the autonomy of political parties, legal entities governed by private law, and the institute of fraud in law itself. Therefore, the implementation of this inclusive policy requires a dialogue between the branches of public law and private law. In the face of frauds and the so-called 'orange candidatures,' a mockery of the exercise of women's human right to political participation, we began to address political party autonomy, as well as the concept of abuse of power and fraud as private law institutes, in order to analyze issues of public law from a civilian approach. It was found that the parties break the law by fraudulently filling in the candidacy quotas, committing abuse of political party power; by unbalancing the electoral process, they increase and perpetuate the exclusion of women from formal politics, and this can characterize institutional violence.

**Key words** human rights; public policy; political parties; candidacy quotas; fraud.

## Participación política: derecho humano de la mujer entre lo público y lo privado

### Resumen

Las cuotas de género en la política son medidas afirmativas para lograr un contexto más igualitario entre hombres y mujeres en espacios de poder, que tiene como base la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, de 1979. Las políticas públicas de desarrollo e igualdad de género están relacionadas con los retos legales en el país que no solo se encuentran dentro del ámbito del derecho público, como el derecho electoral, sino que también implican retos relacionados con la autonomía de los partidos políticos, entidades legales de derecho privado, y el propio instituto del fraude en derecho. Por lo tanto, la implementación de esta política inclusiva requiere un diálogo entre las ramas del derecho público y del derecho privado. Ante los fraudes y las llamadas "candidaturas naranja", una burla del ejercicio del derecho humano de participación política de la mujer, se comenzó a abordar la autonomía partidaria, así como el concepto de abuso de poder y de fraude como institutos de derecho privado, con el fin de analizar cuestiones de derecho público desde un abordaje civilista. Se constató que los partidos infringen la ley al llenar fraudulentamente las cuotas de candidatura, cometiendo abuso de poder político-partidario; al desequilibrar el proceso electoral, aumentan y perpetúan la exclusión de las mujeres de la política formal, lo que puede caracterizar violencia institucional.

**Palabras clave** derechos humanos; políticas públicas; partidos políticos. cuotas de candidatura; fraude.

---

## Introdução

Um estudo realizado pela Entidade das Nações Unidas para a Igualdade de Gênero e o Empoderamento das Mulheres (ONU Mulheres) em 2017 coloca o Brasil na 154<sup>a</sup> posição em termos de participação feminina no Congresso Nacional, em um universo de 174 países (Nações Unidas no Brasil [ONU Brasil], 2017). Em 2018, as estatísticas eram as seguintes: 55 das 513 cadeiras da Câmara dos Deputados (10,7%) e 13 dos 81 assentos do Senado Federal são ocupados por mulheres (16,0%).

A legislação eleitoral vem adotando, desde a década de 1990, uma série de medidas jurídicas para inclusão de mais mulheres na política, especialmente nos cargos políticos eletivos. Não obstante a adoção de políticas públicas nesse sentido, a desigualdade entre homens e mulheres na ocupação desses cargos ainda é muito evidente, como se demonstrou.

Uma das causas da persistência desse quadro de desigualdade, como já apontado em estudos anteriores (Almeida, 2018), foi atribuída aos partidos políticos, que são, como demonstrado, os principais detratores dessa política pública. Almeida (2018) também analisou a violência contra a mulher na política como uma das táticas para dissuadir a participação feminina nas esferas de poder, investigando o processo de afastamento da ex-Presidente Dilma Rousseff, que foi taxado de violento, por razões de gênero e políticas, pela cientista política Flávia Biroli (2016).

Especificamente no caso dos partidos políticos, não há dúvidas quanto à sua importância no processo eleitoral<sup>1</sup>, desde a convenção, passando pelo registro de candidatura e pela realização da campanha. Nota-se, a partir de análise documental da legislação positiva, que a agremiação partidária aparece como a principal destinatária da política de inclusão e fomento da participação política da mulher, segundo a legislação atual.

Um dado empírico relevante se relaciona ao preenchimento das cotas de candidatura. Desde a reforma eleitoral de 2009, instituída pela Lei n. 12.034 (2009), com a obrigatoriedade das cotas de candidatura, a cada eleição, denúncias sobre seu preenchimento fraudulento ou mesmo fictício começaram a aparecer – daí advém o fenômeno das chamadas “candidaturas laranja” femininas. As mulheres, inclusive, têm relatado e denunciado os

---

<sup>1</sup> J. J. Gomes (2016, pp. 246-247) diferencia o processo eleitoral em sentido estrito e sentido amplo. Neste último enfoque, *processo eleitoral* significaria “a complexa relação que se instaura entre Justiça Eleitoral, candidatos, partidos políticos, coligações, Ministério Público e cidadãos com vistas à concretização do sacrossanto direito de sufrágio e escolha, legítima, dos ocupantes dos cargos público-eletivos em disputa”. Em sentido estrito, por sua vez, “a expressão processo eleitoral designa processo jurisdicional eleitoral (= contencioso eleitoral)”. É, pois, aquele que se instaura mediante exercício do direito de ação, tendo em vista a resolução de uma lide concreta e individualizada. Na verdade, tal acepção chega, em certo ponto, a coincidir com a de Elio Fazzalari (1996), para quem o termo *processo* pode englobar não apenas o processo contencioso, mas também aquele conjunto encadeado de atos em que a participação do interessado é relevante como meio de legitimação.

---

incontáveis prejuízos pessoais, profissionais e jurídicos de ter sido usadas por agremiações partidárias, muitas vezes sem seu pleno conhecimento, como candidatas laranja (Deutsche Welle [DW], 2018).

Para as eleições de 2018, mostra-se importante destacar uma recente denúncia envolvendo o partido Rede Solidariedade (REDE), sobre o pedido de registro de candidatura de 2 mulheres que relataram ter sido registradas como candidatas pelo partido sem sua autorização. O caso ocorreu no Ceará e está sendo investigado pelo Ministério Público Federal (MPF) (Dornelles, 2018).

Após a instituição de uma regra de conduta obrigando os partidos políticos a manter a proporcionalidade mínima de 30% e 70% para cada gênero, calculada tendo como referência o número total de pedidos de registro, as fraudes, no sentido de burlar a finalidade da norma, passaram a ser constatadas.

Como se averiguou, tanto a fraude quanto o abuso de poder no direito eleitoral são institutos cujas raízes teóricas se encontram no direito privado. Para uma correta análise desses institutos no processo eleitoral, faz-se necessário estabelecer um diálogo entre os ramos do direito público e do direito privado, cuja dicotomia teórica já vem sendo até questionada, principalmente diante da compreensão de liberdade, um direito fundamental e um fundamento da autonomia privada, que tem a dignidade da pessoa humana tanto como ponto de partida quanto de chegada (Alves, 2017).

Assim, o objetivo deste estudo foi investigar – mediante abordagem que supere a dicotomia entre o direito público e o direito privado, a partir de pesquisa bibliográfica, documental e jurisprudencial – a relação entre a autonomia partidária, o dever do partido político na promoção de direitos fundamentais e a prática de abuso de poder pela agremiação ao fraudar a lei. Além disso, analisou-se em que medida a agremiação partidária comete violência institucional contra as mulheres ao fraudar a política pública voltada à promoção e à proteção do direito humano de participação política da mulher.

## **Entre o público e o privado: a autonomia partidária e o dever da promoção de direitos fundamentais**

O direito, enquanto conjunto de leis produzido pela autoridade competente que rege determinado Estado, é uno. Entretanto, para fins de estudo, divide-se basicamente em dois ramos: direito público e direito privado. Apesar de sua utilidade didática, tal dicotomia, segundo Alves (2017, p.19), está superada e não existe mais essa relação incomunicável entre o direito público e o direito privado; essa relação é, antes de tudo, de complementariedade:

---

Toda abordagem histórica dessa bipartição – assim como quase toda abordagem histórica do direito ocidental de *civil law* – indica sua origem no direito romano (às vezes, com a observação de que houve um tratamento anterior do tema pelos gregos), com Ulpiano, que dá ao direito público a substância daquilo que diz respeito ao Estado – romano – e, ao privado, aquilo que diz respeito às relações entre os cidadãos – tendo essa distinção, nesses termos, até hoje, significativa repercussão doutrinária e acadêmica.

Segundo Nery (2002), a distinção entre o direito público e o direito privado reside no fato de que o primeiro englobaria o conjunto de normas relacionadas à própria estrutura de poder, portanto, trata-se de normas indisponíveis, enquanto o direito privado seria composto por normas voltadas à proteção da pessoa humana, podendo ser passíveis de acordo e negociação no âmbito da autonomia privada.

O processo eleitoral – em ampla perspectiva, o conjunto de atos e procedimentos que a Justiça Eleitoral, no exercício de uma função administrativa intensa, adota para que se torne possível a escolha dos representantes mediante eleições periódicas (J. J. Gomes, 2016) – relaciona-se à própria estrutura de poder, devendo ser, por consequência, regido por normas de direito público.

A complexidade do processo eleitoral e da diversidade de procedimentos e autores que dele participam relevam que não é tão simples pensar esse processo apenas a partir da matriz publicística, uma vez que escolhas prévias ao processo, como as deliberações partidárias acerca de quem será candidato se cercam de um conjunto de normas que, tradicionalmente, fazem parte do direito privado. Mesmo durante o processo eleitoral, temas afetos historicamente à esfera privatística, como a honra, a imagem, os direitos de personalidade – como o uso do nome –, dentre outros, também estão no centro das lides jurídicas que merecem o olhar do direito eleitoral. Percebe-se, então, que o processo eleitoral é regido por um conjunto de normas e institutos que também permeia o tradicional direito privado, de modo que uma proposta teórica de superação dicotômica, como a de Alves (2017), auxilia na análise do tema desta pesquisa.

O objeto deste estudo, as cotas de candidatura voltadas à inclusão de mais mulheres nos espaços de poder, é um exemplo de política pública cuja concretização e alcance de resultados satisfatórios são burlados por atos praticados por partidos políticos, no exercício de sua autonomia privada, com reflexos diretos no processo público eleitoral – como se passa a expor.

Primeiro, é preciso consignar que, a partir da análise dos relatórios brasileiros enviados ao comitê instituído pela Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher, de 1979, observou-se que o fomento da igualdade entre os sexos na política é uma política de Estado. Tanto a Lei n. 9.504 (1997) – a Lei Geral

---

das Eleições, que instituiu as cotas de candidatura por gênero<sup>2</sup> para todos os níveis de eleições (municipal, estadual e federal) – quanto a Lei n. 12.034 (2009) – que alterou o texto normativo do art. 10, § 3º, da Lei n. 9.504 (1997), tornando obrigatório o preenchimento das cotas pelos partidos – foram destacadas nos relatórios como medidas adotadas pelo Estado brasileiro com a finalidade de alcançar um espaço parlamentar mais paritário entre homens e mulheres.

Segundo, faz-se imperioso consignar que os partidos políticos “são personagens indispensáveis ao debate democrático”<sup>3</sup> e sua importância, no Brasil, “revela-se ainda maior ante a impossibilidade jurídica de candidatura avulsa, já tendo, inclusive, afirmado o TSE e o STF que o mandato pertence ao partido político, em relação aos cargos para eleições proporcionais”, como já se escreveu (Machado, 2016, p. 97).

Nessa perspectiva, a Constituição da República Federativa do Brasil (CF, 1988) garante, em seu art. 17, § 1º, autonomia para os partidos políticos definirem sua estrutura interna e estabelecerem regras sobre escolha, formação e duração de seus órgãos permanentes e provisórios e sobre sua organização e seu funcionamento e adotarem critérios para a escolha de coligações. A CF (1988, art. 3º, IV) define, ainda, como um de seus fundamentos a promoção do bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação.

Segundo Robert Dahl (2001), as instituições políticas da nova democracia são: funcionários eleitos; eleições livres, justas e frequentes; liberdade de expressão; fontes de informação diversificadas; autonomia para as associações (como partidos políticos e grupos de interesses); e cidadania inclusiva aos meios e direitos necessários ao acesso às instituições representativas. A liberdade, portanto, encontra-se no centro do *design* das instituições políticas contemporâneas.

Autonomia partidária é uma garantia do próprio Estado democrático de direito e do pluralismo político que a CF (1988) elenca como um de seus fundamentos.

De acordo com o ordenamento jurídico vigente, os partidos políticos são pessoas jurídicas de direito privado (Lei n. 10.406 [Código Civil], 2002, art. 44, V; Lei n. 9.096, 1995, art. 1º) e, salvo o respeito a algumas normas de caráter cogente, decorrentes da eficácia horizontal dos direitos fundamentais e de dispositivos expressos na CF (1988) e na legislação, têm liberdade quanto à forma de organização e funcionamento.

Nos termos dos arts. 1º e 2º da Lei n. 9.096 (1995) – Lei dos Partidos Políticos –, as agremiações partidárias devem defender os direitos fundamentais, sendo estes, ao lado da soberania nacional, do regime democrático, do pluripartidarismo e da dignidade da

---

**2** Apesar do texto normativo conter o termo sexo, o Tribunal Superior Eleitoral (TSE) entendeu que ele deve ser interpretado como *gênero*, abrangendo, também, a proteção às pessoas *transgênero* (Almeida & Machado, 2018). Sexo está relacionado a aspectos biológicos do corpo, ao passo que *gênero* é “culturalmente construído” e corresponde a “significados culturais assumidos pelo corpo”. Tal distinção foi feita para, como observa Judith Butler (2003, p. 24), questionar a “formulação de que a biologia é o destino”.

**3** Sobre a importância dos partidos no processo eleitoral e sua crise de legitimidade, ver Cabral (2014).

---

pessoa humana, os limites estabelecidos à livre criação, fusão, incorporação e extinção dos partidos políticos e ao estabelecimento de seus programas partidários. A liberdade da autonomia de vontade partidária só se realiza quando não confronta os valores acima referenciados. Confrontando, não há que falar no exercício dessa liberdade, mas sim na prática de ato contrário ao direito, que é, como visto, uno.

Não há dúvida de que a participação política, prevista tanto no ordenamento jurídico brasileiro quanto no ordenamento jurídico internacional, tem a natureza de *direito fundamental* (Lopes & Nóbrega, 2011) e de *direito humano*<sup>4</sup>, respectivamente. Como apontam Ingo Sarlet e David Almagro Castro (2013), os direitos políticos são direitos fundamentais e, ainda, elementos de legitimação do regime democrático. Os direitos políticos retiram do regime democrático e da soberania popular sua fundamentação. Segundo os estudos desenvolvidos pelos autores sobre o estado da arte dos direitos políticos, estes estão relacionados ao *status activae civitatis*, de G. Jellinek (Sarlet & Castro, 2013).

Como qualquer direito fundamental, que na contemporaneidade não se resume a mera autolimitação estatal para o agir individual na esfera privada, já que a própria dinâmica econômica e social revelou que, para o desfrute de qualquer direito fundamental, exige-se uma atuação ativa dos poderes públicos (Silva, 2013), a participação política depende, para sua plena efetividade, de uma atuação do poder público no sentido de garantir a liberdade e a igualdade para que todos possam ter a oportunidade de exercê-la nas mesmas condições. Para concretizar e fomentar a participação política, principalmente de grupos vulneráveis, exigem-se, portanto, políticas públicas estatais (Aith, 2006).

No caso das mulheres, o Estado brasileiro instituiu uma série de normas específicas no sentido de concretizar a participação política feminina e a igualdade entre os gêneros na política, tendo atribuído aos partidos a função sócio-política de realização desses direitos.

Nota-se, assim, a relação entre autonomia partidária e direitos fundamentais. Ambos são alicerces essenciais ao Estado democrático de direito e dão o tom à atuação das agremiações partidárias – que não podem se recusar a cumprir direitos fundamentais.

## A fraude às cotas de candidatura no processo eleitoral

O estudo da fraude, assim como do abuso de poder, tem raízes no direito privado. Uma preocupação com a lisura do processo eleitoral, para que este transcorra livre da “fraude” e do “abuso de poder”, tem assento constitucional.

No capítulo dedicado aos direitos políticos, o art. 14, §§ 9<sup>a</sup> e 10º, da CF (1988) se dedica a fixar as diretrizes mínimas constitucionais com vistas a preservar a normalidade (debate de ideias) e a legitimidade das eleições (igualdade entre os candidatos e a liberdade

---

**4** A participação política é considerada *direito fundamental* por se encontrar prevista na CF (1988) e *direito humano* por estar positivada em tratados internacionais.

---

de voto) (Machado, 2016) contra a influência do poder econômico ou o abuso do exercício de função, cargo ou emprego na administração direta ou indireta (CF, 1988, art. 14, § 9º), autorizando a impugnação e até a cassação de mandatos na comprovação de fraude ao processo eleitoral.

O art. 187 do Código Civil (2002) preceitua que “também comete ato ilícito o titular de um direito que, ao exercê-lo, excede manifestamente os limites impostos pelo seu fim econômico ou social, pela boa-fé ou pelos bons costumes”<sup>5</sup>.

Fávila Ribeiro (1998, p. 19) destaca que o fenômeno do abuso de poder no direito eleitoral tem suas raízes jurídicas no direito privado – com lucidez, o autor pondera que “o abuso é o uso ilícito de poderes, faculdades, situações, causas e objetos”. Assim, o abuso desvia o exercício legítimo dos direitos subjetivos dos fins que lhe conferem a ordem jurídica.

O problema do exercício abusivo de direito e de poder, assim como a prática de fraude, assume maior relevância quando em detrimento de bens jurídicos e direitos indisponíveis. É o caso do abuso de poder e da fraude praticados no processo eleitoral, por exemplo.

O ordenamento jurídico contém dispositivos que visam a assegurar que o processo eleitoral ocorra de modo legítimo e normal, ou seja, mediante um debate de ideias em que todos os candidatos possam ter iguais oportunidades para conquistar a preferência política do eleitor e, consequentemente, seu voto.

O direito eleitoral, enquanto ramo tradicional do direito público, é ramo recente e tem fundamento no regime democrático e republicano. Desenvolve-se, assim, a partir do surgimento do Estado de direito e da adoção do regime democrático. Como ramo do direito mais recente, importa alguns institutos clássicos do direito civil, de longa e histórica tradição.

Assim foi com a fraude. Inicialmente, preocupou-se o direito eleitoral em evitar e punir a fraude que teria reflexos na votação e na apuração de votos. Esse foi o conceito de fraude utilizado até 2015 pelo Tribunal Superior Eleitoral (TSE) em seus julgamentos, quando passou a entender no conceito de fraude, a ensejar a cassação de mandatos mediante a ação de impugnação de mandato eletivo (CF, 1988, art. 14, § 10º), o preenchimento das cotas de gênero. Essa nova interpretação do termo *fraude* pelo TSE, à luz do art. 14, § 10º, da CF (1988), está em consonância com a longa tradição civilista dedicada ao estudo do instituto.

---

5

Sobre o exercício abusivo de direito, ver Carlos Valder do Nascimento (2013, pp. 62-102).

## O conceito privatista de fraude, as candidaturas laranja femininas e a violência institucional

O. Gomes (2007) analisa ocorrer fraude à lei, ainda que por vias lícitas, quando se realiza fins que não estão no escopo da norma. Já Carnelutti (2004) expressa sua ideia a respeito da fraude à lei entendendo que ela contém dois elementos, que seria a existência de uma violação à lei e a ocultação dessa prática de violação. A fraude, enquanto fenômeno fático-transgressor, surge como consequência da instituição de uma regra obrigatória de conduta. Fraude e norma mantêm, assim, uma relação de contemporaneidade.

No caso do bem jurídico em discussão, ele se realiza no ordenamento jurídico brasileiro por um conjunto de normas que formam o *modelo brasileiro de proteção à participação política da mulher*, o qual visa a dar cumprimento aos pactos internacionais (Convenção de Direitos Políticos e Civis da Mulher, de 1953, e Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher, de 1979) e a concretizar os preceitos constitucionais, com destaque para o art. 5º, I, da CF (1988), que estabelece o princípio da igualdade.

As agremiações partidárias estão no cerne desse bem jurídico e é dessas normas que se extrai sua função política e social de proteção à participação política da mulher no contexto do direito positivo brasileiro.

Constata-se que das 4 normas instituídas pelo modelo, 3 têm como destinatários os partidos políticos e apenas 1 tem o TSE como destinatário (Tabela 1).

**Tabela 1 –** Modelo brasileiro de proteção jurídica à participação política da mulher

Mecanismo(s) de proteção	Dispositivo legal	Diploma normativo	Destinatários	Finalidade
Cotas de candidatura por gênero	Art. 10, § 3º	Lei n. 9.504 (1997) - Lei Geral das Eleições	Partidos políticos	Estabelecer uma reserva de vagas para candidaturas de cada gênero na política.
Promoção e difusão da participação política das mulheres	Art. 44, <i>caput</i> , V e §§ 5º e 7º	Lei n. 9.096 (1995) - Lei dos Partidos Políticos	Partidos políticos	Criar e manter programas de promoção e difusão da participação política das mulheres.
Propaganda institucional	Art. 93-A	Lei n. 9.504 (1997)	Tribunal Superior Eleitoral	Incentivar a participação feminina, dos jovens e da comunidade negra na política.

Reserva mínima de recursos do Fundo Partidário para candidatas	Art. 9º	Lei n. 13.165 (2015) –Reforma Política de 2015	Partidos políticos	Financiamento de candidaturas femininas.
--	---------	--	--------------------	--

Fonte: Elaborada pelas autoras.

A primeira medida de inclusão adotada pelo ordenamento jurídico brasileiro foi denominada *cotas de candidatura*<sup>6</sup>. A partir da Lei n. 12.034 (2009), toda agremiação que deseje concorrer no processo eleitoral deve requerer, até o dia 15 de agosto do ano eleitoral, o registro, na Justiça Eleitoral, de seus candidatos aprovados em convenção, obedecendo à proporção de 30% e 70%, no mínimo, para cada gênero, sob pena de indeferimento de todo o demonstrativo de regularidade de atos partidários (DRAP).

O cumprimento das cotas de gênero é uma obrigação de registrabilidade eleitoral imposta pela legislação às agremiações/coligações partidárias e, embora não conste expressamente no rol do art. 11, § 1º, da Lei n. 9.504 (1997)<sup>7</sup>, caso não cumprida, acarreta o indeferimento do DRAP.

Denota-se que o texto normativo impôs uma obrigação à agremiação/coligação partidária a ser observada no momento da formalização do pedido de registro, sob pena de este não ser deferido.

A causa, enquanto interesse objetivo e socialmente verificável (Betti, 2008) para a prática do ato *preenchimento das cotas de candidatura* em conformidade com a porcentagem fixada por lei, é resguardar um espaço mínimo para candidaturas femininas no processo eleitoral. Segundo Roberto de Ruggiero (1999, p. 360), a causa é o “fim econômico e social reconhecido e garantido pelo direito”; é o que “representa a vontade da lei face à vontade privada”.

Vale consignar a importância das cotas de candidatura por gênero no contexto brasileiro de sub-representação da mulher na política, pois, ao garantir um espaço para

**6** Embora o modelo brasileiro não opte, expressamente, por cotas que tenham como destinatárias expressas e diretas as mulheres, como se infere do texto normativo do art. 10, § 3º, da Lei n. 9.504 (1997), que fala genericamente em sexo, as cotas na política são instrumentos que vem sendo utilizados desde a década de 1970 (Miguel, 2014), inicialmente por países europeus, para promover a inclusão das mulheres – no Brasil, atualmente, essa proteção se estende às mulheres trans, como decidido pelo TSE em 1º de março de 2018 (Almeida & Machado, 2018) – nos espaços formais de poder, principalmente no Poder Legislativo, em face de sua exclusão e da sub-representatividade feminina nesse espaço. Consistem em verdadeiras ações afirmativas (Miguel, 2014; Birolí & Miguel, 2014; Piovesan, 1998).

**7** “Art. 11. Os partidos e coligações solicitarão à Justiça Eleitoral o registro de seus candidatos até às dezenove horas do dia 15 de agosto do ano em que se realizarem as eleições. § 1º O pedido de registro deve ser instruído com os seguintes documentos: I – cópia da ata a que se refere o art. 8º; II – autorização do candidato, por escrito; III – prova de filiação partidária; IV – declaração de bens, assinada pelo candidato; V – cópia do título eleitoral ou certidão, fornecida pelo cartório eleitoral, de que o candidato é eleitor na circunscrição ou requereu sua inscrição ou transferência de domicílio no prazo previsto no art. 9º; VI – certidão de quitação eleitoral; VII – certidões criminais fornecidas pelos órgãos de distribuição da Justiça Eleitoral, Federal e Estadual; VIII – fotografia do candidato, nas dimensões estabelecidas em instrução da Justiça Eleitoral, para efeito do disposto no § 1º do art. 59; IX – propostas defendidas pelo candidato a Prefeito, a Governador de Estado e a Presidente da República”.

---

o gênero minoritário no processo eleitoral, essa ação afirmativa busca garantir uma presença mínima de mulheres, as quais apresentarão suas ideias e seus projetos políticos, aumentando, assim, sua capilaridade e seu poder de captação da preferência política do eleitor. Presença e ideias se entrelaçam e, nesse contexto de sub-representação, a apresentação dessas ideias e projetos se torna bem mais factível por conta da garantia da presença nesse processo.

Para que a finalidade da legislação atinja sua função social, é preciso que as candidaturas lançadas pelos partidos sejam, no mínimo, reais e viáveis. Não basta que o partido lance 30% de candidaturas femininas apenas para obedecer um critério formal; é necessário que essas candidaturas se desenvolvam ou, ao menos, tenham potencial para se desenvolver, cabendo ao partido proporcionar as condições mínimas para isso.

