

**Ilzver de Matos Oliveira  
José Cláudio Rocha  
Luiz Ismael Pereira  
Organizadores**

# **PRÁTICAS E SABERES JURÍDICOS PARA TEMPOS DE RETROCESSO**

**REAÇÕES CONTRA-HEGEMÔNICAS  
AO DESMONTE DE DIREITOS**

**PRÁTICAS E SABERES  
JURÍDICOS PARA TEMPOS  
DE RETROCESSO**



## **Universidade do Estado da Bahia - UNEB**

Adriana Marmori Lima  
**Reitora**

Dayse Lago de Miranda  
**Vice-Reitora**



## **Editora da Universidade do Estado da Bahia - EDUNEB**

### **Diretora**

Sandra Regina Soares

### **Conselho Editorial**

#### **Titulares**

Agripino Souza Coelho  
Alan da Silva Sampaio  
César Costa Vitorino  
Cláudio Alves de Amorim  
Elizeu Clementino de Souza  
Jane Adriana Vasconcelos Pacheco Rios  
Lícia Maria de Lima Barbosa  
Maristela Casé Costa Cunha  
Monalisa dos Reis Aguiar Pereira  
Nilson Roberto da Silva Gimenes  
Reginaldo Conceição Cerqueira  
Rosemary Lapa de Oliveira  
Rudval Souza da Silva  
Simone Leal Souza Coité

#### **Suplentes**

Jussara Fraga Portugal  
José Ricardo Moreno Pinho  
Letícia Telles Cruz  
Marluce Alves dos Santos  
Minervina Joseli Espínola Reis  
Marilde Queiroz Guedes  
Carmélia Aparecida Silva Miranda  
Natan Silva Pereira  
Neila Maria Oliveira Santana  
(Sem suplente)  
Marcos Antonio Vanderlei  
Baktalaia de Lis Andrade Leal  
Mônica Beltrame  
Ana Lúcia Gomes da Silva

**Ilzver de Matos Oliveira**

**José Cláudio Rocha**

**Luiz Ismael Pereira**

Organizadores

**PRÁTICAS E SABERES  
JURÍDICOS PARA TEMPOS  
DE RETROCESSO**

**REAÇÕES CONTRA-HEGEMÔNICAS  
AO DESMONTE DE DIREITOS**

Salvador

EDUNEB

2022

© 2022 Autores

Direitos para esta edição cedidos à Editora da Universidade do Estado da Bahia.  
Proibida a reprodução total ou parcial por qualquer meio de impressão, em forma idêntica,  
resumida ou modificada, em Língua Portuguesa ou qualquer outro idioma.  
Depósito Legal na Biblioteca Nacional.  
Impresso no Brasil em 2022.

**Coordenação Editorial**

Fernanda de Jesus Cerqueira

**Coordenação de Design**

Sidney Silva

**Capa (ilustração) e Diagramação**

Rodrigo Caiobi Yamashita

**Revisão Textual**

Tikinet

**Revisão Textual de Provas**

Denise Dias de Carvalho Sousa

**Revisão de Diagramação de Provas**

Serafim da Silva Nossa Junior

**Imagens de Capa**

dlritter | Freeimages (textura rachada)

FICHA CATALOGRÁFICA

Bibliotecária: Fernanda de Jesus Cerqueira – CRB 162-5

---

Práticas e saberes jurídicos para tempos de retrocesso: reações contra-hegemônicas ao desmonte de direitos / Organizado por Ilzver de Matos Oliveira, José Cláudio Rocha e Luiz Ismael Pereira. – Salvador: EDUNEB, 2022.

249 p.: il.

ISBN 978-65-88211-43-4

1. Direito. 2. Saberes jurídicos. I. Oliveira, Ilzver de Matos. II. Rocha, José Cláudio. III. Pereira, Luiz Ismael.

CDD: 340

---

Editora da Universidade do Estado da Bahia – EDUNEB  
Rua Silveira Martins, 2555 – Cabula  
41150-000 – Salvador – BA  
editora@listas.uneb.br  
portal.uneb.br



## SUMÁRIO

### **PREFÁCIO**

#### **POR UMA NOVA RACIONALIDADE: O DIREITO EM PERSPECTIVA 9**

Lourdes Ana Pereira Silva  
Paulo Fernando de Souza Campos

#### **À GUIA DE APRESENTAÇÃO: CUIDADO! HÁ UM MORCEGO NA PORTA PRINCIPAL 17**

Ilzver de Matos Oliveira  
Luiz Ismael Pereira  
José Cláudio Rocha

### **PRIMEIRA PARTE**

#### **SABERES JURÍDICOS, RETROCESSO E INSTITUIÇÕES**

#### **SEGURANÇA PÚBLICA EM TEMPOS DE CRISE: ESTADO DE EXCEÇÃO E NECROPOLÍTICA 31**

Igor Frederico Fontes de Lima  
Ilzver de Matos Oliveira

#### **COMUNIDADES TRADICIONAIS E NORMATIVIDADE ESTATAL: IMPASSES DO MONISMO JURÍDICO 57**

André Luís Vieira Elói  
Paulo Enderson Oliveira Teixeira

**O CONSTITUCIONALISMO DO BEM-VIVER E A GARANTIA DA  
ÁGUA COMO DIREITO HUMANO FUNDAMENTAL:  
NOVO RUMO, NOVOS ATORES** 77

Beatriz de Santana Prates  
Calebe Louback Paranhos  
Luiz Ismael Pereira

**PESQUISA EMPÍRICA EM DIREITO E AS ABORDAGENS BASEADAS EM  
DIREITOS HUMANOS (*HUMAN RIGHTS BASED APPROACHES – HRBA*):  
UM RELATO DA EXPERIÊNCIA DO CENTRO DE REFERÊNCIA  
EM DIREITOS HUMANOS NA BAHIA** 99

José Cláudio Rocha  
Gilberto Batista Santos  
Raíssa Ileana Silva dos Santos

**DOMESTICAR A DEMOCRACIA NO BRASIL: A DESCENTRALIZAÇÃO  
DO ESTADO COMO FERRAMENTA PARA ACEITAÇÃO DO  
DIFERENTE NA PARTICIPAÇÃO DA TOMADA DE DECISÃO** 129

Caio Gonçalves Silveira Lima  
Érica Maria Delfino Chagas  
Ilzver de Matos Oliveira

**SEGUNDA PARTE**

**PRÁTICAS JURÍDICAS, RETROCESSO E SUJEITOS SOCIAIS**

**ENFRENTAMENTO À VIOLÊNCIA CONTRA A MULHER NO BRASIL:  
AVANÇOS E DESAFIOS DAS POLÍTICAS PÚBLICAS COM FOCO  
NOS AUTORES DE VIOLÊNCIA** 151

Grasielle Borges Vieira de Carvalho  
Thalita da Silva Pereira  
Verônica Teixeira Marques

**“MEXEU COM UMA, MEXEU COM TODAS”: REFLEXÕES A PARTIR  
DA INTERAÇÃO ENTRE MOVIMENTO FEMINISTA E ACADEMIA 175**

Claudiene Santos

Franciele Jacqueline Gazola da Silva

Letícia Rocha Santos

**QUILOMBO DE ONTEM E DE HOJE: A MARCA DA RESISTÊNCIA 191**

Aparecida das Graças Geraldo

Edilene Machado Pereira

**PESQUISA EMPÍRICA E A COLETA DE DADOS OFICIAIS:  
ANÁLISE DAS NEGATIVAS COM BASE NO *FISHING EXPEDITION*  
E NO “SOLICITANTE FREQUENTE” 211**

Luiz Ismael Pereira

Gabriel Pereira Penna Andrade

**SOBRE OS(AS) AUTORES(AS) 243**



## PREFÁCIO

### POR UMA NOVA RACIONALIDADE: O DIREITO EM PERSPECTIVA

A publicação desta coletânea reúne pesquisadores ligados à Associação Brasileira de Pesquisadoras e Pesquisadores pela Justiça Social (ABRAPPS) e a outros espaços da produção do conhecimento, nesses casos, com estudos realizados no âmbito em que a obra se insere. A coletânea não é o primeiro resultado dessa conquista, pois a constante investigação e o permanente debate em torno do *locus* da ABRAPPS permitiram que outras obras viessem ao grande público, como os livros *Movimentos sociais, justiça e sociobiodiversidade: pesquisas contemporâneas*, publicado pela Editora CRV, e *Democracia, meio ambiente e desenvolvimento: experiências brasileiras*, publicado pela Editora Universitária da UNIT (EDUNIT).

O presente trabalho não difere das primeiras publicações. Reúne intelectuais engajados em políticas públicas e movimentos sociais contemporâneos, que pesquisam temas direta ou indiretamente ligados a órgãos governamentais, do sistema de justiça, da formação profissional, cujas reflexões colaboram decisivamente para o debate em torno de ações e de reações intolerantes, excludentes e discriminatórias, as quais vulnerabilizam indivíduos e coletivos. A obra trata sobre experiências históricas que atravessam normas jurídicas, políticas públicas e práticas sociais que, sub-repticiamente ou não raro, operam no sentido contrário ao da justiça social, isto é, do que delineiam os direitos humanos. Assim, o que se apresenta

é o desdobramento permanente e incansável em busca da transformação de práticas e representações inoperantes do ponto de vista do desenvolvimento social e das humanidades.

A atualidade dos debates que formalizam esta organização é incontestável, tanto do ponto de vista das instituições quanto dos sujeitos que emergem dos estudos empreendidos, pois as reflexões propostas encontram ressonância com o processo de mudança de paradigmas, de novas perspectivas de organização social, as quais exigem redimensionar valores, comportamentos jurídicos e arcabouços legais reguladores de práticas e saberes, de corpos e de subjetividades. Sem descaracterizar as especificidades do Direito, os temas evocam a interdisciplinaridade, implicam conhecimento complexo; assim, reivindicam a desconstrução de modelos contraproducentes, diametralmente opostos aos pilares que sustentam os direitos humanos, isto é, dignidade, liberdade, respeito e qualidade de vida.

Em um contexto histórico de transição, a coletânea *Práticas e saberes jurídicos para tempos de retrocesso: reações contra-hegemônicas ao desmonte de direitos* propõe um amplo debate em relação às populações significadas como vulneráveis, isto é, indivíduos e coletivos marginalizados ou impedidos de participarem da esfera social mais ampla, rechaçados de uma ordem imposta, datada, considerada justa, igualitária, equânime, legitimada por uma mentalidade que ignora ou des/classifica o humano, inclusive, como estratégia de controle e dominação. Roger Chartier indica que representações são construções do mundo social forjadas pelos que detêm o poder, “[...] pois centra a atenção sobre as estratégias simbólicas que determinam posições e relações e que constroem, para cada classe, grupo ou meio, um ser-percebido constitutivo de sua identidade” (CHARTIER, 1991, p. 184).

Nesse sentido, o livro sintetiza resultados alcançados por estudiosos em torno de problemas que atingem justiça social, instituições, movimentos de defesa estatais ou não, programas e projetos

governamentais voltados para o reconhecimento de práticas que atravessam essas mesmas dinâmicas, cujas regulações sociais são historicamente estabelecidas. As análises incidem poderosamente sobre noções de raça-etnia, classe e gênero na medida em que evocam grupos considerados minoritários, esquecidos pelas “élites do atraso” (SOUZA, 2017). Desse arranjo emerge a contribuição da obra, vale dizer, o avanço na reflexão crítica sobre justiça e sociedade brasileira. Ainda que o eixo norteador evidencie o Direito, as proposições tematizadas no livro, as abordagens, os objetos de estudo e as metodologias de análise que os autores utilizam em seus estudos exigem considerar a dinâmica do conhecimento interdisciplinar, isto é, a relevância do diálogo e cotejamento de axiomas e pressupostos teóricos oriundos de diversos campos do saber, correlatos ou não. Do mesmo modo que a justiça social, a interdisciplinaridade impõe à realidade a complexidade dos fenômenos, a recusa de determinismos imobilizadores da história como algo pronto, acabado, congelado em um passado distante, reificado pela memória de heróis – em detrimento de dinâmicas que fabricam sentimentos, movem pessoas e redimensionam os lugares que estas ocupam no mundo.

Para além da parceria estabelecida, a reunião de intelectuais de origens institucionais diversas contribui para o desenvolvimento dos objetivos da ABRAPPS, qual seja, pensar a diferença na divergência, promover a pesquisa como possibilidade de mudança do mundo real, de análise dos impactos institucionais, legais e de direito na vida de indivíduos e coletivos, ou, ainda, pensar ações e reações aos imperativos que ordenam a vida social de forma dinâmica, não como algo linear, progressivo e concatenado. Desse modo, o livro remonta condições reais, práticas culturais, saberes jurídicos que impactam na organização social brasileira, na significação de cidadania ou condição humana como trata Arendt (2016), desafio ao mesmo tempo teórico, político e epistemológico como fundamenta Santos (2006).

Ao discutir direitos humanos, sejam eles econômicos, sociais ou culturais, o livro em questão o faz como instrumento de emancipação social, questionando práticas hegemônicas e saberes constituídos; desse modo, estabelece diálogos com os grupos vulnerabilizados e com a almejada universalidade dos direitos humanos. Assim, o que está em questão nas distintas denominações identitárias, aqui problematizadas, é o reconhecimento de sujeitos, de experiências sociais, de identidades culturais e de subjetividades portadoras de direitos. A constituição da identidade, indissociavelmente, está relacionada com o reconhecimento ou a ausência dele na medida em que atribui méritos a privilegiados como natural supremacia.

Nesse sentido, pensar as identidades e seus direitos, através da diferença, pode ser considerado uma “nova” política, cujas dinâmicas de participação devem ser ampliadas e qualificadas tendo em vista a democracia e a inclusão social. A identidade concebida culturalmente como um posicionamento não essencialista (HALL, 1996), a partir de diversas representações que emergem de um processo enunciativo polifônico, implica considerá-la como “sentimento de pertencimento de realidades” e “conjunto de significados compartilhados” (BAUMAN, 2005; HALL, 2000). É nesse intercâmbio cultural entre os sujeitos, no qual a sociedade encontra-se inserida, que diversos autores compreendem a identidade, relacionando-a a uma forma discursiva em um determinado tempo e contexto histórico, como significado cultural e socialmente atribuído (SILVA, 2000), vale dizer, discurso construído (ANDERSON, 2005), “monte de problemas, e não uma campanha de tema único” (BAUMAN, 2005, p. 18).

Problematizar a identidade na perspectiva da diferença evidencia a exclusão de indivíduos e coletivos. Desagregação que avalia determinados sujeitos sociais (quilombolas, mulheres, comunidades tradicionais, usuários de drogas, entre outros) em conflito com a lei, como excluídos ou vulnerabilizados na cultura normativa conferida

pela sociedade binária, branca e meritória. Portanto, é desse modo que entendemos a construção da identidade como simbólica e social, isto é, mediada por processos distintos, mas necessários para a construção e a manutenção das identidades (WOODWARD, 2014).

Daí a relevância de conhecer quem pergunta pela identidade, em que condições, contra quem, com que propósitos e com que resultados seja condição substancial para se problematizar a temática identitária (SANTOS, 1997). Vários autores (BAUMAN, 2005; HALL, 1997) afirmam que a busca pela identidade revela, de algum modo, uma reivindicação (neste caso, de direitos) e seu estado de crise. Para Hall (2000), a crise de identidade tem relação direta com mudanças estruturais, deslocamentos, descentralizações das identidades modernas, ocorridas nas últimas décadas. Relaciona-se, portanto, com as fragmentações contemporâneas das paisagens culturais de classe, de gênero, de sexualidade, de raça-etnia e de nacionalidade. Tal crise implica examinar a forma como as identidades e as subjetividades são formadas e em quais processos estão envolvidas, verificando, assim, quem são os excluídos e os incluídos, quais corpos importam e quais não importam (BUTLER, 2019).

Considerando o exposto, a tônica deste livro sugere ser esta a inquietação. Seu embate teórico traz questões de suma importância não somente para a academia, mas para toda a sociedade, visto que as problemáticas aqui discutidas estão em consonância com a atual realidade social do país. Assim, a proposta de investigação reflete questões de ramificações muito extensas e latentes à sociedade e, honestamente, não finge solucioná-las, mas indica pistas que possibilitam compreender a complexidade da conjuntura social, fundamental para analisar a desigualdade de direitos e a diferença de classes, raça-etnias e gêneros.

O princípio igualitário condutor do direito respalda-se, assim, na noção de diversidade e de igualdade, as quais articuladas compõem o cenário das múltiplas identidades e dos diferentes sentimentos.

Por esse caminho recomendamos a leitura desta obra, almejando que o arcabouço das práticas aqui teorizadas possa conquistar os leitores para um olhar de criticidade capaz de alimentar as utopias.

Lourdes Ana Pereira Silva

Doutora em Comunicação e Informação e Professora do Programa de Pós-Graduação Interdisciplinar em Ciências Humanas da UNISA/São Paulo.

Paulo Fernando de Souza Campos

Doutor em História e Professor do Programa de Pós-Graduação Interdisciplinar em Ciências Humanas da UNISA/São Paulo.

## REFERÊNCIAS

ANDERSON, Benedict. *Comunidades imaginadas: reflexões sobre a origem e a expansão do nacionalismo*. São Paulo: Companhia das Letras, 2005.

ARENDT, Hannah. *A condição humana*. 13. ed. São Paulo: Forense Universitária, 2016.

BAUMAN, Zygmunt. *Identidade: entrevista a Benedetto Vecchi*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2005.

BUTLER, Judith. *Corpos que importam: os limites discursivos do sexo*. São Paulo: N-1 edições, 2019.

CHARTIER, Roger. O mundo como representação. *Estudos Avançados*, v. 5, n. 11, p. 173-191, 1991.

HALL, Stuart. A centralidade da cultura: notas sobre as revoluções culturais do nosso tempo. *Educação & Realidade*, v. 22, n. 2, p. 15-46, jul./dez. 1997.

HALL, Stuart. *A identidade cultural na pós-modernidade*. Rio de Janeiro: DP&A, 2000.

HALL, Stuart. Identidade cultural e diáspora. *Revista do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional*. Rio de Janeiro, p. 68-75, 1996.

SANTOS, Boaventura de Sousa. *Pela mão de Alice*. O social e o político na transição pós-moderna. São Paulo: Cortez, 1997.

SANTOS, Boaventura de Sousa (org.). *Conhecimento prudente para uma vida decente: um discurso sobre a ciência revisitado*. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2006.

SILVA, Tomaz Tadeu da. A produção social da identidade e da diferença. In: SILVA, Tomaz Tadeu da (org.). *Identidade e diferença: a perspectiva dos estudos culturais*. Petrópolis: Vozes, 2000. p. 73-102.

SOUZA, Jessé. *A elite do atraso*. São Paulo: Leya, 2017.

WOODWARD, Kathryn. Identidade e diferença: uma introdução teórica. In: SILVA, Tomaz Tadeu da (org.). *Identidade e diferença: a perspectiva dos estudos culturais*. 14. ed. Petrópolis: Vozes, 2014. p. 7-72.



## À GUIA DE APRESENTAÇÃO: CUIDADO! HÁ UM MORCEGO NA PORTA PRINCIPAL

Ilzver de Matos Oliveira  
Luiz Ismael Pereira  
José Cláudio Rocha

“Cuidado! Há um morcego na porta principal” é o refrão da canção tropicalista *Gotham City*, originária dos protestos de 1968 e das manifestações contra o Ato Institucional nº 5 (AI-5). Escrita por Jards Macalé e José Carlos Capinam, foi lançada em 1969, no Quarto Festival Internacional da Canção, em meio a vaias e sinais de reprovação da plateia que não compreendeu a intenção dos compositores em fazer uma alegoria da ditadura, em que o morcego era o AI-5.

“Recheada de metáforas, a canção soava como alegoria do Brasil daquele momento”, analisa Zan (2010, p. 161), em *Jards Macalé: desafinando coros em tempos sombrios*:

A alusão ao universo de Batman, que mal encobria a referência ao Brasil pós-AI, parece ter confundido os censores que não foram capazes de desvendar as ambiguidades do conteúdo da canção. O público parecia confuso: uma pequena parte se mostrou receptiva, mas a maioria explodiu em vaias. E tudo foi incorporado ao grande *happening* à maneira tropicalista. Os críticos se dividiram entre o apoio ao experimentalismo e à postura de vanguarda do artista

e a objeção à sua suposta complacência com gêneros e estilos estrangeiros. (ZAN, 2010, p. 161).

Quase 50 anos depois, no carnaval do Rio de Janeiro, em 2018, em um dos carros alegóricos da escola de samba Paraíso do Tuiuti, chamou a atenção de todo o país a figura de um outro vampiro, pálido e portando uma faixa presidencial verde e amarela cheia de cédulas de dinheiro, que a escola denominou “Vampiro do Neoliberalismo”. A escola trouxe ainda uma ala com manifestantes fantoches e criticou a reforma trabalhista do governo Michel Temer, dentro de um contexto em que o samba-enredo questionava o controle da mídia hegemônica sobre os cidadãos, a abolição da escravidão e sua permanência a partir de outras formas na contemporaneidade. A agremiação ficou em segundo lugar no resultado, mas foi a preferida do público nas redes sociais, tanto por conta do conteúdo de crítica social e política estampado em seu desfile quanto por escancarar o golpe em curso no Brasil para todo o mundo em pleno carnaval através da Rede Globo.

Sobre essas estratégias de driblar os aparelhos repressores estatais e o controle ideológico da mídia elitista, alerta Farias (2015):

Não se pode esquecer que as escolas de samba fazem parte, enquanto instituições civis recreativas, das táticas que visam concretizar a participação no espaço público urbano carioca por parte de grupos subalternos, pobres, com forte mácula étnico-racial e cuja intimidade fora alvo de continuada vigilância tanto pelos aparelhos repressores do Estado republicano quanto pelos mecanismos ideológicos e civilizatórios burgueses, em um período ainda próximo ao fim da escravidão. (FARIAS, 2015, p. 216).

É através do exemplo da arte, utilizando a tática de ocupação dos espaços de produção e difusão de ciência e denunciando os vampiros da democracia no nosso país, diante do fato de que o vampiro

ainda permanece na porta principal, que um grupo de pesquisadoras e pesquisadores e, também, de militantes sociais e políticos de todas as regiões do país, assumindo o seu compromisso com a transformação social progressista, produz publicações de pesquisa ligadas a seus objetivos, além de organizar anualmente com programas de pós-graduação *stricto sensu*, grupos de pesquisa e organizações sociais nacionais e estrangeiras outras tantas atividades, financiadas por agências de fomento como a Fundação de Apoio à Pesquisa e à Inovação Tecnológica do Estado de Sergipe (Fapitec), Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes), Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq) e apoiado pela Associação Brasileira de Pesquisadoras e Pesquisadores pela Justiça Social (ABRAPPS), fundada pelos ex-bolsistas da Fundação Ford no Brasil.

Para Santos (2006), a globalização neoliberal pede novas formas de resistência e novas concepções de emancipação social:

O hiato entre a teoria e a prática tem consequências negativas tanto para os movimentos sociais e organizações progressistas como para as universidades e centros de pesquisa, onde as teorias sociais têm sido tradicionalmente produzidas. Os líderes e os ativistas de movimentos sociais e organizações sentem a falta de teorias que lhes permitam refletir analiticamente sobre a sua prática e esclarecer os seus métodos e objetivos. Por sua vez, os cientistas sociais/artistas, isolados dessas novas práticas e dos seus agentes, pouco podem contribuir para tal reflexão e esclarecimento. Podem até tornar tudo mais difícil ao insistirem em conceitos e teorias que não são adequados às novas realidades. (SANTOS, 2006, p. 170).

É dessa experiência que, assim como a Universidade Popular dos Movimentos Sociais (UPMS), proposta pelo sociólogo do direito português e que objetiva “[...] ultrapassar a distinção entre

teoria e prática, conjugando-as através de encontros sistemáticos entre os que se dedicam essencialmente à prática da transformação social e os que se dedicam essencialmente à produção teórica” (SANTOS, 2006, p. 170), emergiram projetos de pesquisa, intercâmbios, mobilizações, publicações, entre outras atividades que se alinham às propostas da UPMS, ou seja, atividades pedagógicas, atividades de pesquisa-ação para a transformação social e atividades de difusão de competências e instrumentos de tradução.

A coletânea *Práticas e saberes jurídicos para tempos de retrocesso: reações contra-hegemônicas ao desmonte de direitos* é uma dessas atividades de difusão dos métodos e resultados concretos “[...] nomeadamente em termos de novos saberes, designações, conceitos, princípios e métodos de ação coletiva” (SANTOS, 2006, p. 173). Ela está organizada em duas partes: “Saberes jurídicos, retrocesso e instituições”, que propõe um debate sobre o lugar das instituições jurídicas no contexto do retrocesso, com destaque para os riscos que a retirada de direitos dos cidadãos representa para a nossa sociedade no campo da segurança pública, na proteção de grupos minoritários e garantia dos direitos sociais; e “Práticas jurídicas, retrocesso e sujeitos sociais”, que traz uma reflexão sobre as experiências no campo jurídico que renovam e mantêm a esperança na superação do quadro atual de retrocesso, dando aqui especial atenção às experiências e aos debates que envolvem dois daqueles grupos de sujeitos sociais que estão na base da pirâmide social: as mulheres e a população negra.

A Primeira Parte da obra é iniciada com o texto *Segurança pública em tempos de crise: estado de exceção e necropolítica*, de Igor Frederico Fontes de Lima e Ilzver de Matos Oliveira, que analisa, por meio de uma perspectiva crítica, o papel que as políticas de segurança pública vêm desempenhando no atual cenário de crise estrutural. Utilizando o método dialético, o estudo verifica que o senso comum é tomado por uma confusão conceitual que termina por tratar política e segurança como sinônimos. Por meio de conceitos como “Estado de

Exceção”, “Biopoder” e “Necropoder”, respectivamente elaborados por Giorgio Agamben, Michel Foucault e Achille Mbembe, o texto explora, num patamar mais elevado, os efeitos que as alterações nas formas de expressão do poder podem trazer para a consolidação ou para a destruição da democracia. Somadas à confusão do que se entende por segurança e às alterações nas formas de manifestação do poder, mostra que as sensações de medo e de insegurança fazem as pessoas exigirem apenas mais polícia, não enfrentando questões sociais que se constituem como pano de fundo de uma vida violenta. Localizando o estudo no atual contexto do capitalismo, ou seja, na crise estrutural estudada por István Mészáros, entende o trabalho que a suspensão de direitos e garantias fundamentais tem se tornado uma técnica de governo cada vez mais presente, utilizando os aparatos policiais para a contenção e o extermínio das massas sobrantes, aqueles que não têm mais utilidade para o capital. Apontam os autores que as assimetrias sociais se acentuam e os direitos sociais passam a ser vistos como gastos que ameaçam os lucros e, nessa conjuntura, a promoção da vida convive com a cada vez mais presente produção da morte em larga escala: morte dos negros, dos pobres, dos rebeldes, de seres humanos que expressem a necessidade de uma outra organização civilizatória, baseada no respeito à vida e aos direitos humanos.

Em seguida, em *Comunidades tradicionais e normatividade estatal: impasses do monismo jurídico*, André Luís Vieira Elói e Paulo Enderson Oliveira Teixeira defendem que a existência de uma comunidade com modo de vida próprio pressupõe, também, a existência de uma normatividade própria, mesmo que seus próprios integrantes não tenham consciência de tal fato. A partir desta constatação, questionam: como deve acontecer a relação do Estado com estas comunidades, uma vez que este “absorve” tudo para si e impõe sua normatividade a todos aqueles que, pelo menos em tese, dele são integrantes? Deve o Estado reconhecer particularidades normativas destas comunidades, mesmo que talvez entrem em conflito com a sua?

Como o direito trabalha e como deveria trabalhar esta questão? Para chegar às respostas a essas questões norteadoras, os autores propõem repensar o direito a partir de perspectivas que deixem um pouco de lado seu caráter deontológico e valorizem a conexão com a faticidade, com a realidade vigente das comunidades e das relações de poder nelas existentes. Para tanto, sugere uma análise da metodologia de pesquisa antropológica proposta por Malinowski e das contribuições que tal metodologia pode trazer ao direito em conjunto com uma visão do direito, suas fontes e bases legitimadoras influenciadas por uma visão biopolítica. Pretende, assim, demonstrar que a deontologia e o formalismo que embasam o ordenamento jurídico, na verdade, não trazem proteção a grupos minoritários, mas levam risco de opressão e imposição de normas e conceitos de maneira formalmente lícita, expondo a falta de conexão do direito à realidade daqueles aos quais se impõe.