Não foi o que se passou a verificar na prática. Nas eleições de 2016, 14.498 candidatas não receberam voto algum nas disputas para as câmaras municipais, embora estivessem formalmente aptas perante a Justiça Eleitoral. Segundo Mazotte e Rossi (2016), essa porcentagem equivale a 10% das candidaturas femininas. Diferente, todavia, é a realidade masculina, uma vez que apenas 0,6% de todos os candidatos não receberam nenhum voto.

Para o Tribunal Superior Eleitoral (TSE, 2016), o principal indicativo da existência de fraudes se dá quando as candidatas não recebem nenhum voto.

Logo, conclui-se que, após o reforço à política de cotas proporcionado pela Lei n. 12.034 (2009), que instituiu a obrigatoriedade do preenchimento desse percentual mínimo e máximo por sexo, muitas candidaturas femininas são lançadas pelos partidos políticos de forma fictícia, não com a finalidade de incrementar a participação da mulher na política e investir nas candidatas, mas com o único propósito de cumprir um requisito de registrabilidade eleitoral e garantir que os 70% das candidaturas masculinas lançadas serão deferidas e viáveis.

Portanto, uma lei que surgiu para proteger juridicamente a mulher e seu direito à participação política passou a ser fraudada para que as candidaturas masculinas, em sua grande maioria, tivessem viabilidade.

Contata-se, aí, o fenômeno da transgressão normativa, há tempos observado pela doutrina civilista. Após o surgimento de uma regra que instituiu uma obrigatoriedade de conduta, fraudes aos comandos de tal norma passam a ser detectadas.

As candidaturas femininas oriundas do preenchimento fraudulento das cotas pelos partidos políticos passaram a receber a designação de “candidaturas laranja” (Mazotte & Rossi, 2016). Em entrevistas, algumas mulheres confessaram que só lançaram suas candidaturas para que o percentual mínimo fosse atingido.

A prática eleitoral revela que as fraudes à legislação assumem duas acepções de “laranja”, ou seja, tanto de pessoas que têm ciência de que estão infringindo a lei ao realizar acordo com as agremiações partidárias, a título gratuito ou oneroso, quanto de pessoas

---

que estão sendo cooptadas ilegalmente pelos partidos sem que tenham sequer ciência do que está ocorrendo (Juvêncio, 2013).

Ambas as condutas configuram abuso de poder/direito, pois se as agremiações partidárias são as únicas que detêm o poder de registrar as candidaturas e fraudam o preenchimento das cotas, afastando-se de sua função social de proteger e fomentar a participação política da mulher, abusam de seu poder de lançar as candidaturas, cometendo, assim, um ato ilícito que afeta a normalidade (debate de ideias) e a legitimidade das eleições (igualdade entre os candidatos e liberdade de voto) (Machado, 2016).

Analisando as fraudes, constata-se que as cotas de candidatura restringem a liberdade das candidatas. Ao adotar reiteradamente tal conduta, os partidos fomentam a prática de violência institucional contra um grupo.

Esse tipo de violência pode ser compreendido como “uma forma de restringir a liberdade de uma pessoa ou de um grupo de pessoas, reprimindo e ofendendo física ou moralmente” (Teles & Melo, 2002, p. 15). No caso da violência contra a mulher, esta remete às relações patriarciais de gênero e à desproporcionalidade que estabelecem na relação de convívio. Segundo Bourdieu (2003), as relações de dominação fundadas no gênero estão naturalizadas e, assim, estão e são invisíveis ao olhar.

É preciso reconhecer e analisar os diferentes contextos em que as mulheres estão expostas à violência, devendo-se analisar, também, os fatores que podem contribuir para que a vulnerabilidade e o risco sejam potencializados pela condição de gênero e agravados pelos outros marcadores de desigualdade social.

A Convenção Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência contra a Mulher, de 1994 – a Convenção de Belém do Pará –, reconhece que “a eliminação da violência contra a mulher é condição indispensável para seu desenvolvimento individual e social e sua plena igualitária participação em todas as esferas da vida”. Em seu art. 1º, essa convenção definiu como violência contra a mulher “qualquer ação ou conduta, baseada no gênero, que cause morte, dano ou sofrimento físico, sexual ou psicológico à mulher, tanto no âmbito público como no privado”.

A prática de fraude por uma instituição que está no centro do processo eleitoral e é responsável pela proteção e pelo fomento da participação política da mulher causa um dano irreperavável a esta, daí porque a enquadrmos como violência institucional.

Essa questão nos faz refletir sobre o fenômeno da publicização e privatização do direito. Como destaca Alves (2017, p. 74), “o mundo privado foi publicizado” e o “mundo público [foi] privatizado”. A autonomia de vontade, valor estrutural do direito privado, depende de um conjunto de condições materiais, como a própria igualdade política e social, para que o indivíduo possa exercê-la. A liberdade só se realiza na igualdade e as teorias democráticas contemporâneas têm em seu eixo a participação dos cidadãos.

---

## **Considerações finais**

As cotas de candidatura por gênero são exemplos de políticas públicas instituídas para fomentar a inclusão da mulher nos espaços formais de poder. Os partidos políticos estão no centro do modelo brasileiro de proteção jurídica à participação política da mulher, que é um direito humano.

Nos termos dos arts. 1º e 2º da Lei n. 9.096 (1995) – a Lei dos Partidos Políticos –, as agremiações partidárias devem defender os direitos fundamentais, sendo estes, ao lado da soberania nacional, do regime democrático, do pluripartidarismo e da dignidade da pessoa humana, os limites estabelecidos à livre criação, fusão, incorporação e extinção dos partidos políticos e ao estabelecimento de seus programas partidários. Assim, o respeito aos direitos fundamentais por parte dos principais atores do processo eleitoral se mostra tão importante quanto resguardar e garantir a autonomia partidária.

A Lei n. 12.034 (2009) passou a obrigar os partidos políticos a preencher 30%, no mínimo, e 70%, no máximo, das vagas de candidatura para cada gênero. O que se capta no quadro empírico brasileiro é que os partidos e as coligações políticas, enquanto destinatários da norma do art. 10, § 3º, da Lei n. 9.504 (1997) e das demais normas que visam a proteger a participação política da mulher, exceto o art. 93-A da Lei n. 9.504 (1997), não estão esforçando-se para cumprir essa missão institucional e legal, tanto que várias são as denúncias em apuração, em sede judicial, das fraudes que as agremiações vêm realizando no preenchimento das cotas de candidatura.

A partir de uma abordagem civilista do conceito de fraude à lei e de abuso de direito, percebe-se que o preenchimento fraudulento das cotas femininas com candidaturas laranja é uma modalidade de fraude à lei, uma vez que visam apenas a preencher uma exigência numérica imposta pela norma para que as candidaturas masculinas tenham viabilidade.

O fundamento jurídico para considerar as fraudes de candidatura um abuso de poder partidário, um ato ilícito, é o art. 187 do Código Civil (2002). Nota-se, aqui, a integridade e unidade do direito, enquanto ordenamento, e que as normas de direito público e de direito privado, antes de dicotômicas, são, em verdade, complementares, nessa perspectiva, já que se unem em prol da concretização da real liberdade da mulher participar do processo político-eleitoral brasileiro.

Ao se tornar detratores da política de cotas, os partidos políticos causam dano à igualdade entre os gêneros na política e praticam uma forma de violência institucional contra esse grupo, principalmente por serem os principais destinatários dessas normas e por estarem no centro do processo eleitoral brasileiro.

Essa questão nos faz refletir sobre o fenômeno da publicização e privatização do direito, que é uno, e sobre a liberdade, que só se realiza na igualdade – tanto que as teorias democráticas contemporâneas têm como eixo a participação dos cidadãos.

---

## Referências bibliográficas

- Aith, F. (2006). Políticas públicas de Estado e de governo: instrumentos de consolidação do Estado democrático de direito e de promoção e proteção dos direitos humanos. In M. P. D. Bucci (Org.), *Políticas públicas: reflexões sobre o conceito jurídico* (pp. 217-245). São Paulo, SP: Saraiva.
- Almeida, J. T. (2018). *A proteção jurídica da participação política da mulher: fundamentos teóricos, aspectos jurídicos e propostas normativas para o fortalecimento do modelo brasileiro* (Dissertação de Mestrado). Universidade Federal do Ceará, Fortaleza. CE.
- Almeida, J. T., & Machado, R. C. R. (2018, 8 de março). *A participação das pessoas trans na política: identidade de gênero, cotas de candidatura e processo eleitoral*. Recuperado de <http://genjuridico.com.br/2018/03/08/participacao-das-pessoas-trans-na-politica-identidade-de-genero-cotas-de-candidatura-e-processo-eleitoral/>
- Alves, M. (2017). *A liberdade nos caminhos da reconstrução de argumentos entre o direito público e o direito privado* (Dissertação de Mestrado). Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, CE.
- Betti, E. (2008). *Teoria geral do negócio jurídico*. Campinas, SP: Servanda.
- Biroli, F. (2016). Political violence against women in Brazil: expressions and definitions. *Revista Direito e Práxis*, 7(15), 557-589.
- Biroli, F., & Miguel, L. F. (2014). *Feminismo e política: uma introdução*. São Paulo, SP: Boitempo.
- Bourdieu, P. (2003). *A dominação masculina* (3a ed.). Rio de Janeiro, RJ: Bertrand Brasil.
- Butler, J. (2003). *Problemas de gênero: feminismo e subversão da identidade*. Rio de Janeiro, RJ: Civilização Brasileira.
- Cabral, G. C. M. (2014). Para uma crítica à crise dos partidos políticos no Brasil. In R. C. Freitas, & H. B, Machado Segundo (Orgs.), *Democracia, igualdade e cidadania* (pp. 93-109). Curitiba, PR: CRV.
- Carnelutti, F. (2004). *Sistema de direito processual civil* (2a ed.). São Paulo, SP: Lemos & Cruz.
- Constituição da República Federativa do Brasil, de 5 de outubro de 1988*. (1988). Brasília, DF.
- Dahl, R. (2001). *Sobre a democracia*. Brasília, DF: Ed. UnB.
- Deutsche Welle. (2018, 3 de maio). *O amargo sabor de ser uma candidata-laranja*. Recuperado de <https://www.dw.com/pt-br/o-amargo-sabor-de-ser-uma-candidata-laranja/a-43632789>
- Dornelles, M. (2018, 15 de setembro). *Sem saber, eleitoras são registradas candidatas*. Recuperado de <http://blogs.diariodonorte.com.br/edisonsilva/blog-politica/sem-saber-eleitoras-sao-registradas-candidatas/>
- Fazzalari, E. (1996). *Istituzioni di diritto processuale* (8a ed.). Padova, Italia: Cedam.
- Gomes, J. J. (2016). *Direito eleitoral* (12a ed.). São Paulo, SP: Atlas.
- Gomes, O. (2007). *Introdução ao direito civil* (19a ed.). Rio de Janeiro, RJ: Forense.

---

Juvêncio, J. S. M. (2013, abril). A relação entre candidaturas “laranjas” e a lei de cotas por gênero. In *Encontro Internacional Participação, Democracia e Políticas Públicas: Aproximando Agendas e Agentes*. Araraquara, SP.

*Lei n. 9.096, de 19 de setembro de 1995.* (1995). Dispõe sobre partidos políticos, regulamenta os arts. 17 e 14, § 3º, inciso V, da Constituição Federal. Brasília, DF.

*Lei n. 9.504, de 30 de setembro de 1997.* (1997). Estabelece normas para as eleições. Brasília, DF.

*Lei n. 10.406, de 10 de janeiro de 2002.* (2002). Institui o Código Civil. Brasília, DF.

*Lei n. 12.034, de 29 de setembro de 2009.* (2009). Altera as Leis ns. 9.096, de 19 de setembro de 1995 – Lei dos Partidos Políticos, 9.504, de 30 de setembro de 1997, que estabelece normas para as eleições, e 4.737, de 15 de julho de 1965 – Código Eleitoral. Brasília, DF.

*Lei n. 13.165, de 29 de setembro de 2015.* (2015). Altera as Leis ns. 9.504, de 30 de setembro de 1997, 9.096, de 19 de setembro de 1995, e 4.737, de 15 de julho de 1965 – Código Eleitoral, para reduzir os custos das campanhas eleitorais, simplificar a administração dos Partidos Políticos e incentivar a participação feminina. Brasília, DF.

Lopes, A. M. D., & Nóbrega, L. N. (2011). As ações afirmativas adotadas no Brasil e no direito comparado para fomentar a participação política das mulheres. *Nomos*, 30(1), 11-30.

Machado, R. C. R. (2016, 27 de outubro). *Direito eleitoral*. São Paulo, SP: Atlas.

Mazotte, N., & Rossi, A. (2016, 27 de outubro). *Partidos recorrem a candidatas “fantasmas” para preencher cota de 30% para mulheres*. Recuperado de <http://www.generonumero.media/partidos-recorrem-candidatas-fantasmas-para-preencher-cota-de-30-para-mulheres/>

Miguel, L. F. (2014). *Democracia e representação: territórios em disputa*. São Paulo, SP: Ed. Unesp.

Nações Unidas no Brasil. (2017, 16 de março). *Brasil fica em 167º lugar em ranking de participação de mulheres no Executivo, alerta ONU*. Recuperado de <https://nacoesunidas.org/brasil-fica-em-167o-lugar-em-ranking-de-participacao-de-mulheres-no-executivo-alerta-onu/>

Nascimento, C. V. (2013). *Abuso do exercício do direito: responsabilidade pessoal*. São Paulo, SP: Saraiva.

Nery, R. M. A. (2002). *Noções preliminares de direito civil*. São Paulo, SP: Revista dos Tribunais.

Piovesan, F. (1998). *Temas de direitos humanos*. São Paulo, SP: Max Limonad.

Ribeiro, F. (1998). *Abuso de poder no direito eleitoral* (3a ed.). Rio de Janeiro, RJ: Forense.

PONTES DE MIRANDA, Francisco Cavalcanti. **Tratado de Direito Privado**. Tomo IV. Campinas: Book-seller, 2000.

Ruggiero, R. (1999). *Instituições de direito civil* (6a ed.). Campinas, SP: Bookseller.

Sarlet, I. W., & Castro, D. A. (2013). Los derechos políticos en España y Brasil: una aproximación en perspectiva comparada. *Revista Estudios Constitucionales*, 11(1), 381-424.

Silva, J. A. (2013). *Curso de direito constitucional positivo* (27a ed.). São Paulo, SP: Malheiros.

---

Teles, M. A. A., & Melo, M. M. (2002). *O que é violência contra a mulher*. São Paulo, SP: Brasiliense.

Tribunal Superior Eleitoral. (2016, 10 de novembro). *Mais de 16 mil candidatos tiveram votação zerada nas Eleições 2016*. Recuperado de <http://www.tse.jus.br/imprensa/noticias-tse/2016/Novembro/mais-de-16-mil-candidatos-tiveram-votacao-zerada-nas-eleicoes-2016>

## Para citar este artigo:

### Norma A – ABNT

MACHADO, R. C. R.; ALMEIDA, J. T. Participação política: direito humano da mulher entre o público e o privado. *Conhecer: Debate entre o Público e o Privado*, n. 22, p. 154-169, 2019.

### Norma B – APA

Machado, R. C. R., & Almeida, J. T. (2019). Participação política: direito humano da mulher entre o público e o privado. *Conhecer: Debate entre o Público e o Privado*, 2019(22), 154-169.

### Norma C – Vancouver

Machado RCR, Almeida JT. Participação política: direito humano da mulher entre o público e o privado. *Conhecer: Debate entre o Público e o Privado* [Internet]. 2019 [cited Apr 22, 2019];(22): 154-169. Available from: <https://revistas.uece.br/index.php/revistaconhecer/article/view/1001>

# Analysis of public policy changes: the neo-institutionalist perspective

**Carmem Emmanuely Leitão Araújo**

Ph.D. in Political Science – UFMG

carmemleitao@gmail.com

**Eleonora Schettini Martins Cunha**

Ph.D. in Political Science – UFMG

eleonorasmc@gmail.com

## Abstract

This article aims to analyze the potential of New Institutionalism, especially in its historical version, for explaining public policy changes. The perspective at stake has been developed relying on theoretical heterogeneity as a basis, with an emphasis on stability, and, when it focuses on change, on the prominence of exogenous factors. However, the recent theoretical renewal of this area has allowed the emergence of analytical models attentive to the various types of change and the *institutional dynamics* – a term that refers to the connection between institutional factors and political processes. The contribution of this reformulation and its analytical potential, especially for public policy changes, guided the theoretical research whose results are presented in this article.

**Key words** public policy; institutional change; new institutionalism.

---

## Análise de mudanças em políticas públicas: a perspectiva neoinstitucionalista

### Resumo

O objetivo deste artigo é analisar o potencial do Novo Institucionalismo, especialmente em sua versão histórica, para a explicação de mudanças em políticas públicas. A perspectiva em questão tem se desenvolvido com base na heterogeneidade teórica, com ênfase na estabilidade, e, quando enfoca a mudança, no relevo de fatores exógenos. No entanto, a renovação teórica recente dessa área possibilitou o surgimento de modelos analíticos atentos aos diferentes tipos de mudança e à *dinâmica institucional* – termo que remete à conexão entre fatores institucionais e processos políticos. A contribuição dessa reformulação e seu potencial analítico, em especial para mudanças em políticas públicas, orientaram a pesquisa teórica cujos resultados são apresentados neste artigo.

**Palavras-chave** políticas públicas; mudança institucional; novo institucionalismo.

## Análisis de cambios en políticas públicas: la perspectiva neo-institucionalista

### Resumen

El objetivo de este artículo es analizar el potencial del Nuevo Institucionalismo, especialmente en su versión histórica, para explicar cambios en políticas públicas. La perspectiva en cuestión se ha desarrollado basándose en la heterogeneidad teórica, con énfasis en la estabilidad y, cuando se centra en el cambio, en la prominencia de factores exógenos. Sin embargo, la reciente renovación teórica de esta área ha permitido el surgimiento de modelos analíticos atentos a los diversos tipos de cambio y a la *dinámica institucional* – término que se refiere a la conexión entre factores institucionales y procesos políticos. La contribución de esta reformulación y su potencial analítico, especialmente para cambios en las políticas públicas, guiaron la investigación teórica cuyos resultados se presentan en este artículo.

**Palabras clave** políticas públicas; cambio institucional; nuevo institucionalismo.

---

## Introduction

The field public policy studies is eminently multidisciplinary and this has various analytical emphases. In it, several knowledge areas hold specific debates and promote the most varied perspectives on the set of government actions, also diverse in their objectives and means. As a sub-area of political science, public policy studies – the State at work – incorporate a set of analytical approaches and models that think of these policies as something subsequent to their results, with particular interest in generating knowledge on the interaction between *policies* and *politics* (Dryzek & Dunleavy, 2009; Hay & Lister, 2006).

As one of the most prominent approaches in contemporary political science, New Institutionalism is one of the perspectives most interested in explaining a latent question, transverse to public policies, whatever the sector involved or the territory in which it applies:

- Why many public policies cannot manage to change previously established standards, and/or even overcome some obstacles, so as not to produce the results expected by their formulators and decision-makers, even when undergoing legal-institutional change processes?

And, also:

- When public policies can achieve substantive changes, why, and how?

While seriously interested in answering questions like these, it is a fact that New Institutionalism faces challenges in pursuit of this purpose. They traditionally express due to some reasons, namely: the conceptual diversity itself; its power to explain the persistence of institutions over time; and when focusing on change, its tendency to concentrate on those that are radical, as a result of crises or significant modifications in the context where public policies are inserted. However, such characteristics have been rethought by authors in the area, so that theoretical renovations and development of analytical models based on empirical research capable to explain change processes in their most varied forms are already visible. Increasingly, change and stability are addressed as interconnected phenomena in the same institutional dynamics that expresses commitments and disputes between ideas and political players.

By bringing a speculative discussion on three vicissitudes of the approach at stake (theoretical heterogeneity; emphasis on stability; and focus on exogenous factors to explain change), this article argues that New Institutionalism incorporates a set of critiques and innovations that constitute, in fact, one of the main theoretical-analytical options for studying changes in public policies. In the first part, we introduce an overview of how the various versions of institutionalism – rational, sociological, and historical choice – define institutions (hence public policies) and comprise institutional change. Then, with a deepening of the historical perspective, we show the recent concern of theorists in the area

---

to go beyond analyses focused only on stability of institutions and exogenous variables, as well as on grasping various types of change. In the third part, we introduce some analytical possibilities that strengthen the role of players and ideas in change processes of public policies, in order to increase the interaction of structural and dynamic factors when defining research designs. Finally, we draw our final remarks.

## **Multiple ways to think of public policies and their changes**

New Institutionalism has been internally distinguished by having three versions as a basis – rational, sociological, and historical choice –, which show their own perspectives on what institutions are, how they persist in time or get modified, and which aspects must be focused when studying them. The rational choice stems from the field of economics (Weingast, 1996) and this lies on the fact that (individual and collective) players have preferences for certain outcomes, seeking to maximize such preferences when devising strategies and means to achieve their aims. Named as *calculist* by Hall and Taylor (2003), this choice invokes different contexts to solve the strategic problems inherent to interactions between players and institutions.

Concerned with the consequences of institutional arrangements, some authors in this school emphasize that institutions are able to constrain and encourage prefixed preferences and self-interested behavior, as they produce a context of social interaction, in which strategies are devised and choices are made. A set of rules creates a structure of greater stability and/or predictability to human behavior, governed by cost-benefit calculation, not necessarily effective, but capable of guiding human interaction and reducing transaction costs, making economic and social coordination easier. Thus, given the issue of uncertainty, imperfection of information available in the settings of political choices, and the inevitable interaction of players, the institutions' consists in establishing the way how the game is played by groups and/or individuals (North, 1990), in order to define prescriptions for actions that involve strategic calculations regarding internal factors (expected benefits, expected costs, and discount rates) and external factors (shared standards, opportunities, information, sanctions) (Ostrom, 1999).

The sociological approach, as an alternative to explanations of rational choice, resorts to concepts of sociology and cognitive psychology, more precisely within the theoretical framework of organizational theory, in order to explain institutions and changes. This trend considers institutions in a broader scope and includes, in its conceptual perspective, the cultural component. Institution is understood as a set of rules and procedures associated with social constructions that create patterns of meaning, such as symbolic systems, cognitive schemas, and shared moral models, by providing patterns of meaning that

---

routinely guide human behavior in various spheres of human life (Hall & Taylor, 2003). In general, this approach is opposed to the idea of institutional effectiveness and explains that institutions persist through transmission mechanisms related to the cultural component of society. It also believes that expectations for problem-solving alternatives are highly dependent on the information generated and communicated through political connections within an institution and its broader social context.

From this viewpoint, a tension between public policies and the environment in which they are inserted is noticed, since, as the latter changes much more rapidly than the institutions, the change of practices requires a complex adaptation and organizational learning process, and lasting changes are more likely to occur when strategies are devised to deal with systems of symbols and meanings of the organizational and social culture which a policy is inserted in. Therefore, the feasibility of a proposed change depends on the ability of policymakers and decision-makers to exploit collective feelings conducive to long-term change and attention (and inattention) of other players to some issues crucial for change, as well as to exploit the deployment strategies in broad time horizons, in order to produce less resistance among players opposed to changes (March & Olsen, 2008; Olsen, 2014). In other words, it is emphasized that the adoption of new institutional ways and practices needs to guarantee some adequacy to a wider set of cultural and social values (Hall & Taylor, 2003; Powell & Dimaggio, 1991).

The third trend, historical institutionalism, means that institutions are constituted by procedures, protocols, standards, and conventions inherent to the organizational structure, something which produces a strategic context for players to define their strategies and pursue their interests. However, not in the sense of self-interested behavior of rational choice, since preferences are created on a social and political basis; nor with a cultural-driven emphasis of the sociological version. In turn, the power asymmetries underlined by historical institutionalism bring it closer to rational choice and farer from sociological institutionalism, which emphasizes the interpretation and legitimization processes (Hall & Taylor, 2003).

When paying particular attention to unequal power distribution, historical institutionalists reinforce that political power is not a static attribute of certain players, as well as the resources to think of contingencies and causality in policy making (Hall & Taylor, 2003; Pierson & Skocpol, 2008; Thelen & Steinmo, 1994). By claiming that “we have to go back and look at” (Pierson, 2000), public policies are collective constructs that provide structuring action repertoires which can affect institutional change. They are influenced by past decisions and institutions, which generate long-term effects, although without fixed outcomes (Hall & Taylor, 2003; Pierson & Skocpol, 2008; Thelen, 2004). When changes occur, they do not necessarily derive from effective choices, since a number of specific

---

conditions are needed so that players identify some alternatives as plausible possibilities (Pierson & Scokpol, 2008; Thelen, 2004).

In fact, internal differentiations reflect different ontological, epistemological, and methodological premises, but all tend to draw our attention to some elements in the analysis of continuity and changes in public policies. One is considering the endogeneity of public policies, since ‘institutions matter’ because they constitute the context where the interaction between players takes place. This implies considering in research designs factors related to formal and/or informal institutions (rules, standards, values, time, adaptation, etc.), players’ role in explaining changes (they act in institutional contexts and operate by producing intentional and unintentional mechanisms that produce change) and the connections between strategic interests and context that generate reflexivity as for the possibilities of change. In fact, the various approaches provide different weights to institutional factors, as well as to the connection between public policy and changes in the environment, but they increasingly converge to a point: grasping the interaction between players, institutions, and change.