Com *O constitucionalismo do bem-viver e a garantia da água como direito humano fundamental: novo rumo, novos atores*, Beatriz de Santana Prates, Calebe Louback Paranhos e Luiz Ismael Pereira se propõem a analisar a paradigmática garantia constitucional do direito fundamental à água na Bolívia e no Equador e a conexão entre tal previsão e o conceito andino de “Bem-Viver”. O referido conceito orienta diversas constituições do movimento denominado “Novo Constitucionalismo Latino-Americano” e busca, através da harmonia entre os seres humanos e a natureza, criar uma sociedade melhor. Esse movimento jurídico é fruto das lutas dos povos originários no continente e traz inúmeros desafios e vitórias, dentre os quais a possibilidade de pensar um direito que considera os fatores históricos e sociais de seu povo, ao invés de meramente importar modelos estrangeiros.

*Pesquisa empírica em direito e as abordagens baseadas em direitos humanos (Human Rights Based Approaches – HRBA): um relato da experiência do Centro de Referência em Direitos Humanos*

*na Bahia*, escrito por José Cláudio Rocha, Gilberto Batista Santos e Raíssa Ileana Silva dos Santos, é o quarto texto dessa primeira parte e tem como objeto relatar a experiência de pesquisadores(as) do Centro de Referência em Desenvolvimento e Humanidades da Universidade do Estado da Bahia (CRDH/UNEB) com a pesquisa empírica em direito, principalmente os aspectos epistemológicos e metodológicos desenvolvidos desde 2006, com a certificação do primeiro grupo de pesquisa junto ao CNPq, assim como os principais resultados conquistados em termos de boas práticas, políticas públicas, tecnologias sociais, empoderamento da sociedade civil organizada (*empowerment*), prestação de contas dos setores públicos (*accountability*), cidadania e dignidade da pessoa humana. Destacam que o Direito não é mais a ciência normativa do passado, que ele integra o campo de conhecimento das Ciências Sociais Aplicadas (CSAs) e, como tal, deve ser aplicado na busca de soluções para os grandes desafios e problemas nacionais como a emancipação individual e coletiva dos sujeitos de direito e o combate a todas as formas de exclusão e opressão social. Justificam o texto pela importância do debate sobre a pesquisa empírica em direito visando o aperfeiçoamento dos métodos de investigação e o rigor científico da pesquisa, bem como no emprego do direito como tecnologia social aplicada ao desenvolvimento sustentável do país, principalmente de comunidades e grupos em situação de vulnerabilidade social. O objetivo é, assim, relatar a experiência da equipe de pesquisadores(as) do CRDH/UNEB com a pesquisa empírica em direito, destacar a importância do centro de pesquisa como ambiente coletivo de inovação e espaço público de produção, preservação e difusão de conhecimento no século XXI, assim como definir os pressupostos epistemológicos e metodológicos que orientam a pesquisa do grupo em todos esses anos. Foram apresentadas, também, as metodologias de pesquisa e estratégias de coleta de dados da realidade utilizadas pelo grupo, como as Abordagens Baseadas em Direitos Humanos ou, em inglês,

*Human Rights Based Approaches* (HRBA), os Direitos Humanos Emancipatórios (DDHHE), a pesquisa-ação, a pesquisa colaborativa, o Discurso do Sujeito Coletivo (DSC), entre outras, já que a bricolagem da pesquisa e a triangulação de métodos e formas de coleta de dados é um pressuposto para o campo das ciências humanas e sociais. A metodologia empregada no capítulo é o estudo de caso e o relato de experiências. Como resultado, apresentaram as diretrizes de pesquisa do CRDH/UNEB, os métodos de pesquisa empregados e os resultados obtidos no trabalho de, pesquisa, extensão, ensino e inovação social junto a grupos, coletivos e redes no estado da Bahia, esperando inspirar outros grupos e coletivos a desenvolver suas próprias estratégias de estudos.

Finalizando a primeira parte, *Domesticar a democracia no Brasil: a descentralização do Estado como ferramenta para aceitação do diferente na participação da tomada de decisão*, de Caio Gonçalves Silveira Lima, Érica Maria Delfino Chagas e Ilzver de Matos Oliveira, propõe uma reflexão sobre a participação popular dentro do âmbito democrático. Diante dos limites do próprio sistema de governo citado dentro dos moldes liberais para atender aos anseios sociais, reivindica-se uma ampliação do centro decisório na democracia por meio da participação dos movimentos sociais como potencializadores das vozes dos cidadãos durante as gestações. O texto destaca ainda os riscos da centralização do poder de forma ilustrativa com o cenário atual do Brasil. Diante das restrições de diálogos impostas pelo governo federal, surge uma proposta inovadora de resistência estabelecida pela união de governadores dos estados nordestinos, o Consórcio Interestadual de Desenvolvimento Sustentável do Nordeste, o qual visa um desenvolvimento sustentável e solidário entre os entes da região.

A segunda parte da obra é introduzida pelo debate apresentado em *Enfrentamento à violência contra a mulher no Brasil: avanços e desafios das políticas públicas com foco nos autores de violência*, de Grasielle Borges Vieira de Carvalho, Thalita da Silva Pereira

e Verônica Teixeira Marques, em que são discutidos os avanços e desafios empreendidos no processo de enfrentamento à violência contra as mulheres, com foco na implementação da política nacional que visa o combate deste tipo de violência a partir dos autores de violência. De caráter qualitativo, exploratório e descritivo, o texto está baseado em uma revisão sistemática da literatura especializada, junto à consulta e à verificação da legislação e de documentos oficiais que tratam da implementação das políticas públicas relacionadas com este fenômeno. Os resultados apontam que, embora tenham ocorrido avanços no campo, com a formulação de uma política específica que trata da violência doméstica e familiar contra a mulher, ainda há impasses no processo de sua implementação, em especial quando as políticas se detêm ao cuidado e ao acompanhamento das vítimas, resultando em práticas institucionais despreparadas, isoladas e limitadas, o que reflete uma assistência inadequada à mulher em situação de violência quando procura o auxílio do Estado. Assim, o trabalho apresenta a contextualização dos principais conceitos que sustentam a temática, o que permite em um segundo momento analisar os avanços e retrocessos da Política Nacional de Enfrentamento à Violência contra as Mulheres e, por fim, apresentar propostas para possíveis avanços com políticas públicas que englobem os autores da violência doméstica.

*“Mexeu com uma, mexeu com todas”*: reflexões a partir da interação entre movimento feminista e academia, das autoras Claudiene Santos, Franciele Jacqueline Gazola da Silva e Letícia Rocha Santos, analisa em que medida a aproximação entre os dois grupos potencializa a luta pela efetivação dos direitos das mulheres e pela equidade social, por meio de pesquisa, estudos e ações interventivas. A partir da caracterização de ambos os grupos, apresenta as principais temáticas desenvolvidas, bem como as ações realizadas junto à sociedade civil, em diferentes espaços – audiências públicas, atividades acadêmicas, culturais etc. –, buscando compreender como

tais ações contribuem para a legitimação de determinados temas e o fortalecimento de pautas, num universo de diálogo sobre os múltiplos feminismos. Consta que as aproximações têm sido potentes ao fortalecer redes interinstitucionais e comunitárias, por meio da estreita relação estabelecida entre vários de seus membros; debate que utopias e realizações estão sendo suscitadas a partir da atuação destes grupos e como essa aproximação tem contribuído para a concretização dos direitos das mulheres. Percebe que tal aproximação impulsionou a ação direcionada de tais grupos para dar visibilidade a determinadas políticas públicas para as mulheres, em articulação com outras parcerias – sociedade civil, organizações não governamentais e estatais – com as quais uma rede tem sido construída no município de Aracaju, contribuindo para qualificar o debate e a intervenção feminista em diferentes espaços da cidade. Por fim, o texto defende a potência desses encontros para as ações interseccionais que promovam a equidade.

O penúltimo texto da Segunda Parte da obra é *Quilombo de ontem e de hoje: a marca da resistência*, em que as autoras Aparecida das Graças Geraldo e Edilene Machado Pereira apresentam os quilombos como uma das maiores expressões de luta organizada no Brasil, em resistência ao sistema colonial-escravista, atuando sobre questões estruturais, em diferentes momentos histórico-culturais do país, sob a inspiração, a liderança e a orientação política ideológica de africanos escravizados e de seus descendentes nascidos no Brasil. O capítulo faz uma análise histórica do processo de construção dos quilombos no Brasil, desde a colonização – como sinônimo de resistência da população condicionada à escravização – até as comunidades quilombolas nos dias de hoje, que continuam resistindo ao tempo, lutando pela construção da identidade e pela manutenção da cultura africana e afro-brasileira. Considera o texto que os resquícios da exclusão permanecem enraizados na sociedade e os herdeiros dos africanos condicionados à escravização permanecem

vulneráveis, mas que vislumbram nas comunidades quilombolas o refúgio à discriminação, o acalento para a dor e a força para vencer todas as artimanhas da classe dominante, que insiste em diminuir os herdeiros daqueles que foram responsáveis e fundamentais para estruturar a economia capitalista vigente na atualidade.

O último texto da coletânea, intitulado *Pesquisa empírica e a coleta de dados oficiais: análise das negativas com base no fishing expedition e no “solicitante frequente”*, Luiz Ismael Pereira e Gabriel Pereira Penna Andrade discutem as dificuldades e nuances do acesso à informação por meio de dados oficiais, o que gera diversos impactos à pesquisa empírica, principalmente na pesquisa empírica nas ciências humanas e sociais. Isso acaba impactando na produção que tem como enfoque a produção de um devir a partir da realidade local brasileira que necessita da publicidade de tais dados. Como apontam, os principais argumentos da Administração Pública são a “pescaria” (*fishing expedition*) e o “solicitante frequente”, com pouca base legal – e por possuírem critérios pouco claros de enquadramento.

Por fim, espera-se, assim, contribuir com a ampliação de possibilidades de análises desse contexto histórico atual e colaborar com a construção de um direito que possa ser emancipatório.

## REFERÊNCIAS

FARIAS, Edson. O saber carnavalesco: criação, ilusão e tradição no carnaval carioca. *Sociol. Antropol.*, vol. 5, n. 1, Rio de Janeiro, jan./abr. 2015, p. 207-243.

SANTOS, Boaventura de Sousa. *A gramática do tempo: para uma nova cultura política*. São Paulo: Cortez, 2006.

ZAN, José Roberto. Jards Macalé: desafiando coros em tempos sombrios. *Revista USP*, São Paulo, n. 87, set./nov., 2010, p. 156-171.



# **PRIMEIRA PARTE**

**SABERES JURÍDICOS,  
RETROCESSO E INSTITUIÇÕES**





# SEGURANÇA PÚBLICA EM TEMPOS DE CRISE: ESTADO DE EXCEÇÃO E NECROPOLÍTICA

Igor Frederico Fontes de Lima

Ilzver de Matos Oliveira

Apresentado como saída para esse momento de turbulência, o re-  
crudescimento da segurança tem se desenvolvido como uma grande  
ferramenta para violações aos direitos e às garantias fundamentais,  
pilares básicos do Estado Democrático de Direito. Isso porque há  
uma imprecisão no que se entende por segurança pública, rotulan-  
do como tal apenas os aparatos repressivos e instituições policiais,  
e outro equívoco com relação aos entendimentos das causas de co-  
metimento de crimes e das formas sociais de lidar com os cidadãos  
que eventualmente os cometem.

A utilização dessa política fica ainda mais flagrante num ce-  
nário de instabilidade econômica de alta intensidade. Nessa situação,  
a própria sobrevivência do sistema capitalista é posta em xeque e,  
uma vez que não consegue mais atender aos interesses da sociedade,  
entra em crise a sua legitimidade. Nesse estágio, os discursos hege-  
mônicos procuram reduzir os danos da falência do capital e, para  
isso, fragmentam a democracia e culpam o chamado Estado Social  
pelo fracasso do capital. Educação, saúde, alimentação, moradia,  
cultura etc. passam a ser considerados gastos, e não investimentos.  
Ao mesmo tempo a segurança pública é alçada ao patamar de carro-  
-chefe da maioria dos governos.

O resultado dessa mescla de crises, imprecisões conceituais e fragmentação de conhecimentos no Brasil têm se consolidado ao passar dos anos. Temos as polícias mais violentas do mundo, alcançamos a terceira posição no *ranking* de encarceramento mundial e a estabilização da hostilidade como característica da relação entre polícia e determinada parcela da população. Essa conjuntura mobilizou entidades brasileiras e estrangeiras para discutir as inúmeras violações cometidas pelo Estado. Merece destaque a intervenção da Organização das Nações Unidas (ONU) no sentido de recomendar o fim das Polícias Militares no Brasil em relatório elaborado pelo seu Conselho de Direitos Humanos.

As políticas de segurança pública parecem assumir uma posição estratégica na administração do caos societário. Uma vez que a duração e a intensidade da crise econômica não tendem a dar sinais de regressão, vem se consolidando o colapso capitalista, a crise estrutural defendida originalmente por István Mészáros. Os direitos passam a ser vistos como obstáculos, os pobres como indesejáveis e a democracia como um discurso vazio. O Estado de Exceção, que sempre foi a regra na vida dos oprimidos, passa a atuar em outro nível, na viabilização da necropolítica.

## SEGURANÇA PÚBLICA COMO INSTRUMENTO DE GESTÃO DA POLÍTICA

Há um grande equívoco no imaginário popular que reduz segurança pública à polícia. No Brasil esse erro é ainda mais grave, pois a tendência é de reduzir, além do conceito de segurança, a ideia de polícia à polícia militar. Uma das consequências disso é que quando a sociedade se sente insegura ela é incapaz de pensar as causas dessa insegurança e se limita a pedir o endurecimento da polícia. Mais armas, veículos mais potentes e mais policiais, esse é o anseio de

um corpo que, ao não refletir criticamente sobre polícia, política e segurança pública, corre o risco de ser gerido por um Estado policial.

A ideia de segurança pública é, portanto, mais ampla, envolvendo mecanismos de vigilância, disciplina e punição. Como bem analisa Foucault (2008), as políticas de segurança não se resumem ao momento de prisões ou trabalhos ostensivos. A garantia das políticas de segurança também se dá através de técnicas de controle dos indivíduos para construir um diagnóstico de suas personalidades. Um conjunto disciplinar é criado para que os mecanismos de segurança funcionem, a partir de mapeamentos e classificações do que é cada indivíduo – levando em consideração suas estruturas mentais –, entendido em sua complexidade.

Os mecanismos disciplinares, punitivos e de segurança funcionam concomitantemente. Para Foucault (2008, p. 12), “[...] a técnica celular, a detenção em celas é uma técnica disciplinar” e na medida em que a função disciplinar é exercida ela tem como objetivo “consertar” o indivíduo para que ele não cometa mais atos ilegais, portanto é também um mecanismo de segurança.

A segurança pública, entendida como um conjunto amplo de técnicas e mecanismos de vigilância, disciplina, punição etc., tem, no atual estágio de organização da vida humana, o papel de implementar verticalmente a política de limpeza social. Principalmente através dos aparatos policiais, o Estado promove a aniquilação das diferenças. Em alguns momentos essa aniquilação se dá através da retirada de indivíduos do convívio coletivo, mas em outros momentos se dá através do extermínio da própria vida. Em ambos os casos se verifica uma resposta violenta do aparelho estatal, com vistas à supressão de diversidades (LIMA; REGINATO, 2016).

Tendo como elementos a vigilância, a disciplina e a punição, a segurança pública deve ser analisada como uma política composta por técnicas e dispositivos, preventivos e repressivos, que buscam a proteção de direitos e bens jurídicos, visando o andamento da

sociedade de acordo com determinados interesses, vontades e direções. Estabelecer determinada conduta como criminosa não ocorre isoladamente, mas sim em conjunto com a ação do Estado no mapeamento da ocorrência dessas condutas, antes e depois, apontando quais os sujeitos que as praticam, onde as praticam e quais os elementos criminológicos que implicam a ocorrência daquele fato.

Zaffaroni (2014, p. 27), ao analisar a “deslegitimação do sistema penal e a crise do discurso jurídico-penal”, demonstra o papel que a militarização exerce nos órgãos do sistema penal. Não obstante, amplia o leque de participantes desse processo de produção militarizado de valores e condutas, trazendo à baila, inclusive, protagonistas estratégicos no que pertine à produção de valores aceitáveis, como os meios de comunicação, as escolas e outros grupos. É essa construção planejada, dentro de uma perspectiva disciplinadora e extremamente verticalizada, que seleciona os perfis e condutas que devem ser combatidos pelo sistema penal.

Esse processo de produção de valores e condutas aceitáveis é o próprio responsável pela construção de sua antítese. Ao estabelecer as vestimentas adequadas, os cortes de cabelo aceitáveis, as palavras “boas”, os vícios lícitos, as religiões nobres etc., o sistema de organização social estabelece também suas antinomias, portanto, as vestimentas inadequadas, os cortes de cabelo inaceitáveis, as palavras “ruins”, os vícios ilícitos, as religiões más etc.

A mistura da produção de valores inaceitáveis, portanto de inimigos, e de uma segurança pública militarizada não poderia gerar outro resultado senão um desequilíbrio da atuação do poder repressivo estatal, não raro à margem da própria legalidade. Nesse sentido, não é exagero afirmar que ter uma plataforma higienista de segurança pública combatendo o inimigo que foi gerado por uma política de Estado opressora significa institucionalizar o combate, muitas vezes mortal, às minorias.

Optar pela implementação de uma política higienista significa dar aos oprimidos um tratamento de guerra. Isso explica a ostensividade com a qual as Polícias Militares invadem os bairros periféricos em busca de possíveis criminosos. Isso explica a execução sumária de um grande número de seres humanos, que por morarem em favelas e terem a pele preta, foram rotulados de inimigos matáveis.

Menegat (2015, p. 17-18) enxerga essa conduta estatal como fruto de uma crise nas estruturas do próprio sistema capitalista. Ao se apropriar do conceito marxista de “barbárie”, o autor a entende como um “estado regressivo, marcado pela destruição em larga escala”, que indica um limite do capitalismo que põe em risco a existência de toda a sociedade. Entretanto, o movimento de destruição do capital excedente é justamente uma estratégia para viabilizar novas trocas e mais acumulação de capital, ou seja, uma tentativa de dar sobrevida ao sistema. No entanto, o que se percebe é que a continuidade dessa forma de organização social não se dá nos marcos civilizatórios, mas forjando a necessidade de guerras.

Na medida em que as formas de produção e a vida institucional da sociedade burguesa não podem mais determinar com precisão o conteúdo social desta, isto é, precisamente aquilo que comumente chamamos de caráter civilizatório, já que este lhe ultrapassou, transbordando, tal sociedade passa a conviver com um inusitado fenômeno de enterrar cadáveres e esconder horrores, cuja razão de existir ignora olímpicamente, mas desconfia de que a sobrevivência depende da continuidade da produção desses cadáveres e horrores. (MENEGAT, 2015, p. 18).

O Estado está a colocar em uso uma técnica de exercício de poder ao praticar sua política violenta de exterminar as diferenças e a população que lhe é incômoda. A aniquilação da população preta e pobre, através das políticas de segurança pública, é o retrato da

utilização da segurança para promover a morte em nome da vida. Sob a justificativa de acabar com o medo da população, aniquilando os inimigos da sociedade, o Estado faz uma opção política de manter um sistema em detrimento da vida das pessoas, o que mostra a habilidade do aparato de poder de promover a vida – as formas de vida que são hegemônicas e bem quistas pelos setores sociais dominantes –, ainda que por meio da morte, de modo que a violência é vista com bons olhos. A partir da justificativa racionalmente calculada do emprego do extermínio em nome da vida – esse argumento tão cínico quanto frágil –, não se está indo à guerra para matar, mas para proteger a vida dos homens de bem.

O aumento do número dos autos de resistência pode ser considerado um retrato do gerenciamento da vida através das políticas de segurança pública. Por mais que esse instituto jurídico não proporcione nenhuma garantia de aumento na eficiência elucidativa e nem iniba o cometimento de crimes por si só, contribui para a higienização própria da gestão da pobreza através do sistema penal.

A sociologia entrou forte na gestão policial da vida, nas racionalizações do poder da dor e da morte.” Atrás do discurso politicamente correto e do bom-mocismo acadêmico, o que vemos é a cooptação da academia para a legitimação do aumento exponencial dos autos-de-resistência (só no Rio de Janeiro, cerca de 1.300 execuções anuais realizadas pela polícia, legitimadas pela guerra contra as drogas). Nas classificações, estatísticas e geo-referenciamentos haverá sempre espaço para o extermínio dos inclassificáveis. O Estado agencia o extermínio cotidiano e a inteligência trata de mascarar-lo. As operações letais de alta intensidade (como os dezenove mortos num só dia no morro do Alemão) não precisam mais ter sentido técnico, de resultados: o sucesso é o enfrentamento em si. (BATISTA, 2012, p. 3).

Os modelos de segurança, amparados pelo já mencionado 'discurso de "lei e ordem"', são, portanto, modelos bélicos aplicados para gerenciar a pobreza através da punição, muitas vezes uma punição letal. Trata-se de uma técnica gestada nos Estados Unidos, que significou um aumento gritante da população carcerária, fruto da "guerra às drogas", que encarcerou majoritariamente os afro-americanos das classes inferiores. Isso porque essa guerra foi apontada diretamente para "os bairros despossuídos do centro urbano decadente", sendo uma perseguição aos "traficantes de calçada e aos consumidores pobres", num período em que o uso de maconha e cocaína estavam em declínio (WACQUANT, 2007, p. 114-115).

A justificativa para essa estreita meta espacial de uma iniciativa penal de âmbito nacional é fácil de adivinhar: o gueto negro é o território estigmatizado, no qual se considerou que as pessoas que configuram a ameaçadora 'subclasse', mergulhada na imoralidade e na dependência de programas de bem-estar social, uniram-se sob a pressão da desindustrialização e do isolamento social para tornar-se um dos temas mais urgentes das preocupações públicas do país. (WACQUANT, 2007, p. 115).

As ideias de militarização da vida, seletividade penal e geração de um inimigo matável ficam ainda mais claras quando passamos a nos debruçar sobre dados que escancaram a relação de conflito entre o Estado e os cidadãos, notadamente negros, negras e pobres.

No tocante aos dados, temos um em especial que desmente, ou pelo menos relativiza, a afirmação de que no Brasil não existe pena de morte. É que o estudo da Anistia Internacional, de 2011, aponta que as polícias do eixo Rio-São Paulo mataram 42% a mais do que em todos os países onde há pena de morte. Já o Mapa da Violência publicado em 2013 pelo Centro Brasileiro de Estudos Latino-Americanos mostra que o número de mortes violentas de

jovens brancos diminuiu em aproximadamente 20%, entretanto o número de mortes violentas de jovens negros aumentou em torno de 30%. Esse corte racial se agravou ainda mais, como mostra o Mapa da Violência publicado em 2014 pela mesma instituição. Este mapa mais recente mostra que o número de mortes violentas de jovens brancos diminuiu em aproximadamente 32,3%, entretanto o número de mortes violentas de jovens negros aumentou em torno de 32,4%.

A partir de uma leitura que relacione essas estatísticas à nossa tão conhecida realidade social, podemos concluir que há sim pena de morte, mas para os pobres e negros, uma pena de morte extrajudicial, numa situação de aberração institucionalizada que atribui ao militarismo a escolha de quem morre e quem vive (LIMA; OLIVEIRA, 2016).

Atingindo um patamar de dogma, a busca pelo que se entende como ordem – alto grau de planejamento, previsibilidade e homogeneidade – tem como consequência a autorização à violência. Os sujeitos passivos dessa violência são justamente as pessoas que são consideradas “diferentes”, “daninhas”, “estranhas”. Esses são os inimigos da ordem social que busca verticalizar a vida. Matá-los não é crime, o Estado de Exceção passa a ser a regra. A busca pela higiene significa, portanto, matar em nome da vida e, nesse cenário, o “outro” é o inimigo a ser combatido.

## ESTADO DE EXCEÇÃO COMO TÉCNICA DE GOVERNO

A abordagem da segurança pública como responsável para gerenciar barbárie pode nos colocar em outro patamar para investigar as atuais formas de expressão do poder, sobretudo quando são dirigidas às populações mais pobres. Se a diferença é indesejável para os setores sociais que impõem os padrões estéticos, morais e

cognitivos, os pobres atingem o patamar de indesejáveis, inadmissíveis e matáveis.

Um dos resultados mais previsíveis quando se mescla elementos de legitimação da violência, tais quais a construção/aniquiração de inimigos e a difusão de cultura do medo, é a produção de políticas violentas e de anseio do recrudescimento dos aparatos repressivos. Consequentemente, o que se percebe nesse sentido é uma tendência de afirmar os modelos higienistas de segurança pública como se fossem a única proposta possível, institucionalizando, portanto, o combate, muitas vezes letal, aos que não se encaixam nos padrões hegemônicos de valores morais.

A afirmação da ordem pretendida nem sempre se dá de acordo com o respeito aos direitos e às garantias fundamentais. Pelo contrário, o que se vê é que historicamente tem-se percebido a utilização da suspensão desses direitos como um paradigma de governo. Essa suspensão, conceituada por Agamben (2004) como Estado de Exceção, não se caracteriza como uma ação ilegal, pelo contrário, trata-se de uma conduta estatal que age na lacuna da lei, portanto numa zona de indeterminação e incertezas entre o político e o jurídico.

Para ilustrar o conceito, o filósofo italiano utiliza o exemplo do Decreto para a proteção do povo e do Estado, promulgado por Adolf Hitler em 28 de fevereiro de 1933. Esse decreto suspendeu vários artigos da Constituição de Weimar, mas nunca a revogou. Mesmo durante 12 anos o Terceiro Reich não invalidou a constituição, uma vez que o art. 48, § 2º, permitia a suspensão de direitos constitucionais para sanar as ameaças e perturbações à segurança que justificassem a suspensão de direitos. Agamben (2004) entende o episódio como um Estado de Exceção de uma guerra civil legal, anunciada pela criação voluntária de um estado de emergência permanente que autoriza “[...] a eliminação física de adversários políticos, mas também de categorias inteiras de cidadãos que, por qualquer razão, pareçam não integráveis ao sistema político”. (AGAMBEN, 2004, p. 12-13).

O art. 48 da Constituição de Weimar tinha a seguinte redação:

Caso a segurança e a ordem públicas estejam seriamente ameaçadas ou perturbadas, o Presidente do Reich (*Reichspräsident*) pode tomar as medidas necessárias a seu restabelecimento, com auxílio, se necessário, de força armada. Para esse fim, pode ele suspender, parcial ou inteiramente, os direitos fundamentais (*Grundrechte*) fixados nos artigos 114, 115, 117, 118, 123, 124 e 154. (OLIVEIRA; FREITAS, 2010, p. 333).

Ao promulgar o Decreto para proteção do povo e do Estado, suspendendo os artigos da Constituição relativos às liberdades individuais, Hitler não estava agindo contra a constituição, pelo contrário, estava agindo de acordo com ela, mantendo, inclusive, a sua vigência. Dessa maneira, o que se percebe é que Estado Constitucional e Estado de Exceção não são opostos um ao outro. Essa constatação nos permite enxergar que, mesmo em Estados Democráticos de Direito, é possível à excepcionalidade estatal o “agir” de um soberano, existindo, portanto, uma “indeterminação entre democracia e absolutismo” (AGAMBEN, 2004, p. 13).

Há uma relação importante entre Estado de Exceção e soberania. Essa relação se justifica pelo fato de que, na ausência de limites legais, o governante atua como soberano.

Schmitt (2006, p. 7) inicia seu livro com a hipótese bastante clara de que “soberano é quem decide sobre o estado de exceção”. Essa é uma definição limítrofe, que não está vinculada a um caso normal, mas sim à anormalidade. Desta maneira, o soberano não existe na regra, mas na situação excepcional. Essa decisão não é fundamentada por uma norma jurídica, uma vez que essa norma não pode compreender uma exceção absoluta. Isso faz com que o soberano esteja, ao mesmo tempo, dentro e fora do direito.