## **Emphasis on stability and on exogenous variables?**

It is true that institutionalism, especially the historical one, at its dawn, was enthusiastic about the discovery of the power of causal mechanisms related to order, structure, and time. This stimulated the early theorists in this approach to obstruct analyses on political life in terms of groups and against structural-functionalism. In its efforts to overcome social-driven analysis, this favored a structuralist, sometimes reductionist, thinking by means of an inflexible use of the notion that political institutions structure social interactions in order to engender political and economic situations. The propensity to improve order and structure, and minimize the role of human agency and ideas, left room for much of this literature to keep the substantive complexity of political change away. That is, many of its comparative studies were marked by static analyses (Hall & Taylor, 2003; Immergut, 2007; Lieberman, 2002).

To explain institutional change, a first generation of historical institutionalists pointed out exogenous shocks that trigger radical institutional reconfigurations, in view of changes based on endogenous advances that often unfold incrementally. Thus, changes have begun to be clarified through the idea of punctuated balance, whose essence is shown by the apparent distinction between the institutional innovation dynamics, on the one hand, and institutional reproduction, on the other, the first being triggered by occasional and turbulent moments of crisis and/or critical situations (Krasner 1988 as quoted in Mahoney & Thelen, 2010; Thelen, 2004; Thelen & Steinmo, 1994).

---

Surely, this has become an elegant label to keep the assumption that *history matters*, while expressing little clearness about the effects of decision-making processes over time, with confusing and poorly exploited normative implications, something which results in explaining stability, but with serious problems for grasping change. Explanations of changes by means of extraordinary events, capable of abruptly and discontinuously modifying institutions, have led to an imprecise understanding of the interaction between institutional constraint and political strategies, in which the very foundations pointing out that *institutions matter* have been relativized, since they were able to explain the political outcomes only in stability periods. That is, the conflict became seriously harassed in formative moments, but forgotten in times regarded as stable. This might be a clear mistake, because pressures for change do not cease, even when political alliances take a certain pathway (Peters, 2000; Thelen & Steinmo, 1994).

So, another serious problem was observed when addressing public policy changes from the perspective of historical institutionalism: the emphasis on exogenous variables. To sum up, scholars from the institutions suggest, in various ways, that internal institutional processes affect many aspects of politics, such as distribution of power and preferences. When they insist on the importance of grasping how interests and preferences evolve in the context of institutional action, the ways how power reputations evolve as a result of political outcomes or the ways how the process to control organizations with certain purposes produces unintended consequences, in general, suggesting that institutions shape political conflict by means of factors that do not necessarily involve external pressures or the outcomes themselves, that is, the factors are eminently endogenous. However, when it is overlooked that institutions simultaneously trigger stability and change processes, historical institutionalism fails to capture endogenous factors capable of explaining the reasons why some changes break more with previous patterns than others. In other words, when neglecting the environment, regarding the sustainability of institutionalist theories, it is necessary to specify how endogenous factors help grasping the change processes, also in order to provide the whole theoretical framework with meaning (Greif & Laitin, 2004; Lieberman, 2002; Mahoney & Thelen, 2010; Weir, 1993).

Another aspect that needs to be carefully addressed consists of *simplifications* or *incomplete conceptualizations* of the notion of change, whose main consequence is the inability to adequately incorporate it into analytical frameworks (Peters, Pierre, & King, 2005). In other words, the fact that the approach has prioritized the analysis of large events and the definition of large periods for empirical analysis masks the fact that some changes occur incrementally, something which also requires time spent on analysis. This ends up making the demands to recognize a change as such excessively high, consequently reducing most or all observable changes for stability purposes. For instance, in the case of institutional changes in the political economies of today's advanced capitalist societies,

---

there are modifications associated with significant political renegotiation of the postwar market economy. Particularly intriguing is the fact that this broad and multifaceted progress largely unfolds incrementally, without dramatic breaks, such as the wars and revolutions, which characterized the first half of the 20th century. Therefore, the pressing inference is that a key and defining characteristic of world liberalization consists in an institutional evolution in a gradual, conditioned, and limited way by the very postwar institutions that are under renovation or even diluting (Streeck & Thelen, 2005).

An interesting typology points out that there are at least four types of change, which may be identified through the distinction and combination of a kind of (incremental or abrupt) change process and its outcome (continuity or discontinuity). A first type, named as *break and replacements*, refers to changes highlighted by the tradition of punctuated balance and focusing on abrupt processes. This reading even recognizes that there are incremental changes, but only sees them as fundamentally reactive and adaptive, serving to protect institutional continuity. From another viewpoint, it is often considered that, despite the existence of historical breakpoints, there is only an immediate appearance of substantive change, because, over time, the results consist in institutions' conservation. Such changes are named as *survival or return*. From another perspective, incremental changes may have two major and contrasting effects. In the case that leads to continuities, there is a change named as *reproduction by adaptation*, or simply *institutional reproduction*. In this type there is a complexity that also draws attention, because it reveals that institutions almost always cannot be regarded as frozen residues of critical moments, or even as being tied to the past – as arguments set in the pathway dependency suggest, since, in politics, the institutional reproduction may be only partially understood in terms of increasing the effects of incremental returns. Only partially because institutional survival often involves active political renegotiation and heavy doses of institutional adjustment, in order to bring institutions inherited from the past in some tune with changes in the political, economic, and/or social context. In the case of *gradual transformations*, it is pointed out that, although less dramatic than abrupt processes, institutions, once created, often change subtly and gradually over time, in order to substantively change the patterns of human behavior and the political outcomes (Streeck & Thelen, 2005; Thelen, 2004).

Mahoney and Thelen (2010) also point out variations in gradual changes. In *layering*, new rules are introduced, superimposed on existing ones, in order to involve small reviews or additions to institutions. These small changes may, over time, accumulate and involve significant changes in the rationale or institutional commitments on the part of the original core established. Other changes are named as *drift*, whose characteristics indicate that there is a strong gap between the rules and reality, since the rules remain formally having a reduced impact due to the environments where they take place. In such cases, a public policy does not keep pace with changes in the context and gaps in the rules allow players

---

to choose not to act on changes in the environment. On the other hand, in *displacement*, public policies that had been suspended or suppressed are reactivated by stakeholders in an institutional way alternative to that in force. Instead of supplementing a new institution, as in the case of layering, institutions are formally introduced and compete directly with the existing one. Some gradual changes occur through *conversion*, which represents the redirection of goals, functions, and purposes, due to new challenges or power relation changes. Rules are interpreted and executed in new ways, due to strategic readjustments. Usually, this occurs when the rules are ambiguous enough to allow different interpretations. Some players' action can convert new goals and functions for institutions. In some cases, these results imply incorporation of new supports or incorporation of power into new coalitions, which, instead of dismantling the old institutions, use them in new ways.

Nevertheless, despite the fact that political conflict and dissent have been insufficiently exploited by institutionalist researchers to explain changes in public policies, today the neo-institutionalist theoretical arsenal is more robust to explain discontinuities (Immergut, 2006; Weir, 2006). Today, it is far more common to analyze worries about changes in less exceptional circumstances, and explanations about 'why' and 'how' policies lose support over time. In seeking to overcome static comparative analyses, a generation of researchers has produced a set of sensitive analytical and conceptual transformations, including new concepts, analytical categories, and causal mechanisms to see change more appropriately, reducing the causal emphasis on exogenous factors and overcoming the boundaries of stability-driven models. Such innovations have resorted to a set of endogenous and dynamic factors of institutions, something which is equivalent to a greater analytical importance to conflict and to imbalances that result from players' clashes of ideas, preference, values, and interests (Immergut, 2006; Rezende, 2012).

By broadening the view of the links between institutions and political processes, in contrast to the mechanical and static analyses, which often came to institutional determinism, consistent studies are well known to combine endogenous and exogenous factors (Immergut, 1992; Rezende, 2012). In such a movement, the very concept of change expands, increasing the possibilities to settle the controversy between those who look at the glass half full of water (change) and those who look at the glass half empty (stability).

## **Institutional dynamism: some analytical models**

In time, the difficulties in explaining change are expressions of the cross-sectional dilemma with regard to other approaches to political science, and hence institutionalism, defined by a *trade off* between structure and agency. It is common for social theory, especially political theory, to require choices between concentration on structural factors or agents of change, often generating effects that exaggerate some explanations to

---

the detriment of others. Such an inevitability inherent to the vicissitudes of knowledge production, however, cannot justify something usual: researchers avoid the risk of instability in their interpretations of the social world (Peters, 2000). Thus, even if all the embedded problems are not obliterated when someone prefers a theory or approach, it seems to be key that researchers focus more on the ongoing process of interaction between institutions and players, especially to grasp change production and even the replacement of some institutions by others.

One premise of studies interested in institutional dynamism is that political institutions do not operate in a vacuum and that, inevitably, they interact with a socioeconomic and political context. Therefore, even if institutions are themselves resistant to change, their impact on political outcomes may change over time in a subtle way in response to changes around them. Another agreement is that players struggle to define institutions, as well as the outcomes of public policies. Therefore, the players and battles outlined in institutions are extremely relevant and they must be observed. Finally, exploiting the relation between ideas and the new public policy setting is encouraged. In this regard, a compelling argument emerges: instead of putting everything that belongs to the domain of ideas in parentheses, or treating them as a variable dissociated from material interests, it is best to exploit them along with players' material interests and both of them in an institutional context, as factors that can produce change in public policies (Thelen & Steinmo, 1994).

With an objection to the parameters based on human intentionality, for instance, Hodgson (2006) proposed the analysis of interaction between individuals and the social structure that surrounds them, in whose institutional structure and human agency change plays a central role. According to the author, although each player is unique with regard to his/her cognition abilities and is a subject who takes action, the acquisition of the means to grasp the world involves social interaction processes, which refers to an individual choice conditioned by the social structure which such individuals are immersed in. Consequently, it is the very incorporation of rules into the individuals' thinking and behavior the reason why institutions work and create the sensitivity to change. In other words, usually people grasp the rules and choose to follow them not only due to the incentives and disincentives involved, but also because they are able to interpret them and give them some value, something which is inevitably a social interaction process. Therefore, in order to lead new laws to become rules, in the sense of players' behavior setting, they have to become routine. In this rationale, the key mechanism for this transformation is habit itself, seen as agents' willingness to engage in previously adopted or acquired behaviors or thoughts, triggered by an adequate stimulus or context.

When looking for rather robust explanations of the analysis of change, Greif (2003 as quoted in Rezende, 2012) created a model that sees that institutions contain malleable elements. By means of a combination of repeated game theory and historical institutionalism,

---

institutions are regarded as ‘quasi-parametric’ (variable, dynamic), which have institutional elements that can be modified over time. The mechanisms that explain changes are found in the erosion of players’ beliefs and behaviors towards the institution, which occurs in interactions – the players’ interpretation of incentives changes, so, the institutions move. Based on this model, which supports the thesis that institutions produce institutional change when the connections between expected beliefs and behaviors become fragile over time, three possibilities for change are specified by the degree to which they may be observed. Barely observable or uncertain changes might be produced by mechanisms that associate players’ willingness to face risks and ambiguities with needs of players who better know the context of change. In a second type, old behaviors, identified as inadequate (associated with models driven by critical events), are radically abandoned. A third sees that players change their behavior because they interpret to be progressively less sustainable with regard to the institution. Therefore, processes of erosion and institutional reinforcement might explain changes (Greif, 2003 as quoted in Rezende, 2012).

With another tone, the solution proposed by Lieberman (2002) gathers ideational and institutional factors. As opposed to the emphasis on analysis of structure, organizational aggregate, or behavioral regularities as the main driving force behind political behavior, politics is situated in a multiple, and not necessarily balanced, order. So, overlaps, interconnections, and conflicts inherent to the political field are recognized, with an emphasis on tensions between the ideas of players and institutions. In this regard, as interests and goals are not taken for granted, human action, stimulated by ideas, can challenge the constraints of political and social structures and create political possibilities. Hence, change stems from ‘friction’ between incompatible institutional and ideational patterns. For analyzing, the proposal lies on shedding some light on friction points, irregularities, and discontinuities that drive political change, capable of leading to a reformulation of incentives and opportunities for political players.

A counterpoint to the *multiple-order* perspective proposed by Lieberman (2002) was introduced by Smith (2006 as quoted in Rezende, 2012), according to whom ideas matter in politics and, often, changes occur via interaction between multiple orders, each of them having partially autonomous, almost always conflicting, development dynamics. However, the author argues about the need to better define what political orders are and the relationship between ideas and institutions within them. Based on the empirical study of racial politics in the United States of America (USA) and having a rather grounded constitution in the tradition of ideas, Smith (2006 as quoted in Rezende, 2012) suggests that a political order has general goals expressed in rules, policies, and the roles they enact, and that ideologies (often superimposed rather than identical) help explaining why various components of a political order adhere to them. According to the author, the ideas themselves do not produce political changes except for being incorporated and supported

---

by political institutions, groups, and particular players. In other words, although they are constitutive elements of such orders, ideas are always taken by organizations or a set of them within a coalition, something which implies the need to always analyze change in a historical political context. In other words, the proposal is that ideas and institutions are considered in the same analytical framework.

When studying the U.S. employment policy, Weir (1993, 2006) explained the reasons why periodic innovation, in which government's role was expanded in terms of employment, lost much ground in a broader historical pathway. In this study, the author's claim is that the interaction between ideas and politics, over time, can create a *bounded innovation* pattern, characterized by growing unlikelihood that some ideas influence politics, revealing that some policies are more plausible than others. This is caused by the creation of institutions that funnel the flow of ideas, create incentives for particular political players, and constrain political choices, promoting an adjustment of ideas and interests. Also, the arena where a policy is debated and decided focuses on the formation of coalitions that, as products of political processes, influence the possibilities for groups to recognize and build common interests. As coalitions are contingent, that is, there is no guarantee they remain over time, as the redefinition of material ideas and interests occurs, as well as players recombine according to political contexts and institutions, they generate support or reject the public policy proposals. It is *institutional dissonance* that offers opportunities for new alliances to promote change, led by *policy entrepreneurs*.

Variations in the types of gradual change are study objects in Streeck and Thelen (2005) and Mahoney and Thelen (2010) and they provide clues about the causal mechanisms that may explain change processes. Following the reasoning of other studies, these authors draw attention to characteristics of the political context and of the institutions themselves, as well as to the type of player dominating change. The authors point out that the types of gradual institutional change are defined by combining characteristics of the institutions and the political context. As for the institutions' characteristics, it is worth recalling that the rules produce uncertainties, either because their formulators are not the ones who apply them, or due to the diversity of contexts in which they are applied. Thus, it is crucial to verify how institutions provide opportunities so that players and coalitions exercise discretion (institutional openness to interpretation and variation in rule support) when interpreting the rules or reinforcing them. Although there may be various origins for discretion, the key is grasping that it varies between players.

In relation to the context, the key is verifying the veto power of defenders of the institution's *status quo*, whether strong or weak, which concerns players' access to institutional and political means to block change. Stability stems from the continued mobilization of political resources and the overcoming of conflicts by players, something which indicates that, even if there is a potential power fluctuation, the *status quo* remains.

---

In this rationale, players' *compliance* is a relevant factor, since "the typical ambiguity of institutions generates spaces of interpretation, debate, and contestation on the part of players, bringing possibilities for endogenous change." That is, there are conflicts with regard to meaning, application, and modes of resource allocation that generate new institutional models. Therefore, coalition values, beliefs, preferences, and identities must be observed, as well as the political conflicts that drive change process in various contexts and conditions, seeking to identify the dynamic mechanisms that constitute coalitions for rule enforcement (Mahoney & Thelen, 2010).

In short, we cannot expect homogeneity in studies that focus on institutional dynamism. There is a great variety of studies and various attempts to contribute on a theoretical and analytical basis to understanding change, each with a particular zeal and attention. Having them as a basis, both key elements were identified for this research and steps were taken to reach some inferential degree.

## Final remarks

As in any other theoretical choice, it is necessary to situate the potential of New Institutionalism through limitations of its own. There is heterogeneity in this perspective, as well as some paradoxes that should be considered by researchers to broaden their skills in the analysis of empirical and theoretical issues. If institutions constitute the rules of a game, being relatively durable over time and needed to establish a certain predictability in the agents' behavior, how could we clarify changes by means of parameters that explain stability? Despite the theoretical dilemma of this issue, it mobilized a series of conceptual and analytical reviews, providing New Institutionalism with greater capacity to interconnect the institutional reproduction processes that are inseparable from change.

In fact, internal differentiations between neo-institutionalist approaches reflect various ontological, epistemological, and methodological premises they mobilize. However, all of them point out the importance of institutions for political analysis, since they create greater regularity in the behavior of players who dispute ideas and try to imprint their interests. Perhaps, it is more fruitful than reinforcing differences that a researcher accepts the elements inherent to variations that constitute New Institutionalism, surveying the aspects that unite the various approaches. Yet, seeing that there is a shared core and accepting ambivalences must never mean neglect of difficulties they impose on the development of valid research projects.

One suggestion is for researchers to choose approaches, or even analytical models, depending on the subject and the research issues. Where consensus and/or competition between players willing to undertake strategic action is an indispensable element in

---

establishing or ensuring change in a policy, in decision-making arenas, the theoretical scope of rational choice may be more accurate. On the other hand, the sociological school can provide good explanations for the cases in which we want to explain the ineffectiveness of social and political institutions, since they use concepts dealing with players' learning and their interactive interpretive efforts, something which ends up favoring the choice of alternatives that represent preexisting models. In contrast, historical institutionalists perform better when explaining situations with a power conflict between players, whose interests compete. Undoubtedly, what is most relevant is that researchers avoid worrying more about cases that support theoretical predilections than with explaining empirical issues.

A further point we want to highlight is that, although almost all institutions' definitions reinforce relatively long lasting characteristics of political and social life, implying a behavior structuring that favors the difficult modification of public policies, the theoretical perspective marked herein is capable to analyze change. Not only in situations of a break with old patterns, but also in situations with gradual and complex, endogenous, changes, built over time and having significant consequences, although they occur silently.

Of course, research designs should not neglect understanding the political context that goes beyond institutions, although the specification of endogenous factors is also indispensable for explaining change. The optimal scenario consists in designing and/or devising analytical models that allow identifying the institutional legacy and rules, as well as the ideas and players in disputes within particular contexts. Undoubtedly, the interaction of these factors affects the commitments generated, the political direction, and the pace of change. Without ignoring exogenous factors, because variations in political conjunctures may interfere with pre-established dynamics, a sharp look at institutional dynamics allows a researcher to recognize and analyze the specific causal mechanisms that connect players, institutions, and changes.

Finally, we claim that, although New Institutionalism still flirts with certain determinism, it is a mistake, at least nowadays, to accuse it of devoting attention only to the structural factors of a public policy, thus, that it is only effective to explain the persistence of such an initiative. Increasingly, this perspective advances in the joint analysis of human structure and agency, and it also means that continuity and change in politics are interconnected in the same institutional dynamics, so that it is very useful for the analysis of public policies.

---

## References bibliographical

- Dryzek, J., & Dunleavy, P. (2009). *Theories of the democratic State*. London, England: Palgrave Macmillan.
- Greif, A., & Laitin, D. D. (2004). A theory of endogenous institutional change. *American Political Science Review*, 98(4), 633-652.
- Hall, P. A., & Taylor, R. C. R. (2003). As três versões do neo-institucionalismo. *Lua Nova*, 58, 193-223.
- Hay, C., & Lister, M. (2006). Introduction: theories of the State. In C. Hay, M. Lister, & D. Marsh (Eds.), *The State: theories and issues* (pp. 1-20). London, England: Palgrave Macmillan.
- Hodgson, G. M. (2006). What are institutions? *Journal of Economic Issues*, 40(1), 1-25.
- Immergut, E. M. (1992). *Health politics: interests and institutions in Western Europe*. Cambridge, England: Cambridge University Press.
- Immergut, E. M. (2006). O núcleo teórico do novo institucionalismo. In E. Saravia, & E. Ferrarezi (Orgs.), *Políticas públicas* (pp. 155-196). Brasília, DF: Escola Nacional de Administração Pública.
- Immergut, E. M. (2007). Institutional constraints on policy. In R. E. Goodin, M. Rein, & M. Moran (Eds.), *The Oxford handbook of public policy* (pp. 557-571). Oxford, England: Oxford University Press.
- Lieberman, R. C. (2002). Ideas, institutions, and political order: explaining political change. *American Political Science Review*, 96(4), 697-712.
- Mahoney, J., & Thelen, K. (2010). A theory of gradual institutional change. In J. Mahoney, & K. Thelen (Eds.), *Explaining institutional change: ambiguity, agency, and power* (Vol. 1, pp. 1-37). Cambridge, England: Cambridge University Press.
- March, J. G., & Olsen, J. P. (2008). Neo-institucionalismo: fatores organizacionais na vida política. *Revista de Sociologia e Política*, 16(31), 121-142.
- North, D. C. (1990). *Institutions, institutional change and economic performance*. Cambridge, England: Cambridge University Press.
- Olsen, J. P. (2014). Desenho institucional em contextos democráticos. In E. S. Cunha, & H. D. Theodoro (Eds.), *Desenho institucional, democracia e participação: conexões teóricas e possibilidades analíticas* (pp. 43-74). Belo Horizonte, MG: D'Plácido.
- Ostrom, E. (1999). An assessment of the institutional analysis and development framework. In P. Sabatier (Ed.), *Theories of the policy process* (pp. 21-64). Boulder, CO: Westview.
- Peters, B. G. (2000). *Institutional theory: problems and prospects*. Vienna, Austria: Institute for Advanced Studies.
- Peters, B. G., Pierre, J., & King, D. S. (2005). The politics of path dependency: political conflict in historical institutionalism. *Journal of Politics*, 67(4), 1275-1300.

- 
- Pierson, P. (2000). Increasing returns, path dependence, and the study of politics. *American Political Science Review*, 94(2), 251-267.
- Pierson, P., & Skocpol, T. (2008). El institucionalismo histórico en la ciencia política contemporánea. *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, 17(1), 7-38.
- Powell, W., & Dimaggio, P. J. (1991). Estudio introductorio. In W. Powell, & P. Dimaggio (Eds.), *The new institutionalism in organizational analysis* (pp. 33-75). Chicago, IL: University of Chicago Press.
- Rezende, F. C. (2012). Da exogeneidade ao gradualismo. Inovações na teoria da mudança institucional. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, 27(78), 113-130.
- Streeck, W., & Thelen, K. A. (2005). Introduction: institutional change in advanced political economies. In W. Streeck, & K. A. Thelen (Eds.), *Beyond continuity* (pp. 1-39). Oxford, England: Oxford University Press.
- Thelen, K. (2004). *How institutions evolve: the political economy of skills in Germany, Britain, the United States, and Japan*. Cambridge, England: Cambridge University Press.
- Thelen, K., & Steinmo, S. (1994). Historical institutionalism in comparative politics. In S. Steinmo, K. Thelen, & F. Lonstreh (Eds.), *Structuring politics: historical institutionalism in comparative analysis* (pp. 1-32). Cambridge, England: Cambridge University Press.
- Weingast, B. R. (1996). Political institutions: rational choice perspectives. In R. E. Goodin, & H.-D. Klingemann (Eds.), *A new handbook of political science* (pp. 167-190). Oxford, England: Oxford University Press.
- Weir, M. (1993). *Politics and jobs: the boundaries of employment policy in the United States*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Weir, M. (2006). When does politics create policy? The organizational politics of change. In I. Shapiro, S. Skowroneck, & D. Galvin (Eds.), *Rethinking political institutions: the art of the State* (pp. 171-186). New York, NY: New York University Press.

---

## How to cite this article:

### ABNT

ARAÚJO, C. E. L.; CUNHA, E. S. M. Analysis of public policy changes: the neo-institutionalist perspective. *Conhecer: Debate entre o Pùblico e o Privado*, n. 22, p. 170-187, 2019.

### APA

Araújo, C. E. L., & Cunha, E. S. M. (2019). Analysis of public policy changes: the neo-institutionalist perspective. *Conhecer: Debate entre o Pùblico e o Privado*, 22, 170-187.

### Vancouver

Araújo CEL, Cunha ESM. Analysis of public policy changes: the neo-institutionalist perspective. *Conhecer: Debate entre o Pùblico e o Privado* [Internet]. 2019 [cited Apr 22, 2019];(22):170-187. Available from: <https://revistas.uece.br/index.php/revistaconhecer/article/view/1030>



# Análise de mudanças em políticas públicas: a perspectiva neoinstitucionalista

**Carmem Emmanuely Leitão Araújo**

Doutora em Ciência Política pela Universidade Federal de Minas Gerais – UFMG

Professora substituta do curso de Gestão Pública do Departamento de Ciência Política - UFMG

carmemleitao@gmail.com

**Eleonor Schettini Martins Cunha**

Doutora em Ciência Política pela Universidade Federal de Minas Gerais – UFMG

Professora Aposentada, Departamento de Ciência Política - UFMG

eleonorasmc@gmail.com

## Resumo

O objetivo deste artigo é analisar o potencial do Novo Institucionalismo, especialmente em sua versão histórica, para a explicação de mudanças em políticas públicas. A perspectiva em questão tem se desenvolvido com base na heterogeneidade teórica, com ênfase na estabilidade, e, quando enfoca a mudança, no relevo de fatores exógenos. No entanto, a renovação teórica recente dessa área possibilitou o surgimento de modelos analíticos atentos aos diferentes tipos de mudança e à *dinâmica institucional* – termo que remete à conexão entre fatores institucionais e processos políticos. A contribuição dessa reformulação e seu potencial analítico, em especial para mudanças em políticas públicas, orientaram a pesquisa teórica cujos resultados são apresentados neste artigo.