O conceito de Estado de Exceção pode ser exemplificado também por duas medidas de governos estadunidenses: a) a *military order*, promulgada por George W. Bush, em 13 de novembro de 2001; e b) o *USA Patriot Act*, de 26 de outubro de 2001, promulgado pelo Senado. A primeira autorizou “a *indefinite detention* e o processo perante as *military commissions* [...] dos não cidadãos suspeitos de envolvimento em atividades terroristas.” (AGAMBEN, 2004, p. 14). A segunda autorizou o Procurador Geral a manter presos os estrangeiros sobre os quais pairasse a suspeita de praticar atividades que pusessem em risco a segurança nacional do país. A inovação, nesse caso, foi a anulação do estatuto jurídico do indivíduo, “[...] produzindo dessa forma um ser juridicamente inominável e inclassificável” (AGAMBEN, 2004, p.14-15). Como não se classificam juridicamente, essas pessoas não podem reivindicar direitos e vivem sem garantias, o que ilustra o que o paradigma do Estado de Exceção produz: uma vida sem proteção, vulnerável à violência estatal ou às decisões de um soberano, ou, como define Judith Butler, “uma vida nua” (BUTLER, 2002 apud AGAMBEN, 2004, p. 14-15).

Um dos argumentos mais recorrentes para fundamentar o Estado de Exceção como uma técnica legítima é a existência da necessidade. O princípio *necessitas legem non habet*, formulado no *Decretum* de Graciano, atribui “[...] à necessidade o poder de tornar lícito o ilícito” (AGAMBEN, 2004, p. 40). Isso porque em seu próprio texto (*pars I, dist. 48*) afirma que “[...] por necessidade ou por qualquer outro motivo, muitas coisas são realizadas contra a regra” (AGAMBEN, 2004, p. 40). Além do próprio Graciano, Tomás de Aquino também utiliza o argumento da necessidade para renunciar o cumprimento da lei ao dizer que “[...] se houver um perigo iminente, a respeito do qual não haja tempo para recorrer a um superior, a própria necessidade traz consigo a dispensa, porque a necessidade não está sujeita à lei” (AQUINO, 1265-1273, p. 1547 apud AGAMBEN, 2004, p. 40-41).

A ausência de uma lei, ou a dispensa dela, não necessariamente significa que a atuação soberana se dá por fora do direito. Isso porque existem dois elementos distintos que são fundamentais ao direito: a norma e a decisão. Como num caso normal a obediência à norma é característica principal da ação estatal, na excepcionalidade essa norma é anulada, existindo tão somente a decisão. Contudo, a exceção também é acessível ao conhecimento jurídico, uma vez que a decisão permanece no âmbito jurídico (SCHMITT, 2006).

No segundo capítulo de *O Estado de Exceção*, Agamben (2004, p. 59-61) propõe uma reflexão em torno do sintagma “força de lei”. Este sintagma tem como sentido geral o império da lei e seu poder de obrigar. Enquanto a expressão *eficácia da lei* diz respeito à capacidade de um ato legislativo válido produzir efeitos, *força de lei* “[...] expressa a posição da lei ou dos atos a ela assimilados em relação aos outros atos do ordenamento jurídico”. Porém, o termo não é utilizado para se referir a uma lei, mas a uma não lei. É nesse sentido que alguns decretos – não leis – têm força de lei. O sintagma é utilizado para se referir não a uma forma, mas à força de seu conteúdo. O capítulo é intitulado “força de lei” para evidenciar que no estudo acerca do Estado de Exceção são encontradas muitas confusões entre atos do executivo e atos do legislativo em que a decisão do executivo prescinde de lei, caracterizando o Estado de Exceção como “[...] um espaço anômico onde o que está em jogo é uma força de lei sem lei.”

A implementação dessa gestão estatal excepcional tem como fundamento político a existência de uma força que é maior do que a lei. Uma vez que no Estado de Exceção é por fora da lei que as ações são praticadas, aquele que pratica é soberano, detentor de um poder supremo. Para Schmitt (2006), a soberania é um poder que não depende de ordenamentos jurídicos, ela é o poder supremo que não deriva de conceitos legais nem de procedimento legiferantes.

Essa postura de banalização da morte permite o entendimento da realidade da juventude negra brasileira a partir da figura do

*homo sacer* de Agamben (2010), aquele sob constante ameaça da morte e que, por sua condição de não-cidadão, pode ser morto sem que seu massacre seja considerado um homicídio, pois, por não merecer viver, sua morte não representa nenhuma incongruência com a defesa da paz e dos direitos humanos.

Ao colocar em prática sua política violenta de exterminar as diferenças e a população que lhe é incômoda, o Estado está utilizando uma técnica de governar. O “estado de exceção” se apresenta como uma técnica de governo. Essa técnica se caracteriza pela suspensão total ou parcial de direitos e garantias fundamentais para resolver problemas graves e situações emergenciais. Entretanto essas medidas jurídicas excepcionais não se justificam pelo próprio direito, uma vez que é incoerente afirmar a existência de fundamentação legal para formas ilegais de gerenciar a sociedade, encontrando sua justificação na esfera extrajurídica (AGAMBEN, 2004).

Há uma relação intrínseca entre os regimes autoritários/ditatoriais e a utilização do Estado de Exceção para lidar com o diferente, assim entendido como o indivíduo que diverge das direções políticas, bem como as pessoas que, por não obedecerem a determinados padrões, deixam de ser vistas como cidadãos ou cidadãs. Essa relação se observa pela autorização – ou não impedimento – do extermínio desses seguimentos que não se encaixam no patamar de “aceitos”. Como o extermínio, o sofrimento físico e a violência não ficaram apenas nos regimes totalitários, o Estado de Exceção pode ser verificado também em Estados Democráticos ou Constitucionais (AGAMBEN, 2004).

Entretanto, mesmo que não derive de leis, o poder soberano decide sobre a suspensão do ordenamento jurídico, portanto, ao escolher a resposta a uma situação emergencial, é assim que o poder supremo se afirma como tal: agindo diante do Estado de Exceção. Ao implementar seus mecanismos de exceção, porém, faz-se necessária a substituição daquela lei anterior que não foi suficiente

para responder às necessidades do caso concreto. Isso mostra que o Direito Natural não é suficiente para garantir a soberania na realidade política contemporânea (SCHMITT, 2006). Assim, é a decisão do soberano, extrajurídica, que, ao se mostrar suficiente para resolver as situações que a lei não resolveu, cria força jurídica e legitimidade para as leis substitutivas.

A constatação do Estado de Exceção como técnica governamental de reagir imediatamente a conflitos e situações de crise, suspendendo, total ou parcialmente, o ordenamento jurídico vigente, permitindo o extermínio de uma população que os poderes constituídos julguem incômoda, dá bastante sentido à expressão foucaultiana biopoder. O biopoder vai se dirigir aos acontecimentos aleatórios, pois entende a população como problema político, científico, biológico e de poder. É uma forma de controlar os efeitos da política nas massas, levando em consideração uma quantidade de pessoas e um lapso temporal que permita verificar fenômenos imprevisíveis e, então, agir (FOUCAULT, 1999).

Se entendermos que o corpo é espaço de intervenção do poder do Estado, toda a abordagem que fizemos sobre a violência de estado, sobre o extermínio da população incômoda, sobre a aniquilação do inimigo e sobre as formas verticalizadas de produção de valores e padrões de conduta é reflexo de um Estado de Exceção e da biopolítica.

Ao permitir o assassinato de seres humanos que desobedeçam a normas ou que extrapolem padrões, a sociedade gera inimigos matáveis, fazendo necessária a reflexão acerca do *homo sacer*, proposta por Agamben (2010), analisando-a como contraditória, na medida em que, enquanto é sancionada a “[...] sacralidade de uma pessoa, autoriza (ou, mais precisamente, torna impunível)”. (AGAMBEN, 2010, p. 75).

Em que pese a dificuldade de conceituação dessa figura advinda do Direito Romano, bem como a ambivalência do termo, reconhecida pelo próprio filósofo italiano, a sacralidade do homem

ou da vida evidencia o poder do soberano e a biopolítica que admite e intervém nesse homem matável.

O biopoder mostra a habilidade do aparato de poder de promover a vida – as formas de vida que são hegemônicas e bem quistas pelos setores sociais dominantes –, ainda que por meio da morte, de modo que a violência é vista com bons olhos, a partir da justificativa racionalmente calculada do emprego do extermínio em nome da vida. Não se está indo à guerra para matar, mas para proteger a vida dos homens de bem.

## BIOPOLÍTICA, NECROPOLÍTICA E LUTA DE CLASSES

Foi em um de seus mais famosos livros, *Vigiar e Punir*, que Michel Foucault promoveu uma investigação acerca da influência exercida pelo poder na produção de subjetividades adequadas às formas sociais, notadamente à capitalista. Pensando o poder a partir de sua microfísica, Foucault (1979, apud HILÁRIO, 2016, p. 198) percebe o corpo como o espaço de intervenção primordial, ou seja, o canal para atualização e legitimação do poder.

Essa maneira de exercício do poder teve como marco histórico de transformação o século XVIII. Originalmente elaborado por Foucault (1991), o conceito de governamentalidade se refere a uma alteração paradigmática que se apresenta como uma nova forma de governar. Antes desse marco, o soberano exercia seu poder através do espetáculo da dor e do sofrimento público, por meio da punição exemplar. Com essa ruptura de paradigma, não era mais a morte a finalidade precípua de expressão do poder, mas sim a vida, sua gestão e suas manifestações. Foucault (1988) chamou essa produção ou nova capacidade de promover vida e subjetividades de biopoder.

Este bio-poder, sem a menor dúvida, foi elemento indispensável ao desenvolvimento do capitalismo, que só pôde ser garantido à custa da inserção controlada dos corpos no aparelho de produção e por meio de um ajustamento dos fenômenos de população aos processos econômicos. (FOUCAULT, 1988, p. 136).

A governamentalidade, “baseada na tríade: soberania, disciplina e governo” (ALVES, 2011, p. 116), teve o foco alterado no capitalismo. Isso porque o capitalismo é uma

[...] forma social cujo objetivo é a produção incessante de mercadorias, o corpo deve ser constantemente produzido como dócil politicamente e útil produtivamente, o sujeito da produção e a produção do sujeito são duas faces de um mesmo processo (HILÁRIO, 2016, p. 198).

Foucault está, desta forma, pensando o desenvolvimento capitalista ascendente, em plena expansão.

Mas, o capitalismo exigiu mais do que isso; foi-lhe necessário o crescimento tanto de seu reforço quanto de sua utilizabilidade e sua docilidade; foram-lhe necessários métodos de poder capazes de majorar as forças, as aptidões, a vida em geral, sem por isto torná-las mais difíceis de sujeitar; se o desenvolvimento dos grandes aparelhos de Estado, como instituições de poder, garantiu a manutenção das relações de produção, os rudimentos de anátomo e de biopolítica, inventados no século XVIII como técnicas de poder presentes em todos os níveis do corpo social e utilizadas por instituições bem diversas (a família, o Exército, a escola, a polícia, a medicina individual ou a administração das coletividades), agiram no nível dos processos econômicos, do seu desenrolar,

das forças que estão em ação em tais processos e os sustentam; operaram, também, como fatores de segregação e de hierarquização social, agindo sobre as forças respectivas tanto de uns como de outros, garantindo relações de dominação e efeitos de hegemonia; o ajustamento da acumulação dos homens à do capital, a articulação do crescimento dos grupos humanos à expansão das forças produtivas e a repartição diferencial do lucro, foram, em parte, tornados possíveis pelo exercício do bio-poder com suas formas e procedimentos múltiplos. O investimento sobre o corpo vivo, sua valorização e a gestão distributiva de suas forças foram indispensáveis naquele momento. (FOUCAULT, 1988, p. 136-137).

Hilário (2016, p. 201), ao perceber que a análise foucaultiana se dá num contexto de desenvolvimento do capital, em que o capitalismo opera a todo vapor, necessitando, pois, da produção de vida útil, propõe uma reflexão: “[...] o que aconteceria se esta forma social passasse a não mais precisar produzir a vida enquanto momento essencial de sua manutenção?”. Seria então a ideia de biopoder suficiente para elucidar as relações de poder mais atuais, mesmo num capitalismo em crise?

Cabe-nos, então, a tarefa de contextualizar histórica e socialmente as ideias. A obra que utilizamos como fonte para estudar, ecoar e ponderar o conceito de biopoder, *Vigiar e Punir*, foi publicada em 1975. Levando em consideração que a segunda guerra mundial findou em 1945 e que os anos que se seguiram, até o ano da publicação da obra, foram anos de forte crescimento econômico, notadamente em países europeus e nos Estados Unidos, o período que ficou conhecido como os trinta anos gloriosos foi importante para a observação de Foucault quanto às formas de exercício do poder. Após esse intervalo, o que se vê é um declínio do capitalismo no sentido de não mais satisfazer as necessidades humanas. “Em vez

da ampliação de direitos individuais e políticos, aliados com o crescimento econômico estável – dois pilares constitutivos do arranjo do Estado de Bem-Estar Social” (HILÁRIO, 2016, p. 195), o que vemos é que a consolidação do neoliberalismo tem significado a retirada de direitos que se imaginava estivessem consolidados, enquanto as crises econômicas se sucedem em intervalos mais curtos.

Neste sentido, a financeirização da economia não é uma perversão determinada por uma vontade política, mas decorrente da própria objetividade do todo. Ela é a forma de organização das grandes corporações em tempos de concorrência globalizada, quando os lucros ficam difíceis de se realizarem e os Estados, endividados e enfraquecidos, aparecem como ótimas presas a serem saqueadas. (MENEGAT, 2015, p. 35).

O atual quadro do capitalismo se encaixa muito bem naquilo que Mészáros (2002) chamou de “crise estrutural”. Assim sendo, o que vivemos, notadamente após a segunda metade da década de 1970, é uma crise cujos encadeamentos atingem “[...] o sistema do capital global não simplesmente sob um de seus aspectos – financeiro/monetário, por exemplo –, senão em todas suas dimensões fundamentais, questionando sua viabilidade como sistema reprodutivo social no todo” (MÉSZÁROS, 2002, p. 100). Não se trata mais de uma instabilidade pontual, mas de uma crise nas próprias estruturas do capitalismo que coloca em xeque a sua viabilidade.

A mescla da crise estrutural com a ampliação da automação do trabalho vem produzindo uma parcela social que não consegue vender sua força produtiva. Tendo como tendência, cada vez mais forte, a produção de “trabalho morto”, o capitalismo passa a transformar seus sujeitos produtores – trabalhadores – em pessoas descartáveis. O resultado disso é que a assimilação ou expulsão dos tempos áureos do capital dá lugar ao extermínio de pessoas consideradas supérfluas.

Esta condição determina o comportamento da burguesia: o seu descompromisso autoritário com as necessidades coletivas das sociedades nacionais de onde se originaram; o privilégio dado ao interesse financeiro, levando-a a sustentar estupidamente as conseqüências anti-sociais destas suas ações; a sua frieza social amesquinhadora que a torna abertamente cruel, realizando como algo natural e inevitável a contenção da pobreza por meio da criminalização dos pobres, cujo resultado é o genocídio das ‘massas sobrantes’ neste novo arranjo social. (MENEGAT, 2015, p. 35-36).

Voltando às questões suscitadas por Hilário (2016) acerca da suficiência do conceito de biopoder para explicar as manifestações de poder numa forma social que não mais necessitasse da produção de vida, nos deparamos com um instrumento do filósofo e cientista social camaronês, Achille Mbembe, que se apresenta como uma atualização do conceito de “biopolítica”. Oriundo da periferia do capitalismo, este autor, partindo de uma crítica social foucaultiana, percebe que o atual estágio da organização social fez com que a civilização não tivesse como centro a produção de vida e subjetividades, passando à necropolítica – entendida como a centralidade da produção de morte em larga escala.

É a noção de biopoder suficiente para explicar as maneiras contemporâneas pelas quais o político, sob a égide da guerra, da resistência, ou da luta contra o terror, transforma a morte do inimigo no seu objetivo primário e absoluto? [...] Imaginando a política como uma forma de guerra, devemos nos perguntar: qual o lugar da vida, da morte e do corpo humano (particularmente do corpo mutilado)? Como tais categorias são inscritas na ordem do poder? (MBEMBE, 2003, p. 12).

Uma análise crítica das categorias *biopoder e homo sacer*, respectivamente apresentadas por Michel Foucault e Giorgio Agamben, nos permite concluir que, embora sejam de grande valia e importância, não são autossuficientes, tampouco universais (ALVES, 2011). Nesse sentido, levando em consideração os dados apresentados, relativos à letalidade das polícias brasileiras, o que se percebe é o aumento do número de mortes, uma produção de morte em larga escala.

Vejamos alguns exemplos emblemáticos da ação violenta e letal dos aparatos repressivos estatais na contemporaneidade. Em 2001, na cidade de Cruz das Almas, interior do estado da Bahia, ocorreu um caso claro de extermínio, que foi narrado em 2005 na CPI do extermínio no Nordeste da seguinte maneira: “Na semana em que um policial militar foi assassinado por alguém de nome Daniel, cinco jovens foram executados no final de semana porque se chamavam Daniel ou tinham parente chamado Daniel” (AZEVEDO, 2013, n.p.).

Em 11 de maio de 2012, ocorreu uma verdadeira caçada que vitimou Márcio José Sabino Pereira, mais conhecido como Matemático, um dos maiores traficantes do Rio de Janeiro. Um ano após o episódio, as imagens foram ao ar em rede nacional, no programa “Fantástico”, da Rede Globo.

Matemático era monitorado pela Polícia Federal havia cinco meses. Por meio do uso de escutas telefônicas e rastreadores, a Polícia Federal conseguiu saber a sua localização exata e, naquela noite, repassou as informações à Polícia Civil do estado do Rio de Janeiro. “A perseguição se estendeu por cerca de nove quarteirões. Durou menos de dois minutos. Um trecho de aproximadamente um quilômetro de extensão virou uma praça de guerra. Depois da caçada, o traficante foi encontrado morto.” (GLOBO, 2013). Ao visualizar o traficante Matemático, conseguimos ouvir o diálogo dos policiais. Um policial diz: “tá parecendo ele, hein?”, o outro responde: “é isso aí, parece mesmo”. Logo depois desse diálogo os policiais abrem fogo

contra o Márcio José e passam a perseguir o carro em que ele está por nove quarteirões, ao atirar ouvimos as falas dos policiais: “pega, pega, pega. Pega. Pega, vai. Dá mais. Dá, dá, dá.” Durante todo esse percurso eram disparados tiros que atingiram residências e a própria vítima. Uma nova fala de um policial é ouvida: “O alvo está baleado aí. Pergunto pra você: cara, a equipe da Polícia Militar está com dificuldade de chegar aí, correto? Eles estão sem blindado” (GLOBO, 2013, n.p.).

Uma operação de polícia que é feita por helicóptero, sem nenhum apoio por terra, nos moldes mostrados no vídeo, é bem emblemática. Essa operação mostrou que o Estado abriu mão de prender o “traficante Matemático”, portanto não era necessário carro de polícia, não eram necessárias algemas. Uma execução clara, uma pena de morte sem direito de defesa, sem contraditório, sem devido processo legal. A vida de Márcio José Sabino Pereira não mereceu ser vivida, ele era, nas palavras de Orlando Zaccone (2015), um “indigno de vida”.

O México também tem um caso emblemático recente. O desaparecimento forçado de 43 estudantes, no dia 26 de setembro de 2014, na cidade de Iguala, ficou conhecido como o “Massacre de Iguala”.

Em vez de ser um caso isolado, é um caso emblemático, porque, segundo uma das revistas de maior circulação no México, a Revista Proceso (edição de 8 de fevereiro de 2015), durante o atual governo de Henrique Peña Nieto, um mexicano desaparece a cada duas horas. No caso dos estudantes, eles eram da Escuela Normal Rural Isidro Burgos de Ayotzinapa, filhos de camponeses, em geral alunos com baixos recursos, pobres, com uma tradição de luta e vinculados a uma das mais persistentes organizações estudantis mexicanas, a Federación de Estudiantes Campesinos Socialistas de México (FECSM). Quando foram capturados, em 27 de setembro de 2014, esses

estudantes estavam a caminho da Cidade do México para participar de uma manifestação de lembrança ao chamado massacre de Tlatelolco. No município de Iguala, Guerrero, os estudantes foram levados à delegacia central de Iguala por veículos oficiais da política e de lá não se sabe para onde foram. Um tipo de procedimento necropolítico muito parecido com aquele utilizado no que ficou conhecido como ‘caso Amarello’, em que um indivíduo foi levado por uma viatura oficial e logo depois sumiu, uma ‘desaparición forzada’ à brasileira. (HILÁRIO, 2016, p. 207).

É essa transição que Mbembe (2003) chama de necropolítica. Uma política que altera o seu eixo de atuação, passando da produção da vida para a aniquilação em larga escala. “Aqui a tendência para o ‘trabalho morto’ na produção de valor encontra o ‘trabalho de morte’ da política. Os indivíduos começam a sobrar diante da forma social atual, pois já não são mais rentáveis” (HILÁRIO, 2016, p. 203).

A análise dos números já mencionados, notadamente os constantes do Mapa da Violência, demonstram o aumento da letalidade das forças policiais brasileiras. Por ter a polícia que mais mata no mundo e nos localizarmos, politicamente, na periferia do capitalismo, o Brasil é um exemplo de como há uma mudança no eixo de exercício do poder. Entretanto, esse necropoder, ou poder de morte, não se dirige igualmente a todas as pessoas e a todos os setores sociais. Os negros e pobres, moradores das zonas periféricas das cidades, são as grandes vítimas desse genocídio, numa verdadeira guerra contra os pobres (BATISTA, 2003).

Pensar o conceito de “necropolítica” nos permite refletir sobre as alterações que os contextos sofreram. A partir de pensamentos gestados em momentos distintos podemos, com complexidade, exercitar as teorias críticas partindo das periferias do capitalismo para, no momento em que as estruturas do sistema parecem ruir,

entender por que passamos a conviver com a postura de produção de morte. Se é verdade que as estruturas sociais parecem ruir, parece ser verdade também que a insistência na manutenção dessas mesmas sociedades recrudesce a forma com a qual os Estados lidam com os “restos sociais”.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Em tempos de crise estrutural, a segurança pública desponta como a grande ferramenta de gestão da política. Isso ocorre porque nesse contexto uma sociedade cindida em classes não supera os seus conflitos, mas intensifica-os. Não é obra do acaso a confusão em torno dos conceitos de segurança, pelo contrário, ao reduzir seu significado, as classes dominantes fortalecem os aparatos policiais e os utilizam para conter e exterminar as ameaças ao lucro, ou, noutra perspectiva, ameaças a seu projeto de civilidade lucrativa.

O conceito de Estado de Exceção apresentado por Giorgio Agamben é de extrema utilidade para percebermos que a suspensão dos direitos e garantias fundamentais, mesmo num contexto de Estado Democrático de Direito, é uma técnica bastante presente para a execução de políticas. Repetem-se os discursos da necessidade de utilização do poder sem parâmetros de garantias ao indivíduo que ameaça a ordem. Cultura do medo e construção de inimigos sociais servem para legitimar essas condutas estatais autoritárias.

Ao tempo em que o sistema capitalista vai definhando, as técnicas de exceção passam a se aplicar com mais frequência e com mais intensidade. As áreas periféricas das cidades brasileiras vêm se transformando em cenários de guerra, notadamente no Rio de Janeiro, onde vige uma intervenção militar – de caráter não jurídico. Nessas guerras internas as vítimas são os negros e pobres, as guerras não são contra o crime, o combate não é à pobreza; a guerra é contra os pobres.

As violações a direitos humanos, que já existiam com as políticas de grande encarceramento, ganham ainda mais espaço com as intervenções letais. A violência de Estado é também a letalidade estatal. Se antes falávamos apenas em produção da vida padronizada, voltada à produção de capital, hoje enxergamos que as manifestações de poder, num sistema em ruínas, não se preocupam em esconder o seu caráter de necropoder. A pauta de direitos humanos, portanto, ganha uma nova tarefa: denunciar e subverter a organização societária que necessita da produção de morte em larga escala para sobreviver.

## REFERÊNCIAS

AGAMBEN, Giorgio. *Estado de Exceção*. São Paulo: Boitempo, 2004.

AGAMBEN, Giorgio. *Homo sacer: o poder soberano e a vida nua I*. Belo Horizonte: Universidade Federal de Minas Gerais, 2010.

ALVES, Jaime Amparo. Topografias da violência: necropoder e governamentalidade espacial em São Paulo. *Revista do Departamento de Geografia – USP*, v. 22, p. 108-134, 2011.

ANISTIA INTERNACIONAL. *Use of force: guidelines for implementation of the un basic principles on the use of force and firearms by law enforcement officials*. Amsterdam. 2015. Disponível em: <https://policehumanrightsresources.org/use-of-force-guidelines-for-implementation-of-the-un-basic-principles-on-the-use-of-force-and-firearms-by-law-enforcement-officials>. Acesso em: 08 maio 2022.

AZEVEDO, Lena. Crueldade e impunidade marcam crimes de policiais: perseguidas pelos matadores, famílias sofrem com falta de apoio do Estado e com desleixo nas investigações; casos já foram

encaminhados para ONU e OEA. *Pública - Agência de Jornalismo Investigativo*, São Paulo, jul. 2013. Disponível em: <https://apublica.org/2013/07/crueldade-impunidade-marcam-crimes-de-policiais>. Acesso em: 15 nov. 2017.

BATISTA, Vera Malaguti. *O medo na cidade do Rio de Janeiro: dois tempos de uma história*. Rio de Janeiro: Revan, 2003.

BATISTA, Vera Malaguti. *Adesão subjetiva à Barbárie*. 2.ed. Rio de Janeiro: Revan, 2012.

FOUCAULT, Michel. *História da sexualidade I: a vontade de saber*. Rio de Janeiro: Edições Graal, 1988.

FOUCAULT, Michel. Governmentality (lecture at the Collège de France, 1 February). In: BURCHELL, Gordon; MILER (org.). *The Foucault Effect - Studies in Governmentality*. Chicago: Chicago University Press, 1991. p. 87-104.

FOUCAULT, Michel. *Em defesa da Sociedade: curso no Collège de France (1975-1976)*. São Paulo: Martins Fontes, 1999.

FOUCAULT, Michel. *Segurança, Território, População*. São Paulo: Martins Fontes, 2008.

GLOBO. *Imagens mostram perseguição e caçada ao traficante Matemático*. 2013. Disponível em: <http://g1.globo.com/fantastico/noticia/2013/05/imagens-mostram-perseguiacao-e-cacada-ao-trafficante-matematico.html>. Acesso em: 28 nov. 2017.

HILÁRIO, Leomir Cardoso. Da biopolítica à necropolítica: variações foucaultianas na periferia do capitalismo. In: *Sapere aude*, v. 7, p. 194-210, 2016.

LIMA, Igor Frederico Fontes de; OLIVEIRA, Ilzver de Matos. Desmilitarização das polícias, política criminal e direitos humanos no Estado Democrático de Direito. In: *Revista de criminologias e políticas criminais*. Brasília: Editora do CONPEDI, 2016, v. 2, n. 1, p. 1-19.

LIMA, Igor Frederico Fontes de; REGINATO, Andréa Depieri de Albuquerque. *A construção do inimigo como elemento de legitimação da militarização das polícias*. 2016. No prelo.

MBEMBE, Achille. Necropolitics. *Public Culture*, Duke, v. 15, n. 1, p. 11-40, 2003.

MENEGAT, Marildo. *Estudos sobre ruínas*. Rio de Janeiro: Editora Revan, 2015.

MÉSZÁROS, István. *Para além do capital*. São Paulo: Boitempo Editora, 2002.

OLIVEIRA, Carlos Augusto; FREITAS, Márcio. Artigo 48<sup>o</sup>. *Revista dos Estudantes de Direito da Universidade de Brasília*, [s. l.], n. 6, 2010. Disponível em: <https://periodicos.unb.br/index.php/redunb/article/view/20436> Acesso em: 08 mai. 2022.

PASTANA, Débora Regina. *Justiça penal no Brasil contemporâneo*. Discurso Democrático, prática autoritária. São Paulo: UNESP, 2009.

SCHMITT, Carl. *Teologia política*. Belo Horizonte: Del Rey, 2006.

WACQUANT, Loic. *Punir os pobres: a nova gestão da miséria nos EUA [A onda punitiva]*. 3. ed. Rio de Janeiro: Editora Revan, 2007.