**Palavras-chave** políticas públicas; mudança institucional; novo institucionalismo.

---

## **Analysis of public policy changes: the neo-institutionalist perspective**

### **Abstract**

This article aims to analyze the potential of New Institutionalism, especially in its historical version, for explaining public policy changes. The perspective at stake has been developed relying on theoretical heterogeneity as a basis, with an emphasis on stability, and, when it focuses on change, on the prominence of exogenous factors. However, the recent theoretical renewal of this area has allowed the emergence of analytical models attentive to the various types of change and the *institutional dynamics* – a term that refers to the connection between institutional factors and political processes. The contribution of this reformulation and its analytical potential, especially for public policy changes, guided the theoretical research whose results are presented in this article.

**Key words** public policy; institutional change; new institutionalism.

## **Análisis de cambios en políticas públicas: la perspectiva neo-institucionalista**

### **Resumen**

El objetivo de este artículo es analizar el potencial del Nuevo Institucionalismo, especialmente en su versión histórica, para explicar cambios en políticas públicas. La perspectiva en cuestión se ha desarrollado basándose en la heterogeneidad teórica, con énfasis en la estabilidad y, cuando se centra en el cambio, en la prominencia de factores exógenos. Sin embargo, la reciente renovación teórica de esta área ha permitido el surgimiento de modelos analíticos atentos a los diversos tipos de cambio y a la *dinámica institucional* – término que se refiere a la conexión entre factores institucionales y procesos políticos. La contribución de esta reformulación y su potencial analítico, especialmente para cambios en las políticas públicas, guiaron la investigación teórica cuyos resultados se presentan en este artículo.

**Palabras clave** políticas públicas; cambio institucional; nuevo institucionalismo.

---

## Introdução

O campo de estudos em políticas públicas é eminentemente multidisciplinar e conta com diferentes ênfases analíticas. Nele, várias áreas do conhecimento travam debates específicos e promovem as perspectivas mais variadas sobre o conjunto de ações governamentais, também diversas em seus objetivos e meios. Enquanto subárea da ciência política, os estudos em políticas públicas – o Estado em ação – incorpora um conjunto de abordagens e modelos analíticos que pensam tais políticas como algo ulterior aos seus resultados, com particular interesse em gerar conhecimento sobre a interação entre *policies* e *politics* (Dryzek & Dunleavy, 2009; Hay & Lister, 2006).

Sendo uma das abordagens mais proeminentes da ciência política contemporânea, o Novo Institucionalismo é uma das perspectivas mais interessadas em explicar uma questão latente, transversal às políticas públicas, qualquer que seja o setor envolvido ou o território no qual se aplica:

- Por que muitas políticas públicas não conseguem alterar padrões previamente estabelecidos, e/ou mesmo ultrapassar alguns obstáculos, de modo a não produzirem os resultados esperados por seus formuladores e tomadores de decisão, mesmo quando submetidas a processos de mudança jurídico-institucional?

E, ainda:

- Quando as políticas públicas conseguem alcançar mudanças substantivas, por que e como?

Embora seriamente interessado em responder perguntas como estas, é fato que o Novo Institucionalismo enfrenta desafios em busca desse propósito. Eles se expressam tradicionalmente por alguns motivos, quais sejam: sua própria diversidade conceitual; sua força para explicar a persistência das instituições ao longo do tempo; e, quando enfoca a mudança, sua tendência de concentrar-se naquelas que se dão de forma radical, em decorrência de crises ou alterações significativas na conjuntura em que as políticas públicas estão inseridas. Tais características, entretanto, vêm sendo repensadas por autores da área, de modo a já serem visíveis renovações teóricas e o desenvolvimento de modelos analíticos baseados em pesquisas empíricas capazes de explicar processos de mudança em suas mais distintas formas. Cada vez mais, mudança e estabilidade são tratadas como fenômenos interligados em uma mesma dinâmica institucional que expressa compromissos e disputas entre ideias e agentes políticos.

Ao trazer uma discussão especulativa sobre três vicissitudes da abordagem em questão (heterogeneidade teórica; ênfase na estabilidade; e relevo de fatores exógenos na explicação da mudança), este artigo defende que o Novo Institucionalismo incorpora um conjunto de críticas e inovações que o tornam, de fato, uma das principais opções teórico-analíticas para o estudo de mudanças em políticas públicas. Em uma primeira parte,

---

apresentamos um panorama acerca de como as diferentes versões do institucionalismo – escolha racional, sociológico e histórico – definem instituições (por conseguinte, políticas públicas) e compreendem a mudança institucional. Em seguida, com aprofundamento na perspectiva histórica, mostramos a recente preocupação de teóricos da área em ir além de análises focadas apenas na estabilidade das instituições e em variáveis exógenas, bem como em compreender diferentes tipos de mudança. Em uma terceira parte, apresentamos algumas possibilidades analíticas que fortalecem o papel dos atores e das ideias em processos de mudança em políticas públicas, de modo a valorizar a interação de fatores estruturais e dinâmicos na definição dos desenhos de pesquisa. Por último, tecemos nossas considerações finais.

## **Múltiplas formas de pensar as políticas públicas e suas mudanças**

O Novo Institucionalismo tem sido diferenciado internamente a partir de três versões – escolha racional, sociológica e histórica – que apresentam suas próprias perspectivas acerca do que são as instituições, como elas persistem no tempo ou são alteradas, bem como quais aspectos devem ser enfocados ao estudá-las. A escolha racional tem sua origem no campo da economia (Weingast, 1996) e considera que os atores (individuais e coletivos) têm preferências por determinados resultados, buscando maximizá-las quando planejam estratégias e meios para alcançar os fins que almejam. Denominada *calculista* por Hall e Taylor (2003), tal escolha invoca diferentes contextos para resolver os problemas estratégicos inerentes às interações entre os atores e as instituições.

Preocupados com as consequências dos arranjos institucionais, alguns autores dessa escola exaltam que as instituições são capazes de constranger e incentivar as preferências prefixadas e o comportamento autointeressado, pois compõem um contexto de interação social, no qual as estratégias são desenvolvidas e as escolhas são tomadas. Um conjunto de regras cria uma estrutura de maior estabilidade e/ou previsibilidade ao comportamento humano, regido pelo cálculo do custo-benefício, não necessariamente eficiente, mas capaz de guiar a interação humana e reduzir os custos das transações, facilitando a coordenação econômica e social. Assim, diante do problema da incerteza, da imperfeição de informações presentes nos *settings* de escolhas políticas e da inevitável interação dos agentes, o papel das instituições é estabelecer a forma como o jogo é jogado por grupos e/ou indivíduos (North, 1990), de modo a definir prescrições para as ações que envolvem cálculos estratégicos em relação a fatores internos (benefícios esperados, custos esperados e taxas de desconto) e externos (normas compartilhadas, oportunidades, informações, sanções) (Ostrom, 1999).

---

A abordagem sociológica, em alternativa às explicações da escolha racional, recorre a conceitos da sociologia e da psicologia cognitiva, mais precisamente no quadro teórico da teoria das organizações, para explicar as instituições e as mudanças. Essa vertente considera instituições em âmbito mais ampliado e inclui, em sua perspectiva conceitual, o componente cultural. Instituição é entendida como um conjunto de regras e procedimentos associado às construções sociais que criam padrões de significação, como sistemas simbólicos, esquemas cognitivos e modelos morais compartilhados, ao oferecer padrões de significação que guiam o comportamento humano de modo rotineiro em diversos âmbitos da vida humana (Hall & Taylor, 2003). Em geral, essa abordagem se opõe à ideia de eficácia institucional e explica que as instituições persistem por mecanismos de transmissão relacionados ao componente cultural da sociedade. Ela também reputa que as expectativas em relação às alternativas para a solução de problemas dependem bastante das informações geradas e comunicadas pelas conexões políticas existentes em uma instituição e em seu contexto social mais amplo.

Nessa visão, observa-se a tensão entre as políticas públicas e o ambiente no qual estão inseridas, pois, como este último se altera de modo muito mais rápido do que as instituições, a mudança de práticas exige um processo complexo de adaptação e aprendizagem organizacional, sendo mais prováveis mudanças duradouras quando são criadas estratégias para lidar com os sistemas de símbolos e significados da cultura organizacional e social em que a política está inserida. Portanto, a viabilidade da proposta de mudanças depende da capacidade dos *designers* de políticas e dos tomadores de decisão explorarem os sentimentos coletivos favoráveis às alterações de longo prazo e a atenção (e desatenção) de outros atores a alguns assuntos cruciais para a mudança, bem como explorar as estratégias de implementação em horizontes alargados no tempo, no sentido de produzir menor resistência de atores opositores às mudanças (March & Olsen, 2008; Olsen, 2014). Ou seja, enfatiza-se que a adoção de novas formas e práticas institucionais precisa garantir alguma adequação a um conjunto de valores culturais e sociais mais amplos (Hall & Taylor, 2003; Powell & Dimaggio, 1991).

A terceira vertente, o institucionalismo histórico, comprehende que as instituições são constituídas por procedimentos, protocolos, normas e convenções inerentes à estrutura organizacional, o que produz um contexto estratégico para os atores definirem suas estratégias e perseguirem seus interesses. Todavia, não na acepção de comportamento autointeressado da escolha racional, visto que as preferências são criadas social e politicamente; nem com a ênfase culturalista da versão sociológica. Por sua vez, as assimetrias de poder sublinhadas pelo institucionalismo histórico o aproximam mais da escolha racional e menos do institucionalismo sociológico, o qual enfatiza os processos de interpretação e legitimação (Hall & Taylor, 2003).

---

Quando atribuem especial atenção à distribuição desigual de poder, institucionalistas históricos reforçam que o poder político não é um atributo estático de certos atores, bem como os recursos para pensar as contingências e a causalidade na formação política (Hall & Taylor, 2003; Pierson & Skocpol, 2008; Thelen & Steinmo, 1994). Ao defender que “temos que ir para trás e olhar” (Pierson, 2000), as políticas públicas são construções coletivas que fornecem os repertórios de ação estruturantes das decisões que podem incidir sobre mudanças institucionais. Elas são influenciadas por decisões e instituições passadas, que geram efeitos de longo prazo, embora sem resultados fixos (Hall & Taylor, 2003; Pierson & Skocpol, 2008; Thelen, 2004). Quando mudanças ocorrem, elas não derivam necessariamente de escolhas eficientes, pois uma série de condições específicas é necessária para atores identificarem algumas alternativas como possibilidades plausíveis (Pierson & Skocpol, 2008; Thelen, 2004).

De fato, as diferenciações internas refletem distintas premissas ontológicas, epistemológicas e metodológicas, mas todas propendem a nos chamar a atenção para alguns elementos na análise da continuidade e das mudanças em políticas públicas. Um deles é considerar a endogeneidade das políticas públicas, já que “instituições importam” porque são o contexto no qual ocorre a interação entre atores. Isso implica considerar nos desenhos de pesquisa fatores relacionados às instituições formais e/ou informais (regras, normas, valores, tempo, adaptação etc.), o papel dos agentes na explicação das mudanças (eles atuam em contextos institucionais e operam produzindo mecanismos intencionais e não intencionais que produzem a mudança) e as conexões entre interesses estratégicos e contexto que gera reflexividade quanto às possibilidades de mudança. De fato, as diferentes abordagens irão oferecer pesos distintos aos fatores institucionais, bem como à conexão da política pública às alterações no ambiente, mas cada vez mais elas confluem para um ponto: entender a interação entre agentes, instituições e mudança.

## Ênfase na estabilidade e em variáveis exógenas?

É certo que o institucionalismo, especialmente o histórico, em sua aurora, entusiasmou-se com a descoberta da força dos mecanismos causais relacionados à ordem, à estrutura e ao tempo. Isso estimulou que os primeiros teóricos dessa abordagem obstassem às análises da vida política em termos de grupos e contra o estruturalismo-funcionalismo. Em seus esforços para ultrapassar as análises centradas na sociedade, privilegiou um pensamento estruturalista, por vezes reducionista, ao partir de um uso inflexível da noção de que instituições políticas estruturaram as interações sociais de modo a engendrar situações políticas e econômicas. A predisposição para elevar a ordem e a estrutura, e minimizar o papel da agência humana e das ideias, deixou margem para que grande parte dessa

---

literatura afastasse de si a complexidade substantiva da mudança política. Ou seja, muitos de seus estudos comparativos ficaram marcados por análises estáticas (Hall & Taylor, 2003; Immergut, 2007; Lieberman, 2002).

Para explicar a mudança institucional, uma primeira geração de institucionalistas históricos apontou os choques exógenos que provocam reconfigurações institucionais radicais, tendo em vista mudanças com base em desenvolvimentos endógenos que, muitas vezes, desdobram-se de modo incremental. Assim, as mudanças corriqueiramente começaram a ser esclarecidas por meio da noção de equilíbrio pontuado, cuja essência se mostra pela distinção nítida entre a dinâmica da inovação institucional, por um lado, e da reprodução institucional, por outro, sendo a primeira desencadeada por momentos pontuais e turbulentos de crises e/ou conjunturas críticas (Krasner 1988 como citado em Mahoney & Thelen, 2010; Thelen, 2004; Thelen & Steinmo, 1994).

Seguramente, isso se tornou um rótulo elegante para manter o pressuposto de que a *história importa*, ao mesmo tempo que expressa pouca clareza sobre os efeitos de processos de tomada de decisão ao longo do tempo, com implicações normativas confusas e pouco exploradas, o que resulta na explicação da estabilidade, mas com sérios problemas para a compreensão da mudança. As explicações das mudanças a partir de eventos extraordinários, capazes de alterar as instituições de forma abrupta e descontínua, trouxeram uma imprecisa compreensão acerca da interação entre constrangimento institucional e estratégias políticas, em que os próprios fundamentos de que as *instituições importam* foram relativizados, já que se mostraram capazes de explicar os resultados políticos apenas em períodos de estabilidade. Ou seja, o conflito se tornou seriamente assediado em momentos formativos, mas esquecido em épocas imputadas como de estabilidade. Isso seria um claro equívoco, pois pressões por mudanças não cessam, mesmo quando alianças políticas sustentam determinado caminho (Peters, 2000; Thelen & Steinmo, 1994).

Disso, notou-se outro sério problema em abordar as alterações nas políticas públicas pelo ângulo do institucionalismo histórico: a ênfase em variáveis exógenas. Recapitulando, os estudiosos das instituições sugerem, de diversas maneiras, que os processos institucionais internos afetam muitos aspectos da política, como a distribuição de poder e a distribuição de preferências. Quando insistem na importância de entender como os interesses e as preferências se desenvolvem no contexto da ação institucional, as maneiras como as reputações de poder evoluem em decorrência dos resultados da política ou as maneiras como o processo de controle de organizações com determinados propósitos produz consequências não intencionais, em geral, estão sugerindo que as instituições configuram o conflito político por fatores que não necessariamente pressões externas nem os próprios resultados alcançados, ou seja, os fatores são eminentemente endógenos. Entretanto, quando se desconsidera que instituições, simultaneamente, desencadeiam processos de estabilidade e de alterações, o institucionalismo histórico deixa de captar fatores endógenos

---

capazes de explicar os motivos pelos quais algumas mudanças rompem mais com os padrões prévios do que outras. Isto é, ao negligenciar o ambiente, para a sustentabilidade das teorias institucionalistas, é necessário especificar como fatores endógenos ajudam a compreender os processos de mudança, inclusive para dar sentido a todo o seu arcabouço teórico (Greif & Laitin, 2004; Mahoney & Thelen, 2010; Lieberman, 2002; Weir, 1993).

Outro aspecto com o qual é preciso ter cuidado diz respeito às *simplificações ou conceituações incompletas* da noção de mudança, cuja consequência principal é a inabilidade de incorporá-la adequadamente aos quadros analíticos (Peters, Pierre, & King, 2005). Em outras palavras, o fato da abordagem ter priorizado a análise de grandes eventos e a definição de longos períodos para a análise empírica mascarou o fato de que algumas mudanças ocorrem de modo incremental, o que também exige tempo dispensado em análise. Isso acaba por tornar excessivamente elevadas as exigências para reconhecer uma mudança como tal, o que consequentemente reduz a maioria ou todas as alterações observáveis para a finalidade de estabilidade. Por exemplo, no caso das mudanças institucionais nas economias políticas das sociedades capitalistas avançadas atuais, observa-se que há alterações associadas a significativa renegociação política da economia de mercado pós-guerra. Particularmente intrigante é que esse desenvolvimento amplo e multifacetado se desenrola em grande medida de forma incremental, sem rupturas dramáticas, como as guerras e revoluções, que eram características da primeira metade do século XX. A inferência premente, portanto, é que uma característica essencial e definidora da liberalização mundial se constitui por uma evolução institucional sob a forma gradual, condicionada e limitada pelas mesmas instituições do pós-guerra que estão se reformando ou até se diluindo (Streeck & Thelen, 2005).

Uma interessante tipologia aponta existirem pelo menos quatro tipos de mudança, as quais podem ser identificadas a partir da distinção e da combinação do que seja um processo de mudança (incrementais ou abruptos) e de seu resultado (continuidade ou descontinuidade). Um primeiro tipo, denominado *quebra e substituições*, refere-se às mudanças destacadas pela tradição de equilíbrio pontuado e focadas em processos abruptos. Essa leitura até reconhece que existem mudanças incrementais, mas as concebe apenas como fundamentalmente reativas e adaptativas, que servem para proteger a continuidade institucional. A partir de outro ponto de vista, considera-se que, muitas vezes, a despeito de existirem pontos de ruptura históricos, há apenas uma imediata aparência de mudança substantiva, pois, com o passar do tempo, os resultados são de conservação das instituições. Tais mudanças são denominadas *sobrevivência ou retorno*. Sob outra perspectiva, as mudanças que se dão de forma incremental podem apresentar dois importantes e contrastantes efeitos. No caso que fabrica continuidades, há uma mudança que é denominada *reprodução por adaptação*, ou simplesmente *reprodução institucional*. Nesse tipo há uma complexidade que também merece atenção, pois revela que instituições

---

quase sempre não podem ser vistas como resíduos congelados de momentos críticos, ou mesmo como amarradas ao passado – como sugerem os argumentos fixados na dependência de trajetória, pois, na política, a reprodução institucional pode ser apenas parcialmente entendida em termos de aumento dos efeitos de retorno crescente. Só parcialmente porque a sobrevivência institucional, muitas vezes, envolve ativa renegociação política e doses pesadas de adaptação institucional, a fim de trazer as instituições herdadas do passado em alguma sintonia com as mudanças no contexto político, econômico e/ou social. No caso das *transformações graduais*, aponta-se que, embora de maneira menos dramática do que os processos bruscos, as instituições, uma vez criadas, mudam frequentemente de forma suíl e gradual ao longo do tempo, de modo a alterar de forma substantiva os padrões de comportamento humano e os resultados políticos (Streeck & Thelen, 2005; Thelen, 2004).

Mahoney e Thelen (2010) sinalizam, ainda, variações em mudanças graduais. Na mudança por camadas (*layering*), novas regras são introduzidas, sobrepostas às já existentes, de modo a envolver pequenas revisões ou adições às instituições. Essas pequenas alterações podem, ao longo do tempo, acumular-se e envolver alterações significativas na lógica ou nos compromissos institucionais do núcleo original estabelecido. Outras mudanças são chamadas de deriva (*drift*), cujas características indicam que há uma forte lacuna entre as regras e a realidade, visto que as regras permanecem formalmente com impacto reduzido em razão dos ambientes onde se efetivam. Nesses casos, uma política pública não acompanha as alterações no contexto e lacunas existentes nas regras possibilitam que os atores escolham não agir em relação às mudanças no ambiente. Por sua vez, nas mudanças por deslocamento (*displacement*), políticas públicas que tinham sido suspensas ou suprimidas são reativadas por agentes interessados em uma forma institucional alternativa àquela em vigor. Em vez de suplementar uma nova instituição, como no caso de mudanças por camadas, instituições são formalmente introduzidas e competem diretamente com a existente. Algumas mudanças graduais ocorrem por conversão (*conversion*), que representa o redirecionamento de metas, funções e propósitos, em razão de novos desafios ou mudança nas relações de poder. As regras são interpretadas e executadas de novos modos, devido a readaptações estratégicas. Normalmente, isso ocorre quando as regras são ambíguas o suficiente para permitir interpretações diferentes. A atuação de alguns atores consegue converter novos objetivos e funções para as instituições. Em alguns casos, esses resultados implicam a incorporação de novos suportes ou incorporação de poder a novas coalizões, que, em vez de desmantelar as velhas instituições, usam-nas de novos modos.

Nada obstante, em que pese a verdade de que o conflito político e o dissenso tenham sido insuficientemente explorados por pesquisadores institucionalistas para a explicação das mudanças em políticas públicas, atualmente, o arsenal teórico neoinstitucionalista se mostra mais robusto para explicar descontinuidades (Immergut, 2006; Weir, 2006). Hoje,

---

é bem mais comum análises preocupadas com as mudanças ocorridas em circunstâncias menos excepcionais e com explicações sobre “por que” e “como” políticas perdem apoio ao longo do tempo. Ao buscar superar análises comparativas estáticas, uma geração de pesquisadores tem produzido um conjunto de sensíveis transformações analíticas e conceituais, incluindo novos conceitos, categorias analíticas e mecanismos causais para compreender a mudança de forma mais apropriada, reduzindo a ênfase causal nos fatores exógenos e superando os limites dos modelos centrados na estabilidade. Essas inovações recorrem a um conjunto de fatores endógenos e dinâmicos das instituições, o que equivale a maior importância analítica ao conflito e aos desequilíbrios que decorrem de choques de ideias, preferência, valores e interesses dos atores (Immergut, 2006; Rezende, 2012).

Ao ampliar a compreensão sobre os nexos entre as instituições e os processos políticos, em contraste com as análises mecânicas e estáticas, que amiúde chegavam ao determinismo institucional, é certa a existência de estudos consistentes capazes de combinar fatores endógenos e exógenos (Immergut, 1992; Rezende, 2012). Em tal movimento, o próprio conceito de mudança se expande, aumentando as possibilidades de dirimir a polêmica entre aqueles que olham para o copo meio cheio de água (mudança) e os que olham o copo meio vazio (estabilidade).

## Dinamismo institucional: alguns modelos analíticos

Em tempo, as dificuldades para a explicação da mudança são expressões do dilema transversal às demais abordagens da ciência política, por conseguinte, do institucionalismo, definido por um *trade off* entre estrutura e agência. É comum a teoria social, em especial a teoria política, exigir escolhas entre a concentração em fatores estruturais ou nos agentes de mudança, quase sempre gerando efeitos que exageram algumas explicações em detrimento de outras. Essa inevitabilidade própria das vicissitudes da produção do conhecimento, entretanto, não pode ser justificativa para algo habitual: pesquisadores evitarem o risco da instabilidade de suas compreensões do mundo social (Peters, 2000). Desse modo, mesmo que não se apaguem todos os problemas embutidos quando se assume a preferência de uma teoria ou abordagem, parece ser fundamental que os pesquisadores se ocupem mais do processo contínuo de interação entre instituições e atores, especialmente para entender a produção da mudança e até da substituição de algumas instituições por outras.

Uma premissa dos trabalhos interessados no dinamismo institucional é que as instituições políticas não operam em um vácuo e que, inevitavelmente, elas interagem com um contexto socioeconômico e político. Portanto, mesmo que instituições sejam em si resistentes às mudanças, seus impactos sobre os resultados políticos podem mudar com o tempo de maneira sutil, em resposta às alterações ao seu redor. Outro acordo é o de que os atores lutam para definir as instituições, bem como os resultados das políticas públicas.

---

Portanto, os atores e as batalhas delineadas nas instituições são extremamente relevantes e devem ser observados. Por fim, estimula-se a exploração da relação entre as ideias e a configuração de novas políticas públicas. Nesse aspecto emerge um arguto argumento: em vez de colocar tudo o que é do domínio das ideias entre parênteses, ou tratá-las como variável dissociada dos interesses materiais, o melhor é explorá-las, junto com os interesses materiais dos atores e ambos em um contexto institucional, como fatores que podem produzir mudança em políticas públicas (Thelen & Steinmo, 1994).

Com objeção aos parâmetros fundamentados na intencionalidade humana, por exemplo, Hodgson (2006) propôs a análise da interação entre os indivíduos e a estrutura social que os cerca, em cuja estrutura institucional e em sua modificação a agência humana exerce um papel central. Para o autor, embora cada agente seja único em suas capacidades de cognição e que seja o sujeito que realize a ação, a aquisição dos meios de compreensão do mundo envolve processos de interação social, o que remete a uma escolha individual condicionada pela estrutura social à qual tais indivíduos estão imersos. Por conseguinte, é a própria incorporação das regras no pensamento e comportamento dos indivíduos a razão das instituições funcionarem e criarem a sensibilidade para se alterar. Em outros termos, geralmente, as pessoas compreendem as regras e optam por segui-las não apenas em função dos incentivos e desincentivos envolvidos, mas também porque elas são capazes de interpretá-las e dar-lhes algum valor, o que inevitavelmente é um processo de interação social. Portanto, para que novas leis se tornem regras, no sentido de configuração do comportamento dos agentes, elas têm de tornar-se habituais. Nessa lógica, o mecanismo-chave para essa transformação é o próprio hábito, entendido como uma disposição para os atores se engajarem em comportamentos ou pensamentos anteriormente adotados ou adquiridos, desencadeados por um estímulo adequado ou pelo contexto.

Na procura por explicações mais robustas da análise da mudança, Greif (2003 como citado em Rezende, 2012) criou um modelo que entende que as instituições contêm elementos maleáveis. A partir de uma combinação entre teoria dos jogos repetidos e institucionalismo histórico, as instituições são entendidas como “quase paramétricas” (variáveis, dinâmicas), proprietárias de elementos institucionais que podem ser alterados ao longo do tempo. Os mecanismos que explicariam as mudanças se encontram na erosão das crenças e comportamentos dos agentes em relação à instituição, que ocorre nas interações – a interpretação dos agentes quanto aos incentivos se altera e, com isso, as instituições se deslocam. A partir desse modelo, que sustenta a tese de que as instituições produzem a mudança institucional quando as conexões entre crenças e comportamentos esperados se tornam frágeis com o passar do tempo, três possibilidades de mudança são especificadas pelo grau em que elas podem ser observadas. As mudanças pouco observáveis ou incertas seriam produzidas por mecanismos que associam a disposição dos agentes de enfrentar riscos e ambiguidades e às necessidades dos agentes que melhor conhecem

---

o contexto da mudança. Em um segundo tipo se abandonam radicalmente antigos comportamentos, identificados como inadequados (associados a modelos que se orientam por eventos críticos). Um terceiro considera que os agentes alteram seus comportamentos por interpretarem estar progressivamente menos sustentáveis em relação à instituição. Portanto, processos de erosão e de reforço institucional explicariam as mudanças (Greif, 2003 como citado em Rezende, 2012).

Com outro tom, a solução de Lieberman (2002) integra fatores ideacionais e institucionais. Em oposição à ênfase na análise da estrutura, do agregado organizacional ou das regularidades comportamentais como a principal força condutora por trás do comportamento político, a política é situada em uma múltipla, e não necessariamente equilibrada, ordem. Portanto, reconhecem-se superposições, integrações e conflitos próprios do campo político, com ênfase nas tensões entre as ideias dos agentes e as instituições. Nessa direção, como os interesses e os objetivos não são dados, a ação humana, estimulada por ideias, pode desafiar as restrições de estruturas políticas e sociais e criar possibilidades políticas. A mudança, portanto, surge da “fricção” entre os padrões institucionais e ideacionais incompatíveis. Para a análise, a proposta consta em lançar luz sobre os pontos de atrito, irregularidades e descontinuidades que impulsionam a mudança política, capazes de levar a uma reformulação dos incentivos e das oportunidades aos atores políticos.

Um contraponto à perspectiva de *múltiplas ordens* de Lieberman (2002) foi apresentado por Smith (2006 como citado em Rezende, 2012), para quem ideias importam na política e que, com frequência, as mudanças ocorrem por via da interação entre múltiplas ordens, cada qual com dinâmicas de desenvolvimento parcialmente autônomas, quase sempre conflitantes. Todavia, o autor argumenta sobre a necessidade de definir melhor o que sejam ordens políticas e a relação entre ideias e instituições dentro delas. Com base no estudo empírico da política racial nos Estados Unidos da América (EUA) e com uma formação mais alicerçada na tradição das ideias, Smith (2006 como citado em Rezende, 2012) sugere que uma ordem política tem objetivos gerais expressos nas regras, nas políticas (policies) e nos papéis que promulgam, e que as ideologias (frequentemente sobrepostas em vez de idênticas) ajudam a explicar o motivo de diferentes componentes de uma ordem política aderirem ou não a elas. Para o autor, as ideias em si não produzem mudanças políticas, senão por serem incorporadas e suportadas por instituições políticas, grupos e atores particulares. Em outras palavras, apesar de serem elementos constitutivos de tais ordens, as ideias são sempre tomadas por organizações ou um conjunto delas dentro de uma coalizão, o que implica a necessidade de sempre analisar a mudança em um contexto político histórico. Em outras palavras, a proposta é de que ideias e instituições sejam consideradas em um mesmo quadro analítico.

---

Ao estudar a política de emprego nos EUA, Weir (1993, 2006) explicou os motivos pelos quais uma inovação periódica, na qual se ampliava o papel do governo em matéria de emprego, perdeu bastante terreno no âmbito de uma trajetória histórica mais ampla. Nesse estudo, a alegação da autora é que a interação entre ideias e política, ao longo do tempo, pode criar um padrão de inovação limitada (*bounded innovation*), que se caracteriza pela crescente improbabilidade de que algumas ideias venham a influenciar a política, revelando que algumas políticas são mais plausíveis do que outras. Isso é causado pela criação de instituições que canalizam o fluxo das ideias, criam incentivos para determinados atores políticos e constrangem as escolhas políticas, promovendo um ajuste entre ideias e interesses. Além disso, a arena na qual a política é debatida e decidida incide sobre a formação de coalizões que, sendo produtos de processos políticos, influenciam as possibilidades de grupos reconhecerem e construírem interesses comuns. Como as coalizões são contingenciais, ou seja, inexistem garantias de que elas permanecerão com o passar do tempo, na medida em que decorre a redefinição de ideias e interesses materiais, bem como os atores se recombinam conforme os contextos políticos e instituições, elas geram apoio ou rejeitam as propostas de políticas públicas. É a dissonância institucional (*institutional dissonance*) que oferece oportunidades para novas alianças promoverem mudanças, lideradas por empreendedores de políticas públicas (*policy entrepreneurs*).

As variações nos tipos de mudança gradual são objetos de estudo de Streeck e Thelen (2005) e de Mahoney e Thelen (2010) e oferecem pistas sobre os mecanismos causais que podem explicar processos de mudanças. Seguindo o raciocínio de outros trabalhos, esses autores pedem atenção às características do contexto político e das próprias instituições, bem como ao tipo de agente dominante de mudança. Os autores apontam que os tipos de mudança institucional gradual são definidos a partir da combinação de características das instituições e do contexto político. Quanto às características das instituições, é central lembrar que as regras produzem incertezas, seja porque quem as formula não é quem as aplica, seja em razão da diversidade de contextos em que são aplicadas. Assim, é fundamental verificar como instituições proporcionam oportunidades para os atores e as coalizões exercerem discricionariedade (abertura institucional à interpretação e variação no apoio à regra) na interpretação das regras ou para reforçá-las. Ainda que possam existir diferentes origens para a discricionariedade, o essencial é compreender que ela varia entre os atores.

Em relação ao contexto, o fundamental é verificar o poder de veto dos defensores do *status quo* da instituição, se forte ou fraco, que diz respeito ao acesso dos agentes aos meios institucionais e políticos para bloquear a mudança. A estabilidade decorre da mobilização contínua de recursos políticos e da superação de conflitos por parte dos agentes, o que indica que, mesmo que potencialmente haja flutuação de poder, o *status quo* permanece. Dessa lógica, a obediência dos agentes às regras (*compliance*) é fator relevante, uma vez que

---

“a ambiguidade típica das instituições gera espaços de interpretação, debate e contestação por parte dos agentes, introduzindo possibilidades para a mudança endógena”. Ou seja, ocorrem conflitos quanto ao significado, à aplicação e às formas de alocação dos recursos que geram novos modelos institucionais. Deve-se observar, portanto, valores, crenças, preferências e identidades das coalizões e os conflitos políticos que orientam o processo de mudança em diversos contextos e condições, buscando identificar os mecanismos dinâmicos que formam coalizões para a execução das regras (Mahoney & Thelen, 2010).

Sem mais alongamento, vê-se que não se deve esperar homogeneidade nos trabalhos que apostam no dinamismo institucional. Há grande variedade de estudos e diferentes tentativas de contribuir teórica e analiticamente para o entendimento da mudança, cada qual com zelos e acentos próprios. A partir deles, tanto se identificaram elementos importantes para esta pesquisa quanto se conseguiu traçar alguns passos para alcançar algum grau inferencial.

## Considerações finais

Como em qualquer outra escolha teórica, é preciso situar o potencial do Novo Institucionalismo mediante suas próprias limitações. Há heterogeneidade nessa perspectiva, bem como alguns paradoxos, que devem ser considerados pelos pesquisadores para ampliar suas competências na análise de questões empíricas e teóricas. Se as instituições são regras do jogo, relativamente duráveis ao longo do tempo, necessárias para estabelecer certa previsibilidade ao comportamento dos atores, como esclarecer as mudanças a partir de parâmetros que explicam a estabilidade? Em que pese o dilema teórico dessa questão, ela mobilizou uma série de revisões conceituais e analíticas, dando ao Novo Institucionalismo maior capacidade para interconectar os processos de reprodução institucional indissociáveis à mudança.

De fato, as diferenciações internas entre as abordagens neoinstitucionalistas refletem distintas premissas ontológicas, epistemológicas e metodológicas que elas mobilizam. Entretanto, todas elas apontam a importância das instituições para a análise política, dado que criam maior regularidade no comportamento dos atores que disputam ideias e tentam imprimir seus interesses. Possivelmente, mais proveitoso do que reforçar as diferenças, o pesquisador deve aceitar os elementos inerentes às variações que compõem o Novo Institucionalismo, levantando os aspectos que unem as várias abordagens. Porém, entender que há um núcleo compartilhado e aceitar as ambivalências jamais deve significar negligência em relação às dificuldades que elas impõem ao desenvolvimento de projetos de pesquisa válidos.

Uma sugestão é que os pesquisadores escolham as abordagens, ou mesmo os modelos analíticos, em função do objeto e das questões de pesquisa. Onde o consenso e/ou

---

a competição entre os atores dispostos à ação estratégica for um elemento indispensável para estabelecer ou assegurar uma mudança em uma política, em arenas de tomada de decisão, o alcance teórico da escolha racional pode ser mais preciso. Por outro lado, a escola sociológica pode oferecer boas explicações para os casos em que se quer explicar a ineficácia das instituições sociais e políticas, posto utilizarem conceitos que tratam da aprendizagem dos atores e de seus esforços interativos de interpretação, o que acaba por favorecer a escolha de alternativas que representam modelos preexistentes. Em contrapartida, os institucionalistas históricos apresentarão melhor desempenho ao explicar as situações em que há conflito de poder entre atores, cujos interesses competem. Sem hesitação, o mais relevante é os pesquisadores evitarem preocuparem-se mais com os casos que suportam as predileções teóricas do que explicar os problemas empíricos.

Mais um ponto que queremos assinalar é o de que, embora quase todas as definições de instituições reforcem características relativamente duradouras da vida política e social, o que implica uma estruturação do comportamento que favorece a difícil alteração das políticas públicas, a perspectiva teórica aqui assinalada está apta à análise da mudança. Não só em situações de rompimento com padrões do passado, mas também em situações onde há mudanças graduais e complexas, endógenas, edificadas ao longo do tempo e com consequências expressivas, apesar de ocorrerem silenciosamente.

É claro que desenhos de pesquisa não devem descuidar de compreender o contexto político que ultrapassa as instituições, enquanto a especificação dos fatores endógenos também se mostre imprescindível para explicar a mudança. O ideal é pensar e/ou desenvolver modelos analíticos que permitam a identificação do legado e das regras institucionais, bem como de ideias e de atores em disputas nos contextos particulares. Por certo, a interação desses fatores incide nos compromissos gerados, na direção da política e no ritmo da mudança. Sem desconsiderar os fatores exógenos, pois variações nas conjunturas políticas podem interferir em dinâmicas preestabelecidas, o olhar aguçado para a dinâmica institucional permitirá ao pesquisador reconhecer e analisar os mecanismos causais específicos que conectam agentes, instituições e mudanças.

Enfim, afirmamos que, embora o Novo Institucionalismo ainda flerte com certo determinismo, é errôneo, pelo menos nos dias atuais, acusá-lo de dedicar atenção apenas aos fatores estruturais de uma política pública, por conseguinte, seja forte apenas para explicar a persistência dela. Cada vez mais, essa perspectiva avança na análise conjunta da estrutura e da agência humana, bem como comprehende que continuidade e mudança em políticas estão interligadas em uma mesma dinâmica institucional, de modo a ser bastante útil para a análise de políticas públicas.

---

## Referências bibliográficas

- Dryzek, J., & Dunleavy, P. (2009). *Theories of the democratic State*. London, England: Palgrave Macmillan.
- Greif, A., & Laitin, D. D. (2004). A theory of endogenous institutional change. *American Political Science Review*, 98(4), 633-652.
- Hall, P. A., & Taylor, R. C. R. (2003). As três versões do neo-institucionalismo. *Lua Nova*, 2003(58), 193-223.
- Hay, C., & Lister, M. (2006). Introduction: theories of the State. In C. Hay, M. Lister, & D. Marsh (Eds.), *The State: theories and issues* (pp. 1-20). London, England: Palgrave Macmillan.
- Hodgson, G. M. (2006). *What are institutions? Journal of Economic Issues*, 40(1), 1-25.
- Immergut, E. M. (1992). *Health politics: interests and institutions in Western Europe*. Cambridge, England: Cambridge University Press.
- Immergut, E. M. (2006). O núcleo teórico do novo institucionalismo. In E. Saravia, & E. Ferrarezi (Orgs.), *Políticas públicas* (pp. 155-196). Brasília, DF: Escola Nacional de Administração Pública.
- Immergut, E. M. (2007). Institutional constraints on policy. In R. E. Goodin, M. Rein, & M. Moran (Eds.), *The Oxford handbook of public policy* (pp. 557-571). Oxford, England: Oxford University Press.
- Lieberman, R. C. (2002). Ideas, institutions, and political order: explaining political change. *American Political Science Review*, 96(4), 697-712.
- Mahoney, J., & Rueschemeyer, D. (2003). *Comparative historical analysis in the social sciences*. Cambridge, England: Cambridge University Press.
- Mahoney, J., & Thelen, K. (2010). A theory of gradual institutional change. In J. Mahoney, & K. Thelen (Eds.), *Explaining institutional change: ambiguity, agency, and power* (Vol. 1, pp. 1-37). Cambridge, England: Cambridge University Press.
- March, J. G., & Olsen, J. P. (2008). Neo-institucionalismo: fatores organizacionais na vida política. *Revista de Sociologia e Política*, 16(31), 121-142.
- North, D. C. (1990). *Institutions, institutional change and economic performance*. Cambridge, England: Cambridge University Press.
- Olsen, J. P. (2014). Desenho institucional em contextos democráticos. In E. S. Cunha, & H. D. Theodoro (Eds.), *Desenho institucional, democracia e participação: conexões teóricas e possibilidades analíticas* (pp. 43-74). Belo Horizonte, MG: D'Plácido.
- Ostrom, E. (1999). An assessment of the institutional analysis and development framework. In P. Sabatier (Ed.), *Theories of the policy process* (pp. 21-64). Boulder, CO: Westview.
- Peters, B. G. (2000). *Institutional theory: problems and prospects*. Vienna, Austria: Institute for Advanced Studies.

- 
- Peters, B. G., Pierre, J., & King, D. S. (2005). The politics of path dependency: political conflict in historical institutionalism. *Journal of Politics*, 67(4), 1275-1300.
- Pierson, P. (2000). Increasing returns, path dependence, and the study of politics. *American Political Science Review*, 94(2), 251-267.
- Pierson, P., & Skocpol, T. (2008). El institucionalismo histórico en la ciencia política contemporánea. *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, 17(1), 7-38.
- Powell, W., & Dimaggio, P. J. (1991). Estudio introductorio. In W. Powell, & P. Dimaggio (Eds.), *The new institutionalism in organizational analysis* (pp. 33-75). Chicago, IL: University of Chicago Press.
- Rezende, F. C. (2012). Da exogeneidade ao gradualismo. Inovações na teoria da mudança institucional. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, 27(78), 113-130.
- Streeck, W., & Thelen, K. A. (2005). Introduction: institutional change in advanced political economies. In W. Streeck, & K. A. Thelen (Eds.), *Beyond continuity* (pp. 1-39). Oxford, England: Oxford University Press.
- Thelen, K. (2004). *How institutions evolve: the political economy of skills in Germany, Britain, the United States, and Japan*. Cambridge, England: Cambridge University Press.
- Thelen, K., & Steinmo, S. (1994). Historical institutionalism in comparative politics. In S. Steinmo, K. Thelen, & F. Longstreth (Eds.), *Structuring politics: historical institutionalism in comparative analysis* (pp. 1-32). Cambridge, England: Cambridge University Press.
- Weingast, B. R. (1996). Political institutions: rational choice perspectives. In R. E. Goodin, & H.-D. Klinemann (Eds.), *A new handbook of political science* (pp. 167-190). Oxford, England: Oxford University Press.
- Weir, M. (1993). *Politics and jobs: the boundaries of employment policy in the United States*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Weir, M. (2006). When does politics create policy? The organizational politics of change. In I. Shapiro, S. Skowroneck, & D. Galvin (Eds.), *Rethinking political institutions: the art of the State* (pp. 171-186). New York, NY: New York University Press.

## Para citar este artigo:

### Norma A – ABNT

ARAÚJO, C. E. L.; CUNHA, E. S. M. Análise de mudanças em políticas públicas: a perspectiva neoinstitucionalista. *Conhecer: Debate entre o Público e o Privado*, n. 22, p. 170-187, 2019.

### Norma B – APA

Araújo, C. E. L., & Cunha, E. S. M. (2019). Análise de mudanças em políticas públicas: a perspectiva neoinstitucionalista. *Conhecer: Debate entre o Público e o Privado*, 2019(22), 170-187.

---

**Norma C – Vancouver**

Araújo CEL, Cunha ESM. Análise de mudanças em políticas públicas: a perspectiva neoinstitucionalista. Conhecer: Debate entre o Público e o Privado [Internet]. 2019 [cited Abr 22, 2019];(22):170-187. Available from: <https://revistas.uece.br/index.php/revistaconhecer/article/view/1030>

# Direito e resistência: grupos de assessoria jurídica universitária popular no Ceará

**Livia Maria Nascimento Silva**

*Graduanda em Direito na Universidade Regional do Cariri - URCA*  
*liviamarians1@gmail.com*

**Amanda Oliveira de Sousa**

*Graduanda em Direito na Universidade Regional do Cariri - URCA*  
*oliveiraamanda482@gmail.com*

**Djamiro Ferreira Acipreste Sobrinho**

*Doutor em Sociedade Democrática, Estado e Direito – Universidade do País Basco*  
*Professor do Departamento de Direito - URCA*  
*djamiro.acipreste@urca.br*

## Resumo

A assessoria jurídica universitária popular (AJUP) é um movimento de extensão universitária que atua junto às minorias sociais, como espaço alternativo diante do positivismo dogmático majoritário. Em tal cenário, este artigo tem por objetivo apresentar as AJUPs do Estado do Ceará, suas áreas de atuação, seus obstáculos e suas perspectivas, ressaltando os aspectos pedagógicos construtores da militância em direito. Para tanto, 3 etapas foram percorridas: a) localização dos grupos; b) aplicação de questionários; e c) participação em reuniões. Constatou-se que os 6 grupos identificados atuam em áreas diversificadas, mas eles têm em comum o método de execução da educação popular em direitos humanos e sua proximidade com os movimentos sociais. Dessa forma, as AJUPs surgem como possibilidade de ressignificação da educação jurídica, projetando uma prática mais humanizada e engajada em causas sociais.

**Palavras-chave** educação jurídica; extensão universitária; direito alternativo; educação popular em direitos humanos; assessoria jurídica universitária popular.

---

## Law and resistance: popular university legal advisory groups in Ceará

### Abstract

Popular university legal advice (assessoria jurídica universitária popular – AJUP) is a university outreach movement that works along with social minorities, as an alternative space in the face of mainstream dogmatic positivism. In such a scenario, this article aims to introduce the popular university legal advisory groups (AJUPs) in the State of Ceará, their areas of action, their obstacles, and their perspectives, highlighting the pedagogical aspects that build legal activism. To do this, 3 stages were covered: a) identification of groups; b) application of questionnaires; and c) participation in meetings. It was found that the 6 groups identified operate in a number of areas, but they have in common the method of providing popular education in human rights and their closeness to social movements. Thus, the AJUPs emerge as a possibility to re-signify legal education, by designing a practice more humanized and engaged in social causes.

**Key words** legal education; university outreach; alternative law; popular education in human rights; popular university legal advice.

## Derecho y resistencia: grupos de asesoría jurídica universitaria popular en Ceará

### Resumen

La asesoría jurídica universitaria popular (assessoria jurídica universitária popular – AJUP) es un movimiento de extensión universitaria que actúa junto con las minorías sociales, como un espacio alternativo frente al positivismo dogmático mayoritario. En tal escenario, este artículo tiene como objetivo presentar los grupos de asesoría jurídica universitaria popular (AJUPs) en el Estado de Ceará, sus áreas de actuación, sus obstáculos y sus perspectivas, destacando los aspectos pedagógicos constructores de la militancia en derecho. Para ello, se cubrieron 3 etapas: a) identificación de grupos; b) aplicación de cuestionarios; y c) participación en reuniones. Se constató que los 6 grupos identificados actúan en varias áreas, pero tienen en común el método de ejecución de la educación popular en materia de derechos humanos y su cercanía a los movimientos sociales. De esta forma, los AJUPs emergen como una posibilidad de resignificación de la educación jurídica, proyectando una práctica más humanizada y comprometida con causas sociales.

**Palabras clave** educación jurídica; extensión universitaria; derecho alternativo; educación popular en derechos humanos; asesoría jurídica universitaria popular.

---

## Introdução

A assessoria jurídica universitária popular (AJUP) é uma vertente de extensão universitária, com raízes no direito alternativo, que se apresenta como perspectiva metodológica voltada ao “popular”. Em sua essência, encarna o desenvolvimento de atividades integradoras entre a universidade e a sociedade, norteadas pela educação popular como instrumentalizadoras do debate sobre direitos humanos e, também, do empoderamento de sujeitos historicamente marginalizados.

Apesar do termo *assessoria* designar que esses grupos atuam *com o povo e para o povo*, geralmente é usado como sinônimo de *assistência*. Tradicionalmente, no âmbito jurídico do Brasil, a assistência judiciária é conhecida por ser o meio de conferir efetividade ao princípio que garante à população hipossuficiente acesso gratuito e integral à Justiça, o qual é assegurado pela Constituição da República Federativa do Brasil (CF, 1988).

Esse modelo assistencial é ofertado tradicionalmente pela Defensoria Pública, instituição essencial à função jurisdicional do Estado, que tem por ofício defender os direitos humanos e os interesses individuais e coletivos da população hipossuficiente, judicial ou extrajudicialmente.

Entretanto, mesmo reconhecendo a importância desse equipamento de promoção e defesa dos direitos das pessoas que mais necessitam, deve-se ressaltar que, cada vez mais, mostra-se necessário um instrumento que, além de defender as classes sociais menos favorecidas, possibilite o empoderamento desses segmentos, bem como sua formação a partir de uma consciência crítica e participação na busca de uma sociedade mais justa e igualitária.

Nesse contexto, aponta-se a prática da AJUP como movimento que proporciona uma concepção alternativa para efetivar os direitos na busca por justiça social, que propõe a dinamicidade na prática jurídica, trazendo à tona questões sociais, políticas e culturais diante do formalismo e positivismo jurídico, de modo a aperfeiçoar a concepção do bacharel em Direito, além de executar um trabalho formativo junto à sociedade, a fim de tornar os sujeitos capazes, autônomos e protagonistas de uma transformação social.

Por isso, o termo *assessoria* se mostra o mais adequado para classificar a AJUP e sua metodologia, pois esta representa uma prática inovadora e criativa de construir o direito. Os assessores populares enxergam nesse termo uma definição política oposta às propostas da *assistência*. A ação política da assessoria tem por finalidade promover a formação do cidadão – por meio da educação popular em direitos humanos –, sua mobilização e sua organização na coletividade para que possa compreender e atuar na cobrança de seus direitos.

Nesse sentido, é no marco teórico de Paulo Freire, em sua metodologia da educação popular, que as AJUPs encontram sua base, com atividade jurídica e na própria extensão

---

universitária de maneira dialógica e horizontal, reconhecendo nos sujeitos com quem atuam que estes podem integrar um novo modelo de sociedade, pautando a luta pela efetivação dos direitos e garantias previstos na legislação, bem como a quebra do modelo de exclusão social ao qual estão submetidos. Não se trata de tarefa fácil, porém, isso não é impossível.

A partir de tal conjuntura, este artigo tem por objetivo apresentar os grupos de AJUP do Ceará e suas contribuições na formação crítica e política no meio acadêmico e popular, enxergando neles a possibilidade de construção de espaços democráticos e horizontais no âmbito do direito. Os dados apresentados são os resultados finais do projeto de pesquisa “Importância da assessoria jurídica universitária popular no ensino jurídico brasileiro: um levantamento da atuação das AJUPs no Estado do Ceará”, desenvolvido entre fevereiro e dezembro de 2018, com apoio do Programa Institucional de Bolsas de Iniciação Científica da Universidade Regional do Cariri (PIBIC/URCA) aprovado pelo Edital n. 06/2017.

## **Metodologia**

Com duração de um ano, esta pesquisa consistiu em estudo exploratório e descritivo, com abordagem quantqualitativa, realizado a partir do levantamento da atuação de 6 grupos de AJUP no Ceará.

Inicialmente, procedeu-se a um levantamento dos grupos que integram a Rede Nacional de Assessoria Jurídica Universitária (RENAJU), organização que congrega diversas AJUPs do Brasil. No site da RENAJU há um mapeamento de todos os grupos que a integram, contendo nome e instituição à qual cada um se vincula. Após essa identificação, realizou-se contato prévio por meio da rede social Facebook e do e-mail de cada grupo, explicando o estudo e convidando-o a participar da pesquisa.