ZACCONE, Orlando. *Indignos de vida: a forma jurídica da política do extermínio de inimigos na cidade do Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro: REVAN, 2015.

ZAFFARONI, Eugenio Raúl. *Em busca das penas perdidas: a perda da legitimidade do sistema penal*. 5. ed. Rio de Janeiro: Revan, 2014.

# COMUNIDADES TRADICIONAIS E NORMATIVIDADE ESTATAL: IMPASSES DO MONISMO JURÍDICO

André Luís Vieira Elói  
Paulo Enderson Oliveira Teixeira

Em um país formado por grupos étnicos e culturais das mais diversas origens e singularidades, como o Brasil, vende-se a ideia de que o Estado e o Direito devem buscar neutralidade para que todos os modos de vida singulares possam conviver de maneira pacífica e harmoniosa. Imbuídas pelo paradigma do Estado moderno, a pesquisa jurídica e a prática dos tribunais vendem a ideia de racionalidade – no sentido moderno cartesiano – e se justificam por esta. Desta forma, dão a ideia de legitimidade às suas decisões e à forma como trata os grupos que as compõem, puxando para si – ente neutro – todas as decisões e a produção de normas de conduta.

Daí surgem algumas questões de grande relevância. Se o Estado chama para si a responsabilidade da produção normativa e impõe suas normas a todos aqueles que são integrantes, todos participam efetivamente da criação de normas? É possível que o Estado reconheça aquelas de cada grupo que o compõe? E como o Direito trabalha ou deveria trabalhar este problema?

O trabalho pretende refletir sobre possíveis respostas às perguntas, trazendo formas alternativas de se pensar e aplicar o direito, que não sejam o monismo jurídico. Para tanto, faz-se levantamento

bibliográfico de autores que auxiliam a repensar o Direito a partir de perspectivas que deixem um pouco de lado seu caráter deontológico e valorizem a conexão com a facticidade, com a realidade vigente das comunidades tradicionais e das relações de poder nelas existentes. A deontologia e o formalismo que a embasa, em verdade, não estabelecem proteção a grupos minoritários, mas levam risco de opressão e imposição de normas e conceitos de maneira formalmente lícita, expondo a falta de conexão entre Direito e realidade.

O Estado, ainda hoje compreendido em uma visão moderna, é considerado como único responsável, e competente, para a produção de normas no território que o compõe. Assim sendo, ele atribuiu a si toda a competência normativa e submete à sua verdade todos os grupos que o compõem.

Em uma visão formalista do Direito, tal centralização poderia ser benéfica, pois não permitiria que um grupo que estivesse no exercício do poder submetesse outros às suas concepções. Tal visão é encontrada, por exemplo, na “Teoria Pura do Direito” (KELSEN, 2006). Nessa concepção, poder-se-ia ter a percepção de que as comunidades estariam protegidas por um Direito neutro, que, portanto, não pretende oprimi-las. Entretanto, na prática, não é bem isso que acontece; o que se vê é um Estado que utiliza o Direito para determinar padrões aos seus sujeitos, a quem “protege”. O caso das comunidades tradicionais – quilombolas, indígenas, ribeirinhos e outras – não foge à regra.

Ao chegar a uma determinada comunidade para oferecer proteção jurídica, o Estado, mesmo que não intencionalmente, constrói discursos e normas que são resultados de suas relações de poder, as quais sempre “funcionam” e se reproduzem. Para entender como ocorrem essa reprodução de discurso e a dinâmica do Judiciário como produtor de verdade é necessária uma análise tanto de alguns postulados juspositivistas como de linhas críticas do Direito e da Filosofia.

## O ESTADO E A CENTRALIZAÇÃO DA PRODUÇÃO NORMATIVA

O Estado moderno, operacionalizado pelo Direito, foi construído sobre uma concepção centralizadora da produção e aplicação de normas, de maneira pouco discutida pelos juristas. O grupo majoritário, no sistema representativo moderno, coloca as regras que julga como benéficas para a coletividade, ao mesmo tempo que tem o controle de sua aplicação.

Tal funcionamento se mostra, na prática, como um grande empecilho para a construção de um Estado plural e democrático. Ora, como pensar em neutralidade se há um grupo exercendo o poder e impondo seus pontos de vista enquanto se prega que o Direito e o Estado são neutros e racionais?

Para agravar tal problema, tem-se uma visão do Direito como algo separado de seus sujeitos, algo quase metafísico, portanto quase inquestionável.

Concepções formalistas do Direito influenciam diretamente o pensamento e o tratamento desse saber na prática jurídica. A intenção de construção de um método racional e científico para o Direito pode parecer boa se pensarmos em cientificidade e racionalidade como a possibilidade de mostrar e discutir razões. Entretanto ela acarreta problemas, pois o Direito tem pensado o Direito de forma separada de sua realidade, resultando disso uma espécie de construção metafísica. Este pensamento formalista é corroborado por teses nas quais afirma-se que “[...] quase todas as regiões do mundo que são consideradas ‘Estados’ independentes dispõem de sistemas jurídicos estruturalmente semelhantes, apesar de haver certas diferenças substanciais” (HART, 2012, p. 3).

O Direito se caracterizaria por semelhanças estruturais que independeriam de seu conteúdo. O que tornaria possível reconhecer a existência de um ordenamento jurídico seria: a existência de

normas que proíbem ou permitem comportamentos, sob pena de sanção; normas que oferecem reparação a quem sofreu algum dano; normas que especificam como realizar atos jurídicos privados; a existência de tribunais; e a existência de um Poder Legislativo, para criar, modificar e abolir normas (HART, 2012).

Portanto, percebe-se que para Hart, assim como para Kelsen, a existência de uma ordem jurídica não depende de seu conteúdo, não está relacionada com a materialidade. A existência do ordenamento depende da existência de certas estruturas normativas e da aplicação do Direito.

Em princípio, tal concepção não seria empecilho ao reconhecimento das peculiaridades de comunidades tradicionais, pois a estrutura de aplicação de normas funcionaria apenas analisando problemas concretos sob a perspectiva objetiva do sistema normativo.

Entretanto, o formalismo é utilizado não apenas como meio de identificação da estrutura de um ordenamento, mas como meio de justificação do próprio Direito e das decisões que surgem. As bases de justificação dos ordenamentos jurídicos demonstram o porquê da imposição do Estado e da sua normatividade e porque, dentro dessa visão, uma normatividade diferente não pode ser aceita.

Segundo Hart, dizer que um ordenamento jurídico existe é “[...] uma afirmação bifronte, que visa tanto à obediência pelos cidadãos comuns como à aceitação pelos funcionários das regras secundárias como padrões críticos comuns de comportamento oficial.” (HART, 2001, p. 128 apud SGARBI, 2009, p. 127).

Em um sistema jurídico complexo formado por normas que estabelecem padrões de comportamento e normas secundárias que estabelecem competências e viabilizam a concretização das normas primárias, é a atuação dos funcionários – aqueles aos quais é dada competência para a aplicação de normas – que realmente confere validade ao ordenamento. Já o “aspecto interno” – capacidade racional como

motivo de obediência às regras – pode realmente levar os sujeitos a obedecerem às normas; contudo, mesmo que isso não ocorra, se os funcionários concretizarem as normas primárias, exercendo a regra de reconhecimento, o sistema jurídico ainda será válido. Cita-se como exemplo alguém sofrer sanção por não obedecer determinada norma, possuindo para a desobediência uma justificativa que pareça ser plenamente racional.

Mesmo que uma comunidade tenha se desenvolvido ao longo de décadas ou séculos de maneira totalmente isolada, concebendo valores, práticas, relações de poder e, conseqüentemente, uma normatividade própria, terá ela de se submeter ao Direito trazido pelo Estado, pois seu reconhecimento é desnecessário. Ora, só é preciso o reconhecimento dos funcionários, aqueles que compõem a força política majoritária dentro do Estado, haja vista o Direito justificar-se pelo reconhecimento daqueles a quem ele próprio deu atribuição para tanto.

Ou seja, a validade do ordenamento está sujeita não à aceitação racional por parte daqueles que se sujeitam às normas, mas ao próprio ordenamento, que é controlado pelo grupo com maior força política no momento. E, sendo a atuação dos funcionários a “pedra fundamental” para a regra de reconhecimento a qual se dá por competências atribuídas pelo próprio ordenamento, pode-se dizer que, em verdade, o ordenamento legitima a si próprio e o exercício de poder por grupos majoritários.

A continuidade da visão do Direito em comento jamais permitiria o reconhecimento de outras normatividades dentro de um único Estado, pois, se são os operadores que devem reconhecer as normas como válidas ou não, visões diferentes serão excluídas da racionalidade neutra do Direito. Portanto, mesmo que não compartilhe com nenhum valor ou não concorde com as normas do Estado no qual se insere, uma comunidade quilombola estará submetida às suas regras.

A partir dessa concepção formalista, que se pretende neutra – e que, supostamente, não é opressora –, o Direito cria uma falácia: existem regras universais que pela razão – e por ela explicadas – deveriam ser aplicadas a todos de maneira uniforme. Trata-se essa de uma razão que, por ser “isenta”, representaria (ou traria) a verdade aos seres humanos. E, de tal maneira, o Direito passa a se justificar por si mesmo, e ser produzido de acordo com as próprias normas justificadas por outras normas em um escalonamento lógico, que tenta reproduzir o método das chamadas ciências duras – um método que traz a verdade, e não a realidade.

A ciência moderna, muito preocupada com a fundamentação de suas proposições por meio de métodos, buscou eliminar toda e qualquer forma de *pré-conceito* (*preconceito*). Pautados nessa premissa, juízos seriam válidos apenas por meio de métodos racionais.

A tendência geral da *Aufklärung* é não deixar valer autoridade alguma e decidir tudo diante do tribunal da razão. Assim, a tradição escrita, a Sagrada Escritura, como qualquer outra informação histórica, não pode valer por si mesma. Antes, a possibilidade de que a tradição seja verdade depende da credibilidade que a razão lhe concede. A fonte última de toda autoridade já não é a tradição, mas a razão. (GADAMER, 1997, p. 363).

Nessa eliminação dos preconceitos em busca de um discurso neutro e racional, o Direito, por ser o único produtor de “verdades”, atua como um padronizador de discursos, atuação que gera efeitos além da esfera jurídica por massacrar pensamentos minoritários e divergentes. Portanto pensar na proteção às comunidades quilombolas sem efeito de “padronização” é repensar o Direito, avançando rumo a uma construção do direito que não sustente nenhum discurso majoritário e nem omita ou abafe discursos de minorias políticas.

## A BIOPOLÍTICA DE MICHEL FOUCAULT

Crítico da ciência moderna, Michel Foucault buscou desconstruir seus postulados e a “metafísica ontoteológica da soberania” (nas palavras do professor e psicanalista Fábio Belo), que seria resultado ou motivo da separação supostamente objetivista que o pensamento moderno fez do Direito – por meio dos postulados juspositivistas –, separando-o de seus sujeitos.

Geralmente, a obra de Foucault é dividida em dois momentos de construção, a arqueologia e a genealogia; em cada um, o filósofo francês investigou o fenômeno do poder de forma diferente, tentando demonstrar que nem sempre a intenção primária do discurso dominante é aquela que se aplica de fato.

Em sua fase arqueológica, Foucault posicionou-se sobre a verdade científica, afirmando que a verdade em uma época está ligada ao sistema de poder no qual se insere o ser humano. Portanto, se o conhecimento científico busca dizer verdades, também estará ele envolto e influenciado diretamente pelo poder.

Na fase genealógica, Foucault analisou como o poder “funciona”, suas práticas e como ele se desenvolve entre as pessoas. O poder, segundo o filósofo, pode ser representado como uma rede que se estende ao corpo social, espalhada como micropoderes – sementes de um fruto inacessível.

Foucault “escavou”, tal como arqueólogo, em busca de formas discursivas de momentos distintos da história e, posteriormente, investigou como o poder funciona em uma Sociedade de Direito.

Semelhante ao desvelamento dos preconceitos de Gadamer, Foucault preocupou-se em estudar uma ontologia histórica do sujeito, tendo demonstrado que cada sujeito é moldado por seu próprio tempo. No que tange ao Direito, o francês também demonstrou que, além de formalizar o poder e dar meios de sustentá-lo, o Direito

produz “verdades” por meio de seu próprio discurso. E essas passam a ser, com o tempo e a repetição, parte dos preconceitos dos sujeitos, que, por sua vez, as reproduzem e transmitem (tradição). Assim como Gadamer, Foucault percebeu que o homem está inserido em um mundo de linguagem e que dele se constitui; portanto não há como dissociar poder, Direito e verdade (FOUCAULT, 2009).

E, novamente aproximando os filósofos francês e alemão citados, Foucault não pretende, a partir de suas análises de poder, criar teorias – ou métodos, nos termos de Gadamer –, mas empreender análise dos efeitos que este “poder que funciona” gera sobre a sociedade e as relações entre homem e Estado (RABINOW; DREYFUS, 1995).

[...] o poder não é apenas aquele exercido formalmente pelo governante soberano, ou pela nação, ou pelo povo, ou até pelo Estado, mas uma imbricada rede de relacionamentos inerente a sociedade, formado por práticas sociais, da qual ninguém está alheio.

Nessa acepção, as relações de poder utilizam o direito para criar discursos de verdade [...]. Segundo Foucault “somos submetidos pelo poder à produção da verdade e só podemos exercê-lo através da produção da verdade. [...] O poder não para de nos interrogar, indagar, registrar e institucionalizar a busca da verdade.” Por ser o direito o discurso da verdade, e a verdade criadora do direito, Foucault busca demonstrar que o direito, em sua capilaridade, fomenta relações de sujeição. (FOUCAULT, 2009, p. 180).

O Estado, então, atuaria como o braço jurídico, e armado, das relações de poder que permeiam as vidas dos seres humanos e reproduzem discursos de verdade, muitas vezes cruéis e opressores. E mediante a reprodução desses discursos, cria-se uma ilusão de ordem e neutralidade da legislação, que, em função do funcionamento do

poder, muitas vezes é aceita e replicada – até mesmo por aqueles que por essa mesma “verdade” são excluídos.

Em alguns aspectos similar a Hegel, porém de maneira menos idealista, Foucault lecionou sobre o poder circular e funcional em todas as direções, pois o governante precisa do governado, sem o qual não teria capacidade de organizar os níveis inferiores das instituições estatais e da sociedade.