A coleta de dados foi realizada a partir de 2 técnicas: a) participação nas atividades de articulação conjunta entre os grupos (reuniões *on-line*); e b) aplicação de 2 questionários semiestruturados, a saber: i) um questionário para caracterização do grupo; e ii) outro para caracterização de seus integrantes, que o responderam de forma livre e consentida após o aceite em participar da pesquisa.

Os 2 questionários foram enviados via *Google Forms* aos membros de cada AJUP. Dos 6 grupos de AJUP identificados no Ceará, 5 responderam o questionário – 1 deles foi desativado em maio de 2018. Em relação aos seus respectivos membros, nem todos participaram, por isso, a identificação do perfil dos participantes se refere apenas às 30 pessoas que responderam – dos 5 grupos ativos à época da pesquisa.

## **Breves considerações sobre o curso de direito no Brasil**

No Brasil, a tradição do ensino jurídico tem em suas raízes um forte positivismo dogmático, majoritariamente legalista, herança dos cursos superiores da Europa, posto que,

---

a princípio, os bacharéis que atuavam no país eram oriundos da Universidade de Coimbra (Portugal). Isso evidencia que o curso foi voltado, *a priori*, às elites de nossa sociedade, que tinham condições socioeconômicas de seguir uma trajetória acadêmica fora do país.

Apenas entre 1808 e 1810 foram criados os primeiros cursos superiores médico-cirúrgicos nas capitais do Brasil (Rio de Janeiro-RJ e Salvador-BA). Depois veio o primeiro curso de Engenharia, em seguida o de Ciências Econômicas e os cursos de Artes Visuais surgiram em 1820. Somente em 1827 foram instalados os 2 primeiros cursos jurídicos: um em Olinda-PE, posteriormente transferido para Recife-PE; e outro em São Paulo-SP. Luiz Antonio Bove (2006, p. 120) afirma que:

[...] de forma oblíqua, foi compelido que fossem criados cursos superiores com pouco critério educacional para atender os anseios imediatos dos filhos da aristocracia colonial dominante. Com isso, o sistema de Ensino Superior sofreu, já de início, de forma significante, a interferência marcante dessas faculdades, pouco universitárias mas, na essência, com notada coloração política governante da época.

O autor acrescenta que, depois de 1950, houve grande aumento do número de matrículas no Ensino Superior, devido ao desenvolvimento tecnológico do país, que exigia melhor qualificação da mão de obra, induzindo a abertura de novas faculdades federais, estaduais e municipais. Contudo, o governo, assumindo não ser capaz de atender à demanda, facilitou a iniciativa privada no âmbito educacional. Dessa forma, a qualidade do ensino foi caindo, já que tudo foi criado às pressas, sem planejamento e sem organização.

A discussão acerca da crise do ensino jurídico não é recente, posto que a própria implantação dos cursos de Direito no Brasil, em 1827, já demonstra uma falha, pois seu objetivo inicial era qualificar as elites para a manutenção do poder político, econômico e administrativo do país. Ser bacharel em Direito era *status* da burguesia, fenômeno denominado *bacharelismo* (Andrade, 2009). Segundo Linhares (2009), por vezes, as propostas de revisão curricular da Graduação em Direito foi pauta de debate. Contudo, apesar das modificações já instituídas com o intuito de melhorar o curso, as raízes da dogmática positivista ainda estão presentes.

Nesse contexto, compreender a distinção entre o ensino e a educação se mostra fundamental para analisar qual é o papel da AJUP na busca por (trans)formação da educação jurídica. A educação tem como foco principal o “desenvolvimento integral das potencialidades da pessoa humana” (Fagúndez, 1997), enquanto o ensino se restringe à relação ensino-aprendizagem e a instrução busca apenas um treinamento do indivíduo, de forma ainda mais restrita.

---

Assim, o caráter restrito e limitado dos cursos superiores, a princípio, acabou distanciando a classe popular do meio universitário, bem como dos assuntos a ele relacionados, consolidando um espaço de instrução, no máximo de ensino. Entretanto, para compreender melhor o direito, faz-se necessário entender as dimensões sociais, culturais, históricas e políticas que circundam as Ciências Sociais, pois o Direito é um fator humano e, portanto, a educação deve ser construída humanisticamente nesse âmbito.

Em virtude desses aspectos, pode-se compreender que a universidade deve alicerçar sua prática pedagógica em uma macrovisão, estabelecendo uma relação causal entre realidade e teoria, com base em todas as dimensões possíveis para construir ideias integralizadas. Por isso, não se pode limitar a educação à sala de aula, ao formalismo, à mera domesticação do homem por meio da instrução – como vê Paulo Freire (2005) ao tratar da educação bancária.

## **Da crise do direito ao despertar: experiências de assessoria jurídica universitária popular**

Compreendidas as problemáticas da construção do ensino jurídico, nota-se que as propostas alternativas de educação e prática jurídica são, de fato, ideias que resistem na disputa por uma epistemologia jurídica que se abra ao pluralismo de ideias, à diversidade e à mudança do paradigma imposto pelo tecnicismo acadêmico dos cursos de Direito. Nesse sentido, Ana Lia Vanderlei de Almeida (2015) aponta as AJUPs como os “estalos” que as faculdades de Direito careciam para sua mudança.

Nesse delinear, para que se possa compreender melhor a proposta oferecida por esses grupos, delimita-se, inicialmente, o conceito e significado real da assessoria jurídica popular (AJP):

A AJUP é parte da noção mais ampla de “Assessoria Jurídica Popular” (AJP), relacionada a práticas de sujeitos do campo jurídico que se colocam ao lado dos trabalhadores e dos demais sujeitos subalternizados em seus confrontamentos na sociedade de classes. A “assessoria jurídica popular” pode ser entendida como gênero que comporta dois campos principais: o da **advocacia popular** congregando advogadas e advogados; e o da **assessoria jurídica universitária popular**, formado por grupos ligados às universidades (geralmente localizados no âmbito da extensão), protagonizados por estudantes e/ou professores, principalmente do Direito, mas também de outras áreas [...] (Almeida, 2015, p. 48, grifo da autora).

---

O fato condutor dessa forma diferenciada de compreender e atuar na área jurídica, junto às camadas mais espoliadas da sociedade, nasceu de demandas sociais no contexto político e ideológico pós-ditatorial. Inclusive, houve um forte movimento de advogados populares contra a ditadura, que atuou na defesa e proteção dos direitos dos perseguidos e presos políticos durante o regime militar. Antônio Alberto Machado (2009, p. 1) afirma que o direito alternativo é um movimento “político/jurídico e prático/teórico, deflagrado no final da década dos anos 60 por juízes integrantes da chamada Magistratura Democrática da Itália, difundindo-se em seguida pela Espanha até chegar à América Latina”.

Esse movimento foi articulado, a princípio, por professores e demais profissionais do direito, que passaram a enxergá-lo como um instrumento favorável de mudança social, de solidificação da democracia e de construção de uma sociedade justa.

Tal vertente do pensamento jurídico, importante frisar desde logo, propõe mesmo uma franca ruptura com o modelo jurídico liberal/positivista, que estrutura o direito burguês e mantém o esquema de dominação na sociedade capitalista, buscando novos paradigmas para a ciência e para a práxis jurídicas, a partir de uma compreensão dialética do fenômeno jurídico que anuncia um novo modelo de sociedade, muito provavelmente de tipo socialista (Machado, 2009, p. 1).

No mesmo sentido, Lédio Rosa de Andrade (1996, p. 5, grifo do autor), um dos juristas mais reconhecidos por seu estudo sobre direito alternativo, aponta que este:

Pretende ser mais uma forma de luta existente e posta à disposição daqueles desejos de permanecer digladiando-se contra a violência, a exploração, a miséria e todas as demais formas desabonadoras da pessoa humana. Em um país onde o Estado e as instituições jurídicas mais servem para regredir as conquistas históricas, permitindo e ampliando as desigualdades sociais, a exploração desenfreada e a escravidão fática das camadas populares, do que para possibilitar igualdades e liberdades, iniciou esse movimento, dentro do âmbito jurídico, não com o propósito de criar uma sociedade ideal, mas, sim, de possibilitar a transformação da Ciência do Direito em mais um meio de luta, na defesa do que se costuma chamar *as grandes conquistas da humanidade*.

É importante ressaltar que essa concepção de direito estampa uma crítica ferrenha, sempre partindo do questionamento de como e para quem o direito serve. Identifica-se certo esgotamento do paradigma positivo-normativo da área jurídica, que nada mais é do que mero reflexo do sistema capitalista, que sujeitou as pessoas a um cenário de injustiça

---

e exclusão. Paulo Roney Ávila Fagúndez (1997) aponta em seus estudos a crise que assola o direito, que parte desde a formação do bacharel:

Há necessidade de serem analisadas as grandes crises que afetam o ensino jurídico. [...] Diz que a crise funcional desdobra-se em crise do mercado de trabalho e em crise de identidade e legitimidade dos operadores jurídicos. Por sua vez, a crise operacional se subdivide em crise curricular, crise didático-pedagógica e crise administrativa. A terceira grande crise [...] é estrutural e apresenta, em essência, duas vertentes: a crise do paradigma político-ideológico e a crise do paradigma epistemológico. Não [se] deve deixar de levar em consideração que a moderna racionalidade organizou o modelo de ensino que impera até hoje em dia.

Diante dessa crise operacional e sistemática, percebe-se a imperatividade de qualquer acadêmico ter uma formação baseada, de fato, no tripé pedagógico *ensino, pesquisa e extensão* – que sustenta a universidade. Daí decorre a importância e necessidade dos estudantes questionarem e adotarem uma visão crítica do direito, além de perceberem e engajarem-se em lutas sociais.

Apenas os códigos não bastam para uma formação profissional e cidadã do estudante de Direito. Assim, urge a necessidade de buscar novos marcos teóricos na ciência jurídica, que abram espaço para novos meios de resolução de conflitos, para o pluralismo e o debate de ideias, além da interdisciplinaridade, buscando transformar, e não mais conservar, essa realidade social engessada, reproduutora de preconceitos, marginalização e criminalização de indivíduos e grupos específicos.

Os núcleos de AJUP nasceram no Brasil com vistas a preencher essa lacuna no ensino jurídico, com uma proposta de educação diferenciada. O primeiro grupo de AJUP surgiu em meados de 1950, na Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS), e o segundo em 1963, na Universidade Federal da Bahia (UFBA), nas quais os acadêmicos e professores de Direito almejavam praticar junto à população tudo que aprendiam na teoria (Almeida, 2015).

Contudo, o entendimento da essencialidade da construção da assessoria com e para o povo ainda não estava consolidado a princípio. Foi apenas com o fortalecimento e a união dos movimentos pela defesa e proteção dos direitos humanos e da justiça no contexto da ditadura militar no Brasil que surgiram mais grupos de AJUP com base teórica pautada na crítica ao direito, no direito alternativo e na educação popular de Paulo Freire. Depois dessas primeiras experiências de AJUP, núcleos diversos foram surgindo em todo o país.

---

## Assessoria jurídica universitária no estado do Ceará

No site da RENAJU há um mapeamento de AJUPs, AJP<sup>s</sup> e movimentos sociais que atuam na mesma linha, contendo 37 núcleos. Já Fabiana Cristina Severi (2014, p. 23) buscou mapear e analisar as experiências de AJUPs brasileiras, identificando 42 núcleos no Brasil. Contudo, esta pesquisa levantou apenas os núcleos no Estado do Ceará, identificando 6 AJUPs, dentre as quais 1 foi desativada durante o desenvolvimento da pesquisa. Além disso, foram mapeados 2 escritórios de advocacia popular (Quadro 1).

**Quadro 1 – Mapeamento das assessorias jurídicas universitárias populares no Ceará**

Nome do núcleo	Universidade/cidade	Tempo de atuação
Centro de Assessoria Jurídica Universitária (CAJU)	Universidade Federal do Ceará (UFC) – Fortaleza	21 anos
Núcleo de Assessoria Jurídica Comunitária (NAJUC)	UFC – Fortaleza	26 anos
Serviço de Assessoria Jurídica Universitária Popular (SAJUP)	Universidade de Fortaleza (Unifor) – Fortaleza	19 anos
Coletivo de Assessoria Jurídica Universitária Popular (CAJUP SITIÁ)	Centro Universitário Católica de Quixadá (Unicatólica Quixadá) – Quixadá	3 anos
AJUP MARIA TOMÁSIA	Universidade Estadual Vale do Acaraú (UVA) – Sobral	2 anos e 5 meses (desativada)
Programa de Assessoria Jurídica Estudantil (P@JE)	Universidade Regional do Cariri (URCA) – Crato	13 anos

Fonte: Elaborada pelos autores.

Além dos grupos de AJUP existem 2 escritórios de advocacia popular em Fortaleza: a) o Escritório de Direitos Humanos e Assessoria Jurídica Popular Frei Tito de Alencar; e b) o Escritório Dom Aluísio Lorscheider. Estes, inclusive, realizam atividades em parceria com os núcleos de AJUP de Fortaleza, o que justifica contemplá-los neste estudo.

---

Cada grupo investigado atua em uma área diferente. O Núcleo de Assessoria Jurídica Comunitária (NAJUC), concebido no curso de Direito da Universidade Federal do Ceará (UFC), em Fortaleza, tem 26 anos de existência e conta com 9 membros. Sempre atuou na defesa dos direitos humanos e já fez várias articulações junto aos movimentos sociais na busca da garantia de moradia digna nas comunidades da capital do estado. Também já atuou na área carcerária, em especial no âmbito socioeducativo, produzindo oficinas e relatórios tanto em comunidades como com sujeitos em conflito com a lei.

Dentro da universidade, o NAJUC promove eventos sobre as temáticas gênero, sexualidade, negritude, direito à moradia, direitos humanos, entre outras pouco debatidas e aprofundadas no meio acadêmico. Atualmente, luta pela concretização das Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS), em Fortaleza, instrumento usado nos planos diretores municipais para sua melhor estruturação, efetivando as funções sociais da cidade e da propriedade urbana, promovendo a regularização urbanística e fundiária dos assentamentos que abrigam as famílias de baixa renda, eliminando os riscos das ocupações em áreas inadequadas e ampliando a oferta de infraestrutura urbana e de equipamentos comunitários – o que promove a qualidade ambiental junto aos seus moradores.

Entretanto, embora seja o grupo mais antigo do Ceará, o NAJUC afirma passar por grandes dificuldades. A instituição de ensino não financia suas atividades, sendo a falta de recursos um dos principais obstáculos para o melhor desenvolvimento de suas atividades.

Além do NAJUC, na UFC também há o Centro de Assessoria Jurídica Universitária (CAJU), com 21 anos de existência e 14 membros ativos. Sobre suas atividades mais atuais, afirma acompanhar a Frente de Luta por Moradia Digna desde 2015, bem como o Conselho Gestor da ZEIS Lagamar; em 2016 iniciou um projeto que desenvolve formação em escolas públicas estaduais e em ocupações urbanas – entre elas a do Movimento dos Trabalhadores Sem Teto (MTST) – sobre acesso à Justiça e direito à cidade, além de realizar eventos periódicos na Faculdade de Direito, como o Cine Calouro e os Diálogos Críticos, no início de cada semestre, entre outros.

Já o Serviço de Assessoria Jurídica Universitária Popular (SAJUP), da Universidade de Fortaleza (Unifor), instituição privada, conta 19 anos de atividade, demonstrando-se tão resistente quanto os outros, haja vista as instituições de Ensino Superior (IES) privadas serem ainda mais fechadas à promoção de atividades que contemplem ideias alternativas no âmbito jurídico. Inicialmente, sua atuação se deu junto às comunidades Pau Finim e Titanzinho, em defesa do direito à moradia e do acesso à Justiça. Também acompanhou a ocupação urbana Squat Toren, em Fortaleza, e as atividades de luta pelas ZEIS e o Comitê Popular da Copa. E atuou junto a comunidades de Fortaleza atingidas pelas obras do Veículo Leve sobre Trilhos (VLT).

O Programa de Assessoria Jurídica Estudantil (P@JE) tem 13 anos de existência e conta com 25 membros ativos. No questionário, relatou-se que o P@JE já realizou atividades

---

de extensão universitária com detentos na cadeia pública do Município do Crato-CE, com o grupo de jovens do Assentamento 10 de Abril, que integra o Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST), com jovens em conflito com a lei no Centro de Semiliberdade de Juazeiro do Norte-CE e com alunos do Ensino Médio de escolas públicas estaduais da Região do Cariri. Na universidade, também realiza eventos sobre temas relacionados aos direitos humanos e ao combate às opressões relacionadas a gênero, raça e orientação sexual. Busca, constantemente, firmar parcerias com os movimentos sociais, sempre participando das manifestações e pautas de lutas regionais.

O Coletivo de Assessoria Jurídica Universitária Popular (CAJUP SITIÁ), do Centro Universitário Católica de Quixadá (Unicatólica Quixadá), instituição privada, conta apenas 3 anos de existência e tem 6 membros. Relatou no questionário que sua principal conquista se deu na luta em conjunto com as comunidades Cafundó e Escondidos para obter 26 cisternas, com vistas a ter acesso a água potável. Apesar de já ter sido bem ativo na universidade e nas comunidades da cidade, o que gerou grande reconhecimento de sua importância dentro da IES, ao sempre discutir temas relacionados aos direitos humanos. Contudo, seus membros confessam que estão passando por uma crise desde o último semestre do ano 2018, o que inviabilizou a continuação de suas atividades nas comunidades, mas que seguem se organizando dentro da IES.

Em Sobral-CE, existiu na Universidade Estadual Vale do Acaraú (UVA), até meados do ano 2018, a AJUP Maria Tomásia – que quase chegou aos 3 anos de duração. O grupo informou chegar a realizar atividades em escolas públicas do município e eventos na universidade, como rodas de conversa sobre extensão universitária popular, direitos humanos, questões de raça e gênero. Contudo, a falta de apoio da IES dificultou a realização de tais atividades e, por consequência, inviabilizou a própria sobrevivência do grupo.

Após compreenderem o teor da pesquisa e concordarem em participar do estudo de forma voluntária, os integrantes dos grupos responderam o questionário sobre as motivações que os levaram a participar das AJUPs.

Integrantes do NAJUC afirmaram:

*Tenho necessidade de ver o direito não sendo usado para legitimar a classe dominante, mesmo sabendo de suas próprias limitações. (Ítalo, 23 anos)*  
*Sempre me identifiquei com pautas sociais, e a AJP incitava essas discussões, além da vontade de fazer um curso diferente daquele que é proposto pela faculdade, saindo da universidade e tendo uma visão diferente do mundo e do direito.*  
*(Isabella, 20 anos)*

Integrantes do SAJUP se disseram motivados pela “*afinidade com pautas sociais e a crítica ao direito tradicional*” (Wesley, 21 anos) e pela “*criticidade do direito aprendido na*

---

*academia, participação em movimentos sociais, efetiva mudança social”* (Fabiana, 19 anos).

Integrantes do P@JE indicaram:

*O interesse em fazer a diferença e ajudar as pessoas, adorei a proposta do meu grupo e quis fazer parte da causa. (Dandara, 19 anos)*  
*A abordagem dos temas relativos a direitos humanos, a possibilidade de integrar um movimento de assessoria jurídica popular, extensionista e que colabora de maneira horizontal com a sociedade e entre si. (Raquel, 22 anos)*

E integrantes do CAJU relataram:

*A minha indignação com a passividade e com a banalização de muitas pessoas ao meu redor, tanto na universidade quanto fora dela, em relação às constantes violações de direitos que acontecem cotidianamente, principalmente em Fortaleza; a vontade de contribuir para a efetivação do direito àqueles que mais enfrentam dificuldades para ter suas garantias básicas asseguradas e a percepção do direito como uma ferramenta que deve estar a serviço prioritariamente dessas pessoas que se veem marginalizadas por um sistema que lhes deveria proporcionar dignidade. Para além dessas coisas, algo que me fez acreditar mais nas causas sociais foi ter participado dos Diálogos Críticos, rodas de discussão sobre temas que perpassam as atuações do grupo todo início de semestre, realizadas pelo CAJU-UFC, em meu primeiro semestre na Universidade. (Natália, 19 anos)*  
*A perspectiva social que a assessoria jurídica traz para a prática do direito, tradicionalmente aliada a um pensamento elitista e afastado das populações mais marginalizadas. A prática da AJUP mudou tanto a concepção que eu tinha sobre o Direito, até então um curso que não me deixava confortável, quanto a visão de universidade e de mundo que eu tinha. Estar atuando junto de comunidades, lutando pela justiça social, reafirmando o compromisso diário com as populações vulneráveis me faz acreditar cada dia que a luta vale a pena e que cada conquista nessa atuação pequena faz a diferença na vida de centenas de pessoas. (Vitória, 19 anos)*

Dentre os investigados, a maioria respondeu que almeja seguir profissionalmente na Defensoria Pública e na advocacia popular. Além disso, respostas como necessidade e vontade de militar, concordância com as causas e bandeiras defendidas e busca por novos temas dentro do Direito demonstram que participar desses grupos induz os acadêmicos a despertar para a participação ativa na luta pela garantia e proteção dos direitos humanos e da transformação social. Uma influência que não se mostra possível dentro dos parâmetros tradicionais do curso de Direito em sala de aula.

---

## **Considerações finais**

A noção mais ampla do que é *educação*, a qual difere do *ensino* e da *instrução*, possibilita uma nova concepção de práticas, saberes e aprendizagem. A AJUP, tendo por base teórica a educação popular em direitos humanos, assume papel de suma relevância dentro da faculdade de Direito ao buscar a coexistência, pensar novas epistemologias, discutir lugares sociais e romper com a visão única, majoritariamente positivista, imposta na área jurídica.

Leva-se em consideração que o conhecimento enclausurado e limitado às salas de aula e à letra de lei não é eficaz. A preocupação com a sociedade nos núcleos da AJUP, bem como sua permanente formação política a partir da criticidade do direito, sua atuação junto aos movimentos sociais e sua participação ativa nas disputas travadas no contexto da divisão e luta de classes, demonstra por si a contribuição para a formação educacional, profissional e humana do assessor popular.

Este estudo descreveu o papel exercido pela AJUP dentro das IES, que possibilita aos cursos de Bacharelado em Direito refletir sobre sua habilitação, seus métodos e seus materiais pedagógicos, integrando as práticas de pesquisa e extensão, em busca da construção de um espaço universitário mais democrático e da formação de operadores do direito engajados em lutas sociais.

## **Referências bibliográficas**

- Almeida, A. L. V. (2015). *Um estalo nas faculdades de direito: perspectivas ideológicas da assessoria jurídica universitária popular* (Tese de Doutorado). Universidade Federal da Paraíba, João Pessoa, PB.
- Andrade, G. L. (2009). *Ensino jurídico no Brasil? Brevíssimas anotações: do legado liberal à encruzilhada pós-moderna*. Recuperado de <https://www.webartigos.com/artigos/ensino-juridico-no-brasil-brevissimas-anotacoes-do-legado-liberal-a-encruzilhada-pos-moderna/29947#ixzz5Kr9XImAQ>
- Andrade, L.R. (1996). *Introdução ao direito alternativo brasileiro*. Livro do Advogado; Florianópolis: Unisul.
- Bove, L. A. (2006). Uma visão histórica sobre o ensino jurídico no Brasil. *Revista da Faculdade de Direito*, 3(3), 115-138.
- Constituição da República Federativa do Brasil, de 5 de outubro de 1988*. (1988). Brasília, DF.
- Fagúndez, P. R. Á. (1997). *A crise do ensino jurídico*. Recuperado de <http://blog.newtonpaiva.br/direito/wp-content/uploads/2012/08/PDF-D3-02.pdf>
- Machado, A.A. (2009). *O direito alternativo*. Recuperado de <https://avessoedireito.wordpress.com/2009/09/24/o-direito-alternativo/>

- 
- Freire, P. (2005). *Pedagogia do Oprimido* (42 ed). Rio de Janeiro: Paz e terra.
- Linhares, M. T. M. (2009). *Educação, currículo e diretrizes curriculares do curso de direito: um estudo de caso* (Tese de Doutorado). Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, SP.
- Severi, F. C. (2014). *Cartografia social e análise das experiências de assessorias jurídicas universitárias populares brasileiras* (Relatório de Pesquisa). Ribeirão Preto, SP: Universidade de São Paulo.

## Para citar este artigo:

### Norma A – ABNT

SILVA, L. M. N.; SOUSA, A. O.; ACIPRESTE SOBRINHO, D. F. Direito e resistência: grupos de assessoria jurídica universitária popular no Ceará. *Conhecer: Debate entre o Públíco e o Privado*, n. 22, p. 188-201, 2019.

### Norma B – APA

Silva, L. M. N., Sousa, A. O., & Acipreste, D. F., Sobrinho. (2019). Direito e resistência: grupos de assessoria jurídica universitária popular no Ceará. *Conhecer: Debate entre o Públíco e o Privado*, 2019(22), 188-201.

### Norma C – Vancouver

Silva LMN, Sousa AO, Acipreste Sobrinho DF. Direito e resistência: grupos de assessoria jurídica universitária popular no Ceará. *Conhecer: Debate entre o Públíco e o Privado* [Internet]. 2019 [cited Abr 22, 2019];(22):188-201. Available from: <https://revistas.uece.br/index.php/revistaconhecer/article/view/1033>

# Law and resistance: popular university legal advisory groups in Ceará

**Livia Maria Nascimento Silva**

*Undergraduate student in Law – URCA*  
*liviamarians1@gmail.com*

**Amanda Oliveira de Sousa**

*Undergraduate student in Law – URCA*  
*oliveiraamanda482@gmail.com*

**Djamiro Ferreira Acipreste Sobrinho**

*Ph.D. in Democratic Society, State, and Law – University of the Basque Country*  
*djamiro.acipreste@urca.br*

## Abstract

Popular university legal advice (assessoria jurídica universitária popular – AJUP) is a university outreach movement that works along with social minorities, as an alternative space in the face of mainstream dogmatic positivism. In such a scenario, this article aims to introduce the popular university legal advisory groups (AJUPs) in the State of Ceará, their areas of action, their obstacles, and their perspectives, highlighting the pedagogical aspects that build legal activism. To do this, 3 stages were covered: a) identification of groups; b) application of questionnaires; and c) participation in meetings. It was found that the 6 groups identified operate in a number of areas, but they have in common the method of providing popular education in human rights and their closeness to social movements. Thus, the AJUPs emerge as a possibility to re-signify legal education, by designing a practice more humanized and engaged in social causes.

**Key words** legal education; university outreach; alternative law; popular education in human rights; popular university legal advice.

---

## Direito e resistência: grupos de assessoria jurídica universitária popular no Ceará

### Resumo

A assessoria jurídica universitária popular (AJUP) é um movimento de extensão universitária que atua junto às minorias sociais, como espaço alternativo diante do positivismo dogmático majoritário. Em tal cenário, este artigo tem por objetivo apresentar as AJUPs do Estado do Ceará, suas áreas de atuação, seus obstáculos e suas perspectivas, ressaltando os aspectos pedagógicos construtores da militância em direito. Para tanto, 3 etapas foram percorridas: a) localização dos grupos; b) aplicação de questionários; e c) participação em reuniões. Constatou-se que os 6 grupos identificados atuam em áreas diversificadas, mas eles têm em comum o método de execução da educação popular em direitos humanos e sua proximidade com os movimentos sociais. Dessa forma, as AJUPs surgem como possibilidade de ressignificação da educação jurídica, projetando uma prática mais humanizada e engajada em causas sociais.

**Palavras-chave** educação jurídica; extensão universitária; direito alternativo; educação popular em direitos humanos; assessoria jurídica universitária popular.

## Derecho y resistencia: grupos de asesoría jurídica universitaria popular en Ceará

### Resumen

La asesoría jurídica universitaria popular (assessoria jurídica universitária popular - AJUP) es un movimiento de extensión universitaria que actúa junto con las minorías sociales, como un espacio alternativo frente al positivismo dogmático mayoritario. En tal escenario, este artículo tiene como objetivo presentar los grupos de asesoría jurídica universitaria popular (AJUPs) en el Estado de Ceará, sus áreas de actuación, sus obstáculos y sus perspectivas, destacando los aspectos pedagógicos constructores de la militancia en derecho. Para ello, se cubrieron 3 etapas: a) identificación de grupos; b) aplicación de cuestionarios; y c) participación en reuniones. Se constató que los 6 grupos identificados actúan en varias áreas, pero tienen en común el método de ejecución de la educación popular en materia de derechos humanos y su cercanía a los movimientos sociales. De esta forma, los AJUPs emergen como una posibilidad de ressignificación de la educación jurídica, proyectando una práctica más humanizada y comprometida con causas sociales.

**Palabras clave** educación jurídica; extensión universitaria; derecho alternativo; educación popular en derechos humanos; asesoría jurídica universitaria popular.

---

## Introduction

Popular university legal advice (assessoria jurídica universitária popular – AJUP) is a university outreach branch, with roots in alternative law, which shows up as a methodological perspective aimed at the ‘popular’ sphere. In its essence, it embodies the unfolding of integrative activities between the university and society, guided by popular education to instrumentalize the debate on human rights, as well as the empowerment of historically marginalized subjects.

Although the term *advisory* means that these groups work *with the people* and *for the people*, it is usually adopted as a synonym for *assistance*. Traditionally, within the Brazilian legal framework, court assistance is known as a means to put into practice the principle that provides the poor population with free and comprehensive access to Justice, which is guaranteed by the Constituição da República Federativa do Brasil (CF, 1988).

This assistance model is traditionally offered by the São Paulo State Public Defender’s Office, a crucial institution for the State’s jurisdictional function, whose craft is advocating for human rights and the individual and collective interests of the poor population, either judicially or extrajudicially.

However, even recognizing the importance of this equipment to promote and advocate the rights of those most in need, it is worth emphasizing that, increasingly, there is a need to use an instrument that, in addition to fight for the rights of the less favored social classes, provides these segments with empowerment, as well as education based on critical awareness and participation in order to constitute a fairer and more equal society.

In this context, the AJUP’s practice as a movement that provides an alternative conception to enforce rights aiming at social justice is pointed out, and this proposes a dynamic legal practice, bringing up social, political, and cultural issues in the face of legal formalism and positivism, in order to improve the concept of Bachelor of Laws, in addition to pursuing an educational work along with society, in order to make subjects capable, autonomous, and protagonists of social transformation.

Hence, the term *advisory* shows to be the most appropriate to classify the AJUP and its methodology, as the latter represents an innovative and creative practice for designing law. Popular advisors see in this term a political definition opposed to *assistance* proposals. The advisory service’s political action has the purpose of promoting citizen education – through popular education in human rights –, her/his mobilization and her/his community organization so that she/he can understand and act by looking for her/his rights.

In this way, it is within the Paulo Freire’s theoretical framework, namely in his methodology for popular education, that the AJUPs find their base, with legal activity and university outreach itself in a dialogical and horizontal way, recognizing in the subjects with whom they work that they can adopt a new society model, guiding the struggle for

---

realization of rights and guarantees as provided for by legislation, as well as breaking with the model of social exclusion to which they are submitted. This is not an easy task, but it is not impossible.

Considering the above, this article aims to introduce the AJUP groups in Ceará and their contributions to the critical and political unfolding in the academic and popular milieu, seeing in them the possibility of building democratic and horizontal spaces within the scope of law. The data presented are the final results of the research project “Importance of popular legal advice in Brazilian legal education: a survey of the performance of AJUPs in the State of Ceará,” conducted between February and December 2018, supported by the Institutional Scholarship Program for Scientific Initiation of the Regional University of the Cariri (PIBIC/URCA), approved by the Public Notice No. 06/2017.

## Methodology

With duration of one year, this research consisted of an exploratory and descriptive study, applying a quantitative approach, based on a survey of the work of 6 AJUP groups in Ceará.

Initially, there was a survey of groups participating in the Brazilian National Network of University Legal Advice (RENAJU), an organization that brings together several AJUPs from Brazil. On the RENAJU website there is a mapping of all groups that integrate it, containing name and the institution to which each one is linked. After this identification, previous contact was made through the social network Facebook and the e-mail of each group, explaining this study and inviting it to participate in the research.

Data collection was conducted by having two techniques as a basis: a) participation in joint articulation activities between the groups (online meetings); and b) application of 2 semi-structured questionnaires, namely: i) a questionnaire to characterize the group; and ii) another questionnaire to characterize its members, who responded freely and consentingly to it after accepting to participate in the research.

The 2 questionnaires were sent via *Google Forms* to the members of each AJUP. Out of the 6 AJUP groups identified in Ceará, 5 answered the questionnaire – 1 of them had been deactivated in May 2018. As for their respective members, not all participated, so the participants' profile identification refers only to the 30 people who answered – from the 5 active groups at the time of research.

---

## Brief considerations on the course of law in Brazil

In Brazil, the tradition of legal education has in its roots a strong dogmatic positivism, mostly legalistic, an inheritance of Higher Education in Europe, since, at first, the bachelors who worked in the country came from the University of Coimbra (Portugal). This evidences that the course was a priori aimed at the elites of our society, which had the socioeconomic status needed to pursue an academic career outside the country.

It was only between 1808 and 1810 that the first medical and surgical university courses were created in the capitals of Brazil (Rio de Janeiro-RJ and Salvador-BA). Then came the first Engineering course, followed by Economic Sciences and Visual Arts courses, which appeared in 1820. Only in 1827 the first two legal courses were installed: one in Olinda-PE, later transferred to Recife-PE; and another in São Paulo-SP. Luiz Antonio Bove (2006, p. 120) states that:

[...] obliquely, it was enforced that Higher Education courses having little educational criteria were created to meet the immediate wishes of children belonging to the dominant colonial aristocracy. With this, the Higher Education system underwent, since the beginning, in a significant way, a marked interference of these colleges, not very academic, but in essence having a notable political coloration in vogue at the time.

The author adds that, after 1950, there was a large increase in the number of enrollments in Higher Education due to the country's technological development, which required a better qualification of the workforce, inducing the opening of new federal, state, and municipal colleges. However, the government, assuming to be unable to meet the needs, made it easier for the private initiative to enter the educational field. Thus, teaching quality was dropping, since everything was created in haste, without planning and lacking organization.

The discussion about the legal education crisis is not recent, since the very introduction of Law courses in Brazil, in 1827, already demonstrates a failure, because its initial purpose was qualifying the elites to keep their political, economic, and administrative power in the country. Being a Bachelor of Laws was a sign of the bourgeoisie class status, a phenomenon named as *bachelors' talk* (G. L. Andrade, 2009). According to Linhares (2009), sometimes curriculum review proposals for Undergraduate Law Courses were the subject of debate. However, despite the modifications already instituted in order to improve the course, the roots of positivist dogmatics are still present.

---

In this context, seeing the distinction between teaching and education is key to analyze the AJUP's role in the search for (trans)formation in legal education. Education has as its main focus the "comprehensive development of the potentialities of the human being" (Fagúndez, 1997), while teaching is restricted to the teaching-learning relationship and training seeks only to provide the person with qualification, in an even more restricted way.

Thus, the restricted and limited nature of Higher Courses, in the beginning, detached the popular class from the university environment, as well as the subjects related to it, consolidating a space for instruction, at most for teaching. However, in order to better understand law, it is necessary to grasp the social, cultural, historical, and political dimensions that surround Social Sciences, since Law is a human factor, thus education must be humanistically constructed within this scope.

By virtue of these aspects, it may be understood that the university should base its pedagogical practice on a macroperspective, establishing a causal relation between reality and theory, grounded in all possible dimensions to build interconnected ideas. For this reason, education cannot be limited to the classroom, to formalism, to mere domestication of human beings through education – just as Paulo Freire (2005) sees when addressing *banking education*.

## **From the law crisis to the awakening: experiences of popular university legal advice**

Once the issues of legal education construction are understood, we notice that the alternative proposals of legal education and practice are, in fact, ideas that resist in the dispute for a legal epistemology that is open to pluralism of ideas, to diversity and to shift the paradigm imposed by the academic technicality of the Law courses. Thus, Ana Lia Vanderlei de Almeida (2015) points out the AJUPs as the 'crackles' that the Law schools lacked in order to change.

In this outline, to better understand the proposal offered by these groups, the concept and actual meaning of popular legal advice (AJP) is initially delimited:

The AJUP is a part of the broader notion of 'Popular Legal Advice' (Assessoria Jurídica Popular – AJP), related to practices of subjects from the legal field who are situated alongside the workers and other subalternate subjects in their struggles in class society. 'popular legal advice' may be understood as a gender that has two main fields: that of **popular legal practice** bringing together female and male lawyers; and that of **popular university legal advice**, formed by groups linked to universities (usually situated within the scope of outreach), starred by

---

students and/or professors, mainly in Law, but also in other areas [...] (Almeida, 2015, p. 48, highlighted by the author).

The leading fact of this unique way of understanding and working in the legal area, along with the most strained layers of society, was born of social demands in the post-dictatorial political and ideological context. Also, there was a strong movement of popular lawyers against the dictatorship, which fought for protecting the rights of those persecuted and political prisoners during the military regime. Antônio Alberto Machado (2009, p. 1) claims that alternative law is a “political/legal and practical/theoretical movement, triggered in the late 1960s by judges who are members of the so-called Democratic Magistracy of Italy, then spreading across Spain until arriving at Latin America.”

This movement was firstly articulated by professors and other law practitioners, who came to see it as a favorable instrument of social change, democratic solidification, and construction of a fair society.

This aspect of legal thought, it is worth emphasizing right away, even proposes a frank rupture with the liberal/positivist legal model, which structures bourgeois law and keeps the domination scheme in capitalist society, seeking new paradigms for science and for legal praxis, by means of a dialectical view of the legal phenomenon that announces a new society model, most likely with a socialist nature (Machado, 2009, p. 1).

Likewise, Lédio Rosa de Andrade (1996, p. 5, highlighted by the author), one of the most recognized law-writers due to his study on alternative law, points out that the latter:

Intends to be another form of struggle existing and made available to those who wish to remain fighting against violence, exploitation, misery, and all other dissenting forms of the human being. In a country where the State and legal institutions serve rather to regress in historical achievements, allowing and widening social inequalities, rampant exploitation and phatic slavery of popular strata, than to enable equalities and freedoms, triggered this movement within the legal framework, not in order to create an optimal society, but rather to enable turning the Law Science into another means of litigation, in defense of what is often named as the *great achievements of mankind*.

It is worth emphasizing that this law conception marks a fierce criticism, always starting from the question on how and for whom the law works. A certain exhaustion of

---

the positive-normative paradigm in the legal area is identified, which is nothing more than mere reflection of the capitalist system, which subjected people to a scenario of injustice and exclusion. Paulo Roney Ávila Fagúndez (1997) points out in his studies the crisis that devastates law, which starts from the bachelor's education:

There is a need to analyze the major crises affecting legal education. [...] the functional crisis is unfolding in labor market crisis and in identity and legitimacy crisis among law practitioners. In turn, the operational crisis is subdivided into curricular crisis, didactic-pedagogical crisis, and administrative crisis. The third major crisis [...] is structural and it has two essential aspects: the political-ideological paradigm crisis and the epistemological paradigm crisis. It should not be overlooked that modern rationality has organized the education model that still prevails today.

Faced with this operational and systematic crisis, it is perceived that any university student should have an education based, in fact, on the pedagogical tripod *teaching, research, and outreach* – that provides the university with a framework. Hence the importance and need that students put things into question and adopt a critical view of law, in addition to perceiving and engaging in social struggles.

Only the codes are not enough for providing a Law student with vocational education and citizen-friendly education. Thus, it is urgent to seek new theoretical frameworks in Law Science, which open room for new conflict resolution means, for pluralism and debate of ideas, as well as interdisciplinarity, seeking to change, and no longer preserve, such a plastered social reality, which reproduces prejudices, marginalization, and criminalization of individuals and specific groups.

The AJUP nuclei were born in Brazil in order to fill this gap in legal education, with a proposal of differential education. The first AJUP group emerged in the mid-1950, at the Federal University of Rio Grande do Sul (UFRGS), and the second in 1963, at the Federal University of Bahia (UFBA), where undergraduate students and professors in Law sought to put into practice along with the population everything they have learned on a theoretical basis (Almeida, 2015).

However, the view that constructing legal advice with and for the people is a must was not consolidated *a priori*, yet. It was only by strengthening and unifying the movements for advocating and protecting human rights and justice in the context of military dictatorship in Brazil that more AJUP groups emerged with a theoretical basis resorting to critiques of law, alternative law, and Paulo Freire's popular education. After these early AJUP experiences, diverse nuclei started appearing all over the country.

## **University legal advice in the state of Ceará**

The RENAJU website provides a mapping of AJUPs, AJPs, and social movements that work according to the same rationale, containing 37 nuclei. In turn, Fabiana Cristina Severi (2014, p. 23) mapped and analyzed the experiences of Brazilian AJUPs, identifying 42 nuclei in the country. However, this research surveyed nuclei only in the State of Ceará, identifying 6 AJUPs, among which 1 was deactivated during the development of this research. Also, 2 popular law offices were mapped (Table 1).

**Table 1 –** Mapping of popular university legal advisory groups in Ceará

<b>Nucleus' name</b>	<b>University/municipality</b>	<b>Time of operation</b>
Centro de Assessoria Jurídica Universitária (CAJU)	Federal University of Ceará (UFC) - Fortaleza	21 years
Núcleo de Assessoria Jurídica Comunitária (NAJUC)	UFC - Fortaleza	26 years
Serviço de Assessoria Jurídica Universitária Popular (SAJUP)	Universidade de Fortaleza (UNIFOR) - Fortaleza	19 years
Coletivo de Assessoria Jurídica Universitária Popular (CAJUP Sitiá)	Centro Universitário Católica de Quixadá (Unicatólica Quixadá) - Quixadá	3 years
AJUP Maria Tomásia	Ceará State University Vale do Acaraú (UVA) - Sobral	2 years and 5 months (deactivated)
Programa de Assessoria Jurídica Estudantil (P@JE)	Regional University of the Cariri (URCA) - Crato	13 years

Source: Prepared by the authors.

In addition to the AJUP groups, there are 2 popular law offices in Fortaleza: a) the Office of Human Rights and Legal Advice “Frei Tito de Alencar;” and b) the Law Office “Dom Aluísio Lorscheider.” They do carry out activities in partnership with the AJUP nuclei in Fortaleza, thus considering them herein is justified.

Each group under analysis operates in a different area. The Núcleo de Assessoria Jurídica Comunitária (NAJUC), conceived in the Law course of the Federal University of Ceará (UFC), in Fortaleza, has 26 years of existence and 9 members. It has always worked in the defense of human rights and already established several interconnections to the social

---

movements in order to guarantee decent housing in communities located in the Ceará state capital. It has also worked in the prison area, especially within the socio-educational domain, holding workshops and producing reports both in communities and along with people in conflict with the law.

Within the university, the NAJUC promotes events on issues of gender, sexuality, negritude, the housing right, human rights, among others that are not debated and addressed in detail within the academic community. Currently, it is striving to deploy the Special Zones of Social Interest (Zonas Especiais de Interesse Social – ZEIS) in Fortaleza, an instrument used in the municipal director plans for better structuring, thus putting into practice the social functions of the city and urban property, promoting urban and agrarian regularization in settlements that shelter low-income families, eliminating the risks of occupying inadequate areas and expanding the urban infrastructure and community equipment available – and this promotes environmental quality among their inhabitants.

However, although it is the oldest group in Ceará, the NAJUC claims to go through great difficulties. An educational institution does not provide its activities with funding, and lack of resources is one of the main obstacles to better fulfilling such activities.

In addition to the NAJUC, the UFC also has the University Legal Advisory Center (Centro de Assessoria Jurídica Universitária – CAJU), with 21 years of existence and 14 active members. Regarding its most current activities, it claims to monitor the Fight Front for Dignified Housing (Frente de Luta por Moradia Digna) since 2015, as well as the Management Council of the ZEIS Lagamar; in 2016, it initiated a project that provides training in Ceará state public schools and in urban occupations – among them the Movement of Homeless Workers (Movimento dos Trabalhadores Sem Teto – MTST) – concerning access to Justice and right to the city, and it also holds periodic events at the Law school, as the “Cine University Freshman” (Cine Calouro) and the “Critical Dialogues” (Diálogos Críticos), in the beginning of each semester, among others.

In turn, the Public University Legal Advisory Service (Serviço de Assessoria Jurídica Universitária Popular – SAJUP), of the Universidade de Fortaleza (UNIFOR), a private institution, which has 19 years of operation, proving to be as resilient as the others, since private Higher Education institutions (HEIs) still remain more closed to promoting activities that consider alternative ideas within the scope of law. Initially, its work took place along with the communities Pau Finim and Titanzinho, in for the housing right and access to Justice. It also monitored the urban occupation Squat Toren, in Fortaleza, the struggle activities of the ZEIS and the Popular World Cup Committee. And it worked along with communities in Fortaleza affected by the construction of the Light Rail Vehicle (LRV).

The Student's Legal Counseling Program (Programa de Assessoria Jurídica Estudantil – P@JE) has 13 years of existence and 25 active members. In the questionnaire, it was reported that the P@JE has already conducted university outreach activities with inmates

---

at the public prison-house in the Municipality of Crato-CE, with the youth group at the Settlement April 10 (Assentamento 10 de Abril), which participates in the Landless Rural Workers Movement (Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra – MST), with young people in conflict with the law at the Semi-Liberty Center of Juazeiro do Norte-CE and with High School students from Ceará state public schools in the Cariri Region. At the university, it also holds events on issues related to human rights and the fight against oppression related to gender, race, and sexual orientation. It constantly seeks to establish partnerships with social movements, always participating in the demonstrations and agendas of regional struggles.

The Group of Popular University Legal Advice (Coletivo de Assessoria Jurídica Universitária Popular – CAJUP Sitiá), of the Centro Universitário Católica de Quixadá (Unicatólica Quixadá), a private institution, which has only 3 years of existence and 6 members. It reported in the questionnaire that its main achievement took place in the fight along with the communities Cafundó and Escondidos to obtain 26 cisterns, in order to have access to drinking water. Although it has already been very active at the university and communities in the municipality, and generated a great recognition of its significance within the HEIs, always discussing human rights issues. However, its members confess to be experiencing a crisis since the second half of 2018, which made it impossible to maintain their activities at the communities, but they keep organizing within the HEI.

In Sobral-CE there was, at the Ceará State University Vale do Acaraú (UVA), until the middle of 2018, the AJUP Maria Tomásia – which almost reached 3 years of operation. The group reported getting to fulfill activities at municipal public schools and university events, such as conversation rounds on popular university outreach, human rights, race and gender issues. However, the lack of support from the HEI made it harder to conduct such activities and, as a consequence, made the group's survival unviable by itself.

After understanding the research's content and agreeing to participate in the study voluntarily, the group members answered the questionnaire about the motivations that led them to participate in the AJUPs.

Members of the NAJUC stated:

*I need to see law not being used to legitimize the ruling class, even being aware of its own limitations. (Ítalo, 23 years old)*

*I have always been identified with social agendas, and the AJP encouraged these discussions, as well as the wish to take a course different from that offered by college, going outside the university walls and taking a different view of the world and law. (Isabella, 20 years old)*

---

SAJUP members were motivated by their “affinity with social agendas and criticism of traditional law” (Wesley, 21 years old) and by a “critical view of law as learned at the academy, participation in social movements, effective social change” (Fabiana, 19 years old).

P@JE members pointed out:

*Interest in making a difference and helping people, I loved the proposal of my group and wished to participate in the cause. (Dandara, 19 years old)  
The approach to issues related to human rights, the possibility of joining a popular legal advice movement, on a university outreach basis and contributing horizontally to society and to each other. (Raquel, 22 years old)*

And CAJU members reported:

*My indignation at the passivity and trivialization of many people around me, both at the university and outside it, in relation to the constant violations of rights that happen daily, especially in Fortaleza; the will to contribute to the realization of rights belonging to those who face the most difficulties in order to have their primary guarantees assured and the perception of law as a tool that should be at the service of those people who have been marginalized by a system that should provide them with dignity. Also, something that made me believe more strongly in social causes was to have participated in the Critical Dialogues, conversation rounds on issues that pass through the group's activities in the beginning of each semester, carried out by the CAJU-UFC, in my first semester at the university. (Natália, 19 years old)  
The social perspective that legal advice brings to the practice of law, traditionally allied with an elitist thought and detached from the most marginalized populations. The AJUP's practice changed very much my idea of Law, until then a course that did not leave me comfortable, as for my view of university and the world at the time. Being active in communities, fighting for social justice, reaffirming the daily commitment to vulnerable populations makes me believe every day that the fight is worth it and that each achievement in such a small action makes a difference in the lives of hundreds of people. (Victory, 19 years old)*

Among those under analysis, the majority answered they wish to keep working at the Public Defender's Office and at popular law offices. In addition, answers such as the need and will to engage, agreement with the causes and flags advocated, and search for new issues within the scope of Law demonstrate that participating in these groups induces undergraduate students to awaken to active participation in the struggle for guaranteeing and protecting human rights and towards social transformation. An influence that is not possible within the traditional parameters of the Law course in the classroom.

---

## Final remarks

The broader notion of what *education* is, which differs from *teaching* and *instruction*, enables a new conception of practices, knowledge, and learning. The AJUP, theoretically based on popular education regarding human rights, takes a role of great relevance within the Law school by seeking coexistence, thinking of new epistemologies, discussing social places, and breaking with the single view, mostly positivist, imposed in the legal area.

It should be borne in mind that knowledge enclosed and limited to the classroom and to the letter of law is not effective. The concern with society at the AJUP nuclei, as well as their permanent political education based on the critical view of law, their work along with the social movements, and their active participation in dispute taking place in the context of class division and class struggle, demonstrate the contribution for educational, professional, and human perfection of a popular adviser.

This study described the role played by AJUPs within HEIs, which enables undergraduate courses in Law to think through their qualification, methods, and course materials, interconnecting research and outreach practices, seeking to build a more democratic university environment and to prepare legal operators to engage in social struggles.

## References bibliographical

- Almeida, A. L. V. (2015). *Um estalo nas faculdades de direito: perspectivas ideológicas da assessoria jurídica universitária popular* (Tese de Doutorado). Universidade Federal da Paraíba, João Pessoa, PB.
- Andrade, G. L. (2009). *Ensino jurídico no Brasil? Brevíssimas anotações: do legado liberal à encruzilhada pós-moderna*. Retrieved from <https://www.webartigos.com/artigos/ensino-juridico-no-brasil-brevissimas-anotacoes-do-legado-liberal-a-encruzilhada-pos-moderna/29947#ixzz5Kr9XImAQ>
- Andrade, L. R. (1996). *Introdução ao direito alternativo brasileiro*. Porto Alegre, RS: Livraria do Advogado.
- Bove, L. A. (2006). Uma visão histórica sobre o ensino jurídico no Brasil. *Revista da Faculdade de Direito*, 3(3), 115-138.
- Constituição da República Federativa do Brasil, de 5 de outubro de 1988*. (1988). Brasília, DF.
- Fagúndez, P. R. A. (1997). *A crise do ensino jurídico*. Retrieved from <http://blog.newtonpaiva.br/direito/wp-content/uploads/2012/08/PDF-D3-02.pdf>
- Freire, P. (2005). *Pedagogia do oprimido* (42a ed.). Rio de Janeiro, RJ: Paz e Terra.

---

Linhares, M. T. M. (2009). *Educação, currículo e diretrizes curriculares do curso de direito: um estudo de caso* (Tese de Doutorado). Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, SP.

Machado, A. A. (2009). *O direito alternativo*. Retrieved from <https://avessoedireito.wordpress.com/2009/09/24/o-direito-alternativo/>

Severi, F. C. (2014). *Cartografia social e análise das experiências de assessorias jurídicas universitárias populares brasileiras* (Relatório de Pesquisa). Ribeirão Preto, SP: Universidade de São Paulo.

## How to cite this article:

### ABNT

SILVA, L. M. N.; SOUSA, A. O.; ACIPRESTE SOBRINHO, D. F. Direito e resistência: grupos de assessoria jurídica universitária popular no Ceará. *Conhecer: Debate entre o Públíco e o Privado*, n. 22, p. 188-201, 2019.

### APA

Silva, L. M. N., Sousa, A. O., & Acipreste, D. F., Sobrinho. (2019). Direito e resistência: grupos de assessoria jurídica universitária popular no Ceará. *Conhecer: Debate entre o Públíco e o Privado*, 22, 188-201.

### Vancouver

Silva LMN, Sousa AO, Acipreste Sobrinho DF. Direito e resistência: grupos de assessoria jurídica universitária popular no Ceará. *Conhecer: Debate entre o Públíco e o Privado* [Internet]. 2019 [cited Apr 22, 2019];(22):x-y. Available from: <https://revistas.uece.br/index.php/revistaconhecer/article/view/1033>

## Review

# The educational black movement: knowledge built in struggles for emancipation

**Maria Alda de Sousa Alves**

*Ph.D. in Sociology – UFC*

*aldasousa@unilab.edu.br*

**Michely Peres de Andrade**

*Ph.D. in Sociology – UFPE*

*michely.andrade@uece.br*

**Anderson Souza Oliveira**

*MA student in Sociology – UECE*

*souza.oliveira@aluno.uece.br*

“The black movement is an educator,” that is the introductory phrase of this instigating book by Nilma Lino Gomes (2017, p. 13), which invites the reader to think of and unveil issues intrinsically present in the constitution of Brazilian society.

It is through the Brazilian Black Movement, a political and educational space, that the struggles for social emancipation are born. Thus, the author exposes her critique of the paradigm of racial democracy and raises issues such as racism, racial discrimination, racial inequality, racial equality, gender, youth, affirmative actions, Africanities, and ethnic-racial relations education, among others.

The book's preface is written by Boaventura de Sousa Santos, whose influence permeates the author's entire work. It is no coincidence, having in mind that Gomes (2017) has been one of his most brilliant postdoctoral tuition students – according to her, without the Black Movement struggle, in its various forms of expression and organization, and in the midst of tensions, challenges, and constraints, much of what we know today about the racial and African issues would not have been learned. The very critical and emancipatory

---

perspective of social theories and even the racial equality promotion policies would not have been designed and deployed in our society.

Gomes (2017) emphasizes in this book the epistemological richness of the Black Movement by having education as its core. The movement is educative precisely because it has the potential to generate new knowledge, not only strengthening social struggles and constituting new political players, but also contributing to society's appropriation of further knowledge by enriching it as a whole. Thus, pedagogy and epistemology are two dimensions in the same process, as well as prefaced by Boaventura de Sousa Santos, and the cognitive enrichment of society itself occurs both through the so-called *sociology of absence*, i.e. the revelation and denunciation of realities and silenced players, and through the *sociology of emergency*, the revelation-potential of new knowledge and other dimensions of social emancipation.

The author emphasizes the potential of these categories of analysis, resignifying them by devising pedagogies of absence and emergency. At the same time, she inquires:

- What would pedagogy, the humanities, and the social sciences have to learn from the Black Movement?
- What do teacher training courses teach about this movement and its demands for education?
- How have curricula embraced the educational processes historically constructed by the Black Movement?
- Does the graduate program dialogue with these learning experiences?

Questions like these guide the book, where the author shows that the knowledge strategies developed by the black population and the African diaspora, currently observed in disciplines within human sciences and social sciences, only achieved the due epistemological and political value due to the Black Movement action. It was also through the emancipatory struggles born out of this social movement that we could see the protagonism of social players in their claim for affirmative action policies, understood as policies to correct racial inequalities designed by the Brazilian State. Thanks to the Black Movement action, we began to observe and appreciate the art, corporeality, curly hair, and colors of Africa in the field of aesthetics and beauty, recognizing the representativeness of the black population in this country – something around 53% of inhabitants.

The book *The educational black movement: knowledge built in struggles for emancipation*, published in 2017, contains 7 precious chapters.

In Chapter 1, the author contextualizes the reader about the Brazilian Black Movement as a political player. This movement is responsible for bringing to the public scene the debate on racism, investigating public policies and State commitment to overcoming racial inequalities. It is by means of this social movement, the author reinforces, that race is reaffirmed and politicized, giving it an emancipatory and non-lowering perspective.

---

By resignifying race, Gomes (2017) warns, the Black Movement thinks of Brazil's history and the black population's history in our country, she builds new utterances and theoretical, ideological, political, and analytical tools to explain how Brazilian racism operates both in the State structure and in the daily lives of its very victims. As far as race is politicized by the Black Movement, its constitution is unveiled in the context of power relations, overcoming distorted, negative, and naturalized views about the blacks in our society, their history, their culture, their practices, and their knowledge. Thus, race is interpreted affirmatively and as a social construction, challenging the myth of racial democracy observed in sociological theories.

In the dialectics between theory and praxis, Gomes (2017) warns that, rather than appreciating the presence and participation of blacks in Brazilian history and culture, it is necessary that actions of this social movement can be explicitly present in various spaces, aiming to fight against racism. In this sense, education is the field chosen for the author's reflections, since this is a social right hardly won by non-hegemonic social groups in our society. The Black Movement is a right conquered by the black population over hundreds of years, more precisely from the 20th century on.

In Chapter 2, entitled "Emerging pedagogies," Gomes (2017) resignifies Boaventura de Sousa Santos' interpretations in what concerns the sociology of absences, whose objective is turning absence into presence and the sociology of emergency, which aims to replace the emptiness of the future as linear time for a future of open and plural possibilities. It is through these sociologies that the author develops theoretical-epistemological procedures named as *pedagogies of absence and emergency*, in order to give rise to the Black Movement's protagonism in the relation between education and social movements. It is assumed that the Black Movement has become one of the main mediators between the black community, the State, society, elementary school, and university.

In Chapter 3, it is shown how the contemporary Black Movement situates itself in historiography. The strength that this collectivity has been gaining in Brazilian society since the 1970s is depicted. However, the author indicates how the struggle of the black peoples is much earlier, dating back to the 17th century, with Zumbi dos Palmares, among others. Western history, in turn, in constant denial of the trajectory of the black population's struggles, tries to make its protagonism invisible. At this point, Gomes (2017) emphasizes the place and significance of this political player in Brazil's history. The school becomes a great ally in this struggle, although educational theory keeps wasting crucial knowledge that evolves in the Black Movement's field of action, reiterating the tense relationship between modern science and other forms of knowledge production. Boaventura de Sousa Santos names such tension as *abyssal thinking*, which social movements and epistemologies of the South have been contributing to overcome.

---

Chapter 4 is the one that brings greater intensity of theoretical discussion and analysis, dialoguing more intensively with concepts coined by Boaventura de Sousa Santos, which show to be relevant for grasping the Black Movement and the regulation-emancipation tension in the making of a post-abyssal pedagogy. Here, the pedagogy of absence and emergency is one of the aspects pointed out by the author to understand both poles, i.e. regulation (State, market, and community) and emancipation. Analyzing the knowledge produced by the Black Movement from the perspective of knowledge ecology, so dear to Boaventura de Sousa Santos' work, Gomes (2017) identifies some of their main types: identity, political, and aesthetic-bodily knowledge, and these pillars are intrinsically connected.

The debate on race, in turn, is still permeated by several difficulties that need to be increasingly broadened and discussed, so resignifying this term is positive. Denunciation of racism, as exemplified by Gomes (2017), grows increasingly in social media and gains new air even in the political field. According to the author, today, there is greater visibility of blackness in Brazilian society. This issue is closely linked to political knowledge, which refers to achieving public policies, such as Laws No. 12,711/2012 (socio-racial quotas in Brazilian federal Higher Education institutions) and 12,990/2014 (quotas in federal public tenders). Such achievements go beyond the field of ethnic-racial relations, reverberating on gender and youth issues, among others.

Corporeality and aesthetics have taken a central role in the Black Movement, especially in the last years. The cultural issue, which is linked to symbols and the body, undergoes necessary changes and the black person's presence in spaces that were previously unrecognized is the result of political struggles. Thus, aesthetic-bodily knowledge "concerns not only the aesthetics of art, but aesthetics as a way of feeling the world, as corporeality, as a way of experiencing the body in the world," Gomes (2017, p. 79) highlights.

Chapter 5, therefore, claims that the issue of corporeality is part of a historical demand in the Black Movement. Today, the black youth is featuring its Afro hair on the social media, on YouTube channels more often. The black body, historically regulated by society, gains other positive expressions, showing the achievements of recent years in terms of political, identity, and aesthetic representativeness. However, this does not mean there is full acceptance of the black body. According to Gomes (2017), there is a dominant and a dominated body, where black stereotypes are present, which are still in circulation in the Cultural Industry.

In Chapter 6, getting close to the book's end, Gomes (2017) claims there have been times of emancipatory regulation in Brazil, but she recalls they do not have linearity. Although the country celebrates an official date symbolizing the abolition of slavery in Brazil, we cannot forget the emancipatory struggles of blacks in the pre- and post-1888. Our false abolition is marked by a not so clear emancipation of the black body and the State

---

has contributed to perpetuate structural racism. In this way, affirmative actions seek to guarantee to the black people certain spaces that have been denied to them on a historical basis. With the greater insertion of blacks in universities, in research institutes, and in the publishing market, knowledge production interconnected to the Black Movement grows quantitatively and qualitatively, taking knowledge production to another level of debate.

The author ends her book asking:

- What do the Black Movement and other social movements lack to make their communication and complicity stronger?
- What do we lack to build the boundaries that separate us based on the wise strategy of providing many entrances and exits?

This is a provocative representation of a new political scene that emerges at both the national and global levels. As proposed by Nilma Lino Gomes (2017), it is imperative that the various political players who led the struggle for democracy, against capitalism, racism, and patriarchy, come together and build common paths, without disconnecting from their specific guidelines or succumbing to an innocuous universalism.

## Reference

Gomes, N. L (2017). *O movimento negro educador: saberes construídos nas lutas por emancipação*. Petrópolis, RJ: Vozes.

---

## How to cite this review:

### ABNT

ALVES, M. A. S.; ANDRADE, P. A.; OLIVEIRA, S. O. Review of the book “The educational black movement: knowledge built in struggles for emancipation,” by N. L. Gomes. *Conhecer: Debate entre o Públíco e o Privado*, n. 22, p. 202-207, 2019.

### APA

Alves, M. A. S., Andrade, P. A., & Oliveira, S. O. (2019). Review of the book “The educational black movement: knowledge built in struggles for emancipation,” by N. L. Gomes. *Conhecer: Debate entre o Públíco e o Privado*, 22, 202-207.

### Vancouver

Alves MAS, Andrade MP, Oliveira SO. Review of the book “The educational black movement: knowledge built in struggles for emancipation,” by N. L. Gomes. *Conhecer: Debate entre o Públíco e o Privado* [Internet]. 2019 [cited Mar 4, 2019];(21):x-y. Available from: <https://revistas.uece.br/index.php/revistaconhecer/article/view/1018>

## Resenha

# O Movimento Negro educador: saberes construídos nas lutas por emancipação

**Maria Alda de Sousa Alves**

Doutora em Sociologia pela Universidade Federal do Ceará - UFC

Professora Adjunta do Curso de Licenciatura em Sociologia -

UNILAB

Grupo de Pesquisa e Extensão sobre Relações Étnico-Raciais,

Gênero e Educação - GERE/UECE/UNILAB

[aldasousa@unilab.edu.br](mailto:aldasousa@unilab.edu.br)

**Michely Peres de Andrade**

Doutora em Sociologia pela Universidade Federal de Pernambuco

UFPE

Professora Adjunta do Curso de Ciências Sociais da Universidade Estadual do Ceará - UECE

Grupo de Pesquisa e Extensão sobre Relações Étnico-Raciais, Gênero e Educação - GERE/UECE/UNILAB

[michely.andrade@uece.br](mailto:michely.andrade@uece.br)

**Anderson Souza Oliveira**

Mestrando do Programa de Pós-Graduação em Sociologia - UECE

Grupo de Pesquisa e Extensão sobre Relações Étnico-Raciais, Gênero

e Educação - GERE/UECE/UNILAB

[souza.oliveira@aluno.uece.br](mailto:souza.oliveira@aluno.uece.br)

---

“O Movimento Negro é um educador”, eis a frase introdutória deste instigante livro de Nilma Lino Gomes (2017, p. 13), que convida o leitor a problematizar e desvelar questões intrinsecamente presentes na constituição da sociedade brasileira.

É por meio do Movimento Negro brasileiro, espaço político e educativo, que nascem as lutas por emancipação social. Assim, a autora expõe sua crítica ao paradigma da democracia racial e põe em discussão temas como racismo, discriminação racial, desigualdade racial, igualdade racial, gênero, juventude, ações afirmativas, africanidades e educação das relações étnico-raciais, entre outros.

O prefácio do livro é de autoria de Boaventura de Sousa Santos, cuja influência perpassa toda a obra da autora. Não por acaso, haja vista ter sido Gomes (2017) uma de suas mais brilhantes orientandas de pós-doutorado – para ela se não fosse à luta do Movimento Negro, em suas diferentes formas de expressão e organização, e em meio a tensões, desafios e limites, muito do que sabemos hoje sobre a questão racial e africana não teria sido aprendido. A própria perspectiva crítica e emancipatória das teorias sociais e até as políticas de promoção de igualdade racial não teriam sido desenvolvidas e efetivadas em nossa sociedade.

Gomes (2017) enfatiza nesse livro a riqueza epistemológica do Movimento Negro tendo como centro a educação. O movimento é educador justamente porque tem a potencialidade de gerar novos conhecimentos, não só fortalecendo as lutas sociais e constituindo novos atores políticos, mas contribuindo para que a sociedade se aproprie de outros conhecimentos enriquecendo-a em sua totalidade. Dessa forma, a pedagogia e a epistemologia são duas dimensões de um mesmo processo, como bem prefacia Boaventura de Sousa Santos, e o próprio enriquecimento cognitivo da sociedade ocorre tanto por meio da chamada *sociologia das ausências*, ou seja, da revelação e denúncia de realidades e atores silenciados, como através da *sociologia das emergências*, a revelação-potência de novos conhecimentos e de outras dimensões da emancipação social.

A autora enfatiza a potencialidade dessas categorias de análises, ressignificando-as por meio da construção de pedagogias das ausências e das emergências. Ao mesmo tempo, ela indaga:

- O que a pedagogia, as ciências humanas e as ciências sociais teriam a aprender com o Movimento Negro?
- O que ensinam os cursos de formação de professores e professoras sobre esse movimento e suas demandas por educação?
- Como os currículos têm apreendido os processos educativos construídos historicamente pelo Movimento Negro?
- A pós-graduação dialoga com esses aprendizados?

Estas são perguntas que orientam o livro, no qual a autora mostra que as estratégias de conhecimentos desenvolvidas pela população negra e a diáspora africana, atualmente

---

observadas em disciplinas de ciências humanas e ciências sociais, só alcançaram o devido valor epistemológico e político em razão da atuação do Movimento Negro. Também foi por meio das lutas emancipatórias nascidas nesse movimento social que se pôde ver o protagonismo de atores sociais em sua reivindicação por políticas de ações afirmativas, compreendidas como políticas de correção das desigualdades raciais desenvolvidas pelo Estado brasileiro. Graças à atuação do Movimento Negro passamos a observar e valorizar a arte, a corporeidade, o cabelo crespo, as cores da África no campo da estética, da beleza, do reconhecimento e da representatividade da população negra que compõe esse país - algo em torno de 53% de pessoas.

O livro *O Movimento Negro educador: saberes construídos nas lutas por emancipação*, publicado em 2017, contém 7 preciosos capítulos.

No Capítulo 1 a autora contextualiza o leitor acerca do Movimento Negro brasileiro como um ator político. Este movimento é responsável por trazer à cena pública o debate sobre o racismo, indagando as políticas públicas e o compromisso de Estado com a superação das desigualdades raciais. É por meio desse movimento social, reforça a autora, que se ressignifica e se politiza a raça, conferindo-lhe um viés emancipador e não inferiorizante.

Ao ressignificar a raça, adverte Gomes (2017), o Movimento Negro problematiza a própria história do Brasil e da população negra em nosso país, constrói novos enunciados e instrumentos teóricos, ideológicos, políticos e analíticos para explicar de que forma o racismo brasileiro opera tanto na estrutura do Estado, como também na vida cotidiana de suas próprias vítimas. À medida em que a raça é politizada pelo Movimento Negro há um desvelamento de sua construção no contexto das relações de poder, superando visões distorcidas, negativas e naturalizadas sobre os negros em nossa sociedade, sua história, sua cultura, suas práticas e seus conhecimentos. Dessa forma, a raça é interpretada afirmativamente e como construção social, pondo em discussão o mito da democracia racial presente nas teorias sociológicas.

Na dialética entre teoria e práxis, Gomes (2017) adverte que, mais do que a valorização da presença e participação dos negros na história e na cultura brasileira, é preciso que as ações desse movimento social possam fazer-se presentes de modo explícito em diferentes espaços, visando o combate ao racismo. Nesse sentido, a educação é o campo escolhido para as reflexões da autora, haja vista ser um direito social conquistado arduamente pelos grupos sociais não hegemônicos em nossa sociedade. O Movimento Negro constitui um direito conquistado pela população negra ao longo de centenas de anos, mais precisamente a partir do século XX.

No Capítulo 2, intitulado *Pedagogias que emergem*, Gomes (2017) ressignifica as interpretações de Boaventura de Sousa Santos no que toca a sociologia das ausências, cujo objetivo é transformar ausências em presenças e a sociologia das emergências, que visa substituir o vazio do futuro conforme o tempo linear por um futuro de possibilidades abertas e plurais. É a partir dessas sociologias que a autora desenvolve procedimentos

---

teórico-epistemológicos denominados *pedagogias das ausências e das emergências*, com o intuito de fazer emergir o protagonismo do Movimento Negro na relação educação e movimento sociais. Parte-se do pressuposto de que o Movimento Negro tem se constituído como um dos principais mediadores entre a comunidade negra, o Estado, a sociedade, a escola básica e a universidade.

No Capítulo 3 mostra como o Movimento Negro contemporâneo se coloca na historiografia. Visualiza-se a força que o coletivo vem ganhando na sociedade brasileira desde a década de 1970. Entretanto, a autora indica como a luta dos povos negros é muito anterior, remetendo ao século XVII, com Zumbi dos Palmares, entre outros. A história ocidental, por sua vez, em constante negação da trajetória de lutas da população negra, tenta invisibilizar o seu protagonismo. Neste ponto, Gomes (2017) enfatiza o local e a importância desse ator político na história do Brasil. A escola se torna uma grande aliada nessa luta, embora a teoria educacional continue desperdiçando saberes cruciais que se desenvolvem no campo de atuação do Movimento Negro, reiterando a tensa relação entre a ciência moderna e outras formas de produção de saber. Boaventura de Sousa Santos denomina tal tensão *pensamento abissal*, que os movimentos sociais e as epistemologias do sul vêm contribuindo para superar.

O Capítulo 4 é aquele que traz maior intensidade de discussão teórica e análise, dialogando mais intensamente com os conceitos cunhados por Boaventura de Sousa Santos e que se mostram relevantes para a compreensão do Movimento Negro e a tensão regulação-emancipação na construção de uma pedagogia pós-abissal. Aqui, a pedagogia das ausências e das emergências é um dos aspectos apontados pela autora para a compreensão de ambos os polos, da regulação (Estado, mercado e comunidade) e da emancipação. Ao analisar os saberes produzidos pelo Movimento Negro a partir da perspectiva da *ecologia de saberes*, tão basilar na obra de Boaventura de Sousa Santos, Gomes (2017) identifica alguns dos seus principais tipos: saberes identitários, políticos e estético-corpóreos, estando esses pilares intrinsecamente ligados.

O debate sobre raça, por sua vez, ainda é permeado por diversas dificuldades que precisam ser cada vez mais ampliadas e discutidas, por isso, a ressignificação do termo se mostra positiva. A denúncia do racismo, exemplifica Gomes (2017), cresce cada vez mais nas redes sociais e ganha novos ares até mesmo no campo político. Segundo a autora, hoje, constata-se haver uma maior visibilização da negritude na sociedade brasileira. Essa questão está intimamente ligada com os saberes políticos, que dizem respeito à conquista de políticas públicas, a exemplo das Leis nº 12.711/12 (cotas sociorraciais nas instituições federais de Ensino Superior) e 12.990/14 (cotas nos concursos públicos federais). Tais conquistas vão além do campo das relações étnico-raciais, reverberando nas questões de gênero, juventude, entre outras.

---

A corporeidade e a estética assumiram centralidade no Movimento Negro, sobretudo nos últimos anos. A questão cultural, que está ligada aos símbolos e ao corpo passa por mudanças necessárias e a presença da(o) negra(o) em espaços nos quais antes não eram reconhecidos é resultado das lutas políticas. Desse modo, os saberes estético-corpóreos “dizem respeito não somente a estética da arte, mas a estética como forma de sentir o mundo, como corporeidade, como forma de viver o corpo no mundo”, enfatiza Gomes (2017, p.79)

O Capítulo 5, portanto, afirma que a questão da corporeidade faz parte de uma demanda histórica do Movimento Negro. Atualmente, a juventude negra passa a assumir seus cabelos afros nas redes sociais, em canais de YouTube com maior frequência. O corpo negro, historicamente regulado pela sociedade, ganha outras expressões positivas, mostrando as conquistas dos últimos anos em termos de representatividade política, identitária e estética. Contudo, isso não significa que exista total aceitação desse corpo negro. Para Gomes (2017), existe o corpo dominante e o dominado, onde estão presentes os estereótipos do negro que continuam em circulação na Indústria Cultural.

No Capítulo 6, aproximando-se do final do livro, Gomes (2017) afirma que existiram momentos de regulação emancipatória no Brasil, mas lembra que eles não têm uma linearidade. Embora o país comemore uma data oficial que simboliza a abolição do povo negro no Brasil, não se pode esquecer suas lutas emancipatórias anteriores e após 1888. Nossa falsa abolição é marcada por uma não tão evidente emancipação do corpo negro e o Estado tem contribuído para a perpetuação do racismo estrutural. Nessa direção, as ações afirmativas, buscam garantir ao povo negro determinados espaços que lhes foram negados historicamente. Com a maior inserção de negra(os) nas universidades, nos institutos de pesquisa e no mercado editorial, a produção de conhecimento articulada ao Movimento Negro cresce quantitativamente e qualitativamente, levando a produção do saber a outro nível de debate.

A autora finaliza seu livro questionando:

- O que nos falta para que o Movimento Negro e outros movimentos sociais aprofundem sua comunicação e sua cumplicidade?
- O que nos falta para que construamos as fronteiras que nos separam baseados na sabia estratégia de fazê-las com muitas entradas e saídas?

Trata-se de uma provocação representativa de um novo cenário político que se apresenta tanto no nível nacional como no global. Como propõe Nilma Lino Gomes (2017) urge que os diferentes atores políticos que protagonizam a luta pela democracia, contra o capitalismo, o racismo e o patriarcado se unam e construam caminhos comuns, sem desconectar-se de suas pautas específicas ou sucumbirem a um universalismo inócuo.

---

## Referência bibliográfica

GOMES, N. L (2017). *O Movimento Negro educador: saberes construídos nas lutas por emancipação*. Petrópolis, RJ: Vozes.

### Para citar este artigo:

#### Norma A – ABNT

ALVES, M. A. S.; ANDRADE, P. A.; OLIVEIRA, S. O. Resenha do livro *O movimento negro educador: saberes construídos nas lutas por emancipação*, de N. L. Gomes. *Conhecer: Debate entre o Público e o Privado*, n. 22, p. 202-207, 2019.

#### Norma B – APA

Alves, M. A. S., Andrade, P. A., & Oliveira, S. O. (2019). Resenha do livro *O movimento negro educador: saberes construídos nas lutas por emancipação*, de N. L. Gomes. *Conhecer: Debate entre o Público e o Privado*, 2019(22), 202-207.

#### Norma C – Vancouver

Alves, MAS, Andrade, PA, Oliveira, SO. Resenha do livro *O movimento negro educador: saberes construídos nas lutas por emancipação*, de N. L. Gomes. *Conhecer: Debate entre o Público e o Privado* [Internet]. 2019 [cited Mar 4, 2019];(22):202-207. Available from: <https://revistas.uece.br/index.php/revistaconhecer/article/view/1018>