O poder não tem uma única direção. Não existe somente de cima para baixo. Para Foucault, ele circula e é exercido em todas as direções. O governante precisa do governado, pois sem esse não seria eleito, precisa de sua base política, pois sem essa não teria capacidade de organizar os níveis inferiores das instituições estatais e da sociedade. Assim, não se deve observar somente aquele que nominalmente possui o poder no mais alto escalão para entender como o poder funciona na sociedade, porém analisar, de baixo para cima, como funciona nos níveis inferiores, para depois subir, em ordem de entender as reais relações do poder. (BRANDÃO, 2012, p. 8).

A partir de Foucault, utilizando-se o termo de Gadamer, o poder passou a ser entendido como algo que caminha junto à tradição, atrelado à linguagem. Se o ser humano está imerso na linguagem, como lecionou Gadamer, também está imerso em relações de poder transmitidas por meio de seu uso. As relações de poder são concebidas, mesmo que involuntariamente, e passam a fazer parte dos preconceitos dos sujeitos, que, se não conseguirem problematizá-las, as reproduzirão.

As sociedades modernas utilizam instrumentos de disciplina e normalização, em uma tentativa de unificar discursos de verdade. No campo jurídico, isso fica explícito quando qualquer abordagem teórica não formalista é exposta, surgindo sempre determinadas

perguntas. E quanto à segurança jurídica? O juiz tem de decidir? Como fará o juiz se não tiver alguma discricionariedade? Essas perguntas, que podem surgir de alguém bem-intencionado ou não, desvelam uma forma de funcionamento do poder no Direito: o discurso que prescreve a necessidade de alguém resolver os problemas de todos e da segurança jurídica quase sempre vinculada à manutenção de práticas independentes da realidade. Ou seja, é o poder tanto exercendo a sua função como atribuindo a si tal responsabilidade.

[...] como os sujeitos se tornam objetos construídos e normalizados pelas relações de poder, a partir das tecnologias sociais baseadas em saberes. Nesse diapasão, o sujeito se torna cego aos elementos de dominação presentes na sociedade, inviabilizando um pensamento crítico a respeito das instituições, aceitando as verdades postas pelos mecanismos de poder como o correto espelho da natureza. (BRANDÃO, 2012, p. 11).

Dentro dessa perspectiva do funcionamento do Direito como uma rede, existem figuras que personificam o poder e a construção de verdade: os juízes (chamados por Kelsen de “intérpretes autênticos”). Apesar de ser pensado “todo poder emanar do povo” em democracias, quem diz o Direito, quem tem a jurisdição, é o magistrado ou o Poder Judiciário, braços do Estado – produtores legítimos de verdades.

Sob o prisma teórico de Foucault, é possível perceber que outras formas de diálogo são necessárias à construção de um mundo não excludente e não padronizado. O Direito não deve ser visto apenas como um sistema de normas metafísico, e sim, pautar-se também na realidade e seus fenômenos concretos.

Ao lecionar sobre a governamentalidade, Foucault esclareceu ainda mais o funcionamento do poder no Direito, isso mediante análise sobre a formação dos Estados ao longo da história. Graças

ao seu estudo, Foucault pôde compreender como os Estados, desde a sua formação, na concepção moderna, formaram-se de maneira cada vez mais metafísica, tendo sido concebida como finalidade de si mesma a soberania. Ou seja, não importa se existe a figura de um soberano ou a soberania da lei, a lei deve ser obedecida por estar para além do próprio sujeito, por ser metafísica – à qual não se pode ter acesso.

A partir disso, ao que visa o Estado é a manutenção das estruturas de poder e suas relações; e a origem do próprio termo demonstra isso: Estado deriva do termo *status*, que, em latim, significa “situação”, “condição”. O Direito como produtor de narrativas e discursos que se pretendem verdadeiros funciona como meio de viabilizar essa manutenção de *status*.

À luz da obra de Foucault, pode-se perceber como a narrativa jurídica, a jurisdição – entendida como ato de dizer o Direito –, reproduz no seio do Legislativo e do Judiciário as relações de poder, submissão e sujeição que permeiam toda a sociedade, todas as comunidades. Ao “levar sua proteção” às comunidades tradicionais, o Estado, compreendido de maneira moderna, monista, em verdade, promove o poder de modo a padronizar as comunidades e submetê-las aos seus próprios jogos de poder. Nos estudos do filósofo francês, encontra-se a agudeza necessária ao pensamento que não se restringirá, que se sofisticará, interferindo na realidade, pois é a partir dela que se retoma o problema do funcionamento do poder.

## A HERMENÊUTICA E O DIREITO COMO ALGO DO QUAL FAZEMOS PARTE

Ao contrário do pensamento moderno, para Heidegger e Gadamer o conhecimento não é algo metafísico, separado da vida do homem. Em verdade, o conhecimento é inseparável das experiências

e do mundo onde está o homem; o mundo é onde se dá a compreensão, onde acontece o processo hermenêutico.

Os ensinamentos de Gadamer mostram que podem ser adotados caminhos que desvelem preconceitos (pré-conceitos) imersos na linguagem e constituídos pelas relações de poder. Esse processo de compreensão acontece na mediação do universo prévio de linguagem, onde o hermenauta espelha-se (historicidade), e o evento ou fato diante dele apresenta-se (facticidade) – fenômeno que provoca o estranhamento que “gira” o círculo hermenêutico, fazendo eclodir um novo horizonte de compreensão.

Gadamer atribuiu grande parte do descrédito sofrido pelo preconceito na ciência moderna ao iluminismo e, por isso, questiona-o demonstrando que a exigência de eliminação de qualquer tipo de preconceito é um preconceito. Para ele, o papel da hermenêutica não é o de procedimento racional de compreensão, mas o de desvelar as condições em que a compreensão surge.

A construção de um sentido não se dá de maneira isolada por um método e separada da história; ela é possível somente a partir do pertencimento a uma tradição, pois o *Dasein* (*ser-no-mundo*) não pode desvincular-se de contexto, costumes e tradições que formam seu horizonte hermenêutico: espaço onde ocorre dialogicamente a relação entre o intérprete e a tradição na qual ele encontra-se.

Quem procura compreender está sujeito a erros e opiniões prévias. A questão está, pois, em não tornar as opiniões prévias arbitrárias. E não é necessário – nem possível – esquecer-se delas, uma vez que, como já dito, elas são a possibilidade de compreensão do mundo e do novo. Na tensão entre o texto apresentado e o ponto de vista do leitor, o preconceito desvela-se; e o preconceito é a condição para a compreensão de algo, o horizonte do presente e a representação da própria finitude do *Dasein*. O intérprete que deseja compreender o que diz a tradição e o que constitui o sentido e o significado do

texto não pode ignorar a si mesmo e a situação hermenêutica na qual se encontra.

Se quisermos compreender adequadamente um texto – lei ou mensagem de salvação –, isto é, compreendê-lo de acordo com as pretensões que o mesmo apresenta, devemos compreendê-lo a cada instante, ou seja, compreendê-lo em cada situação concreta de uma maneira nova e distinta. Aqui, compreender é sempre também aplicar. (GADAMER, 1997, p. 408).

Com isso, Gadamer quer dizer que, ao compreender ou interpretar algo, em verdade estamos aplicando-o. Diante de um texto, um leitor tem expectativas de sentido condicionadas pelas suas pré-compreensões – legado da tradição e da linguagem – as quais tentará aplicar diante daquilo que o texto traz. Tais expectativas podem ser confirmadas ou não. Contudo, de toda maneira, na mediação entre suas expectativas e o fato novo, entre a sua historicidade e a facticidade, o leitor passa por um processo reflexivo de autocompreensão. E, como *ser-no-mundo*, a autocompreensão é a possibilidade de compreensão da própria situação hermenêutica.

Se o sujeito é condicionado pela tradição em que está inserido, e se também sofre efeitos da história, como produzirá conhecimento sobre si mesmo de forma distante? Como o sujeito estudará algo em que está inserido de forma isenta? Impossível é a resposta a ambos os questionamentos.

O sentido não é algo determinado pela pura racionalidade ou por um método *a priori* a ser utilizado pelo intérprete, mas sim pela fusão de um horizonte repleto de pré-compreensões, preconceitos e expectativas de sentido de alguém que é parte de uma tradição e, diante do novo, passará por uma reflexão, uma forma de autoconhecimento, que consiste na reconstrução de seu próprio ser e de seu mundo, a partir da realidade que se apresenta diante dele.

A modernidade desconhece – ou nega – a unidade entre aplicação e compreensão, eliminando metodologicamente qualquer influência do horizonte hermenêutico do intérprete sobre sua compreensão. A pretensão dessa visão sobre a ciência é manter-se independente de toda aplicação subjetiva em virtude de sua metodologia. Mais uma vez, observa-se o resultado do paradigma moderno: o Direito distante de seu sujeito.

Apesar de alguns filósofos e estudiosos trazerem suas contribuições para a tentativa de construir um discurso jurídico mais plural, muitas vezes o próprio jurista – também sob a influência deste poder que funciona – é o primeiro a resistir à necessária desconstrução dos discursos, baseando-se em postulados como segurança jurídica, literalidade do texto de lei, objetividade e não relativismo da aplicação do direito.

Por isso, frequentemente, para conseguirmos compreender o direito nesta maneira desconstrutiva, é preciso recorrer à filosofia e, muitas vezes, à literatura.

A escritora nigeriana Chimamanda Adichie (2009), em sua palestra *The danger of a single story*, deixa claro como a repetição de discursos que se pretendem verdadeiros nos influencia e direciona nossa visão de mundo.

Ela relata que em sua infância sempre teve acesso mais fácil a livros de autores norte-americanos e ingleses do que daqueles de sua nacionalidade. As narrativas retratavam pessoas com olhos azuis, neve, pessoas que comiam maçãs, bebiam cerveja de gengibre, ou seja, gente que tinha características e hábitos que em nada se assemelhavam à sua realidade. Mas, como tudo aquilo que lia se relacionava com estas características, sua imaginação também girava em torno desse “mundo branco”.

Ela também relata sua primeira visita aos Estados Unidos, quando uma colega de curso ficou impressionada ao saber que na

Nigéria a língua oficial era o inglês, que na África há pessoas com nível intelectual extremamente elevados e que nem todos são “coitadinhos famintos”.

O objetivo de Adichie é demonstrar como estes discursos únicos sobre algo operam de uma forma que o outro é silenciado.

Ela leciona que as pessoas são vulneráveis e influenciadas pelas histórias e narrativas que ouvem ao longo de suas vidas, que o ser humano é formado por várias histórias.

O risco de se contar uma história única, de se adotar uma única narrativa sobre algo, reside justamente no risco de silenciar outras narrativas sobre o mesmo fato, ou outras perspectivas sobre um mesmo ser, na busca de uma verdade única.

No pensamento da escritora nigeriana fica claro que o verdadeiro poder consiste em impor uma história ao outro, pois somos seres sociais e nos constituímos por aquilo que nosso meio nos passa.

As narrativas e as histórias nos formam, pois constituem nossos preconceitos, que são as lentes com as quais enxergamos o mundo. A repetição de uma história única, então, transforma as pessoas até deixá-las conforme o padrão vigente – ou as exclui.

Chimamanda demonstra de forma brilhante, ao narrar como imaginava uma família pobre que sua mãe ajudava, como esta tendência à história única se reproduz, ou melhor, como as pessoas reproduzem umas com as outras as imposições de histórias. E, nesta reprodução da imposição das histórias, fica claro como aquele que impõe sua narrativa na verdade se impõe sobre o outro, anula o outro.

Levando esse raciocínio para o mundo do Direito, fica claro como o Estado – ou quem o controla – usa o discurso jurídico para impor suas verdades, implementar padrões e, conseqüentemente, excluir quem não se encaixa.

Para uma melhor compreensão de como o discurso jurídico opera a “unificação das histórias” e suas consequências, se fazem necessárias algumas reflexões sobre o Direito e seu discurso.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Se o Direito for pensado a partir de uma concepção democrática e dos pensamentos ora expostos, não mais pode ser ele entendido como sistema formal de normas aplicadas e criadas pelo Estado, sob os riscos de legitimação de desrespeitos às individualidades e às minorias e de estabelecimento de arbitrariedades.

No caso de comunidades tradicionais, é imprescindível o reconhecimento da existência de comunidades com cultura e modos de vida próprios, preservados, literalmente, com suor e sangue.

Entretanto, mesmo reconhecendo o território de uma determinada comunidade e garantindo-lhe certa proteção jurídica, se o Estado impuser suas normas e “seu Direito”, pode-se influir, ou melhor, interferir de forma a desconstruir uma cultura, uma tradição, que *a priori* desejava-se preservar – ao menos no discurso.

Deve-se repensar o Direito a partir de perspectivas que deixem um pouco de lado seu caráter deontológico e valorizem a conexão dele com a facticidade, com a realidade vigente das comunidades, para que estas possam preservar suas próprias relações de poder.

A visão supostamente neutra do Direito, em verdade, pode legitimar a visão externa de uma comunidade, repleta de preconceitos ilegítimos e mitificações sobre si mesma, a fim de justificar a tentativa do Estado de trazê-las ao padrão dominante que se tenta reproduzir em seu discurso de verdade.

Quando o Estado impõe sua normatividade a alguma comunidade não antes sujeita a ele, não pretende preservá-la, mas impor

seu poder. Nessa hipótese, não há contribuição à evolução, apenas a subjugação de sujeitos e destruição de cultura. Ora, quando se fala em democracia, imaginam-se o respeito à pluralidade e o respeito à cultura e à tradição de um povo; cabe ressaltar que há normatividades referentes a culturas e tradições.

Sendo o Direito um conjunto de práticas, enunciados normativos e conceitos, dizer que sua origem se dá na lei soa ingênuo – ou mal-intencionado.

A tradição escrita não é apenas uma parte de um mundo passado, mas já sempre se elevou acima deste, na esfera do sentido que ele enuncia. Trata-se da idealidade da palavra, que todo elemento de linguagem eleva acima da definição finita e efêmera, própria aos restos de existências passadas. O portador da tradição não é este manuscrito como uma parte do passado, mas a continuidade da memória. Através dela a tradição se converte numa parte do próprio mundo, e assim o que ela nos comunica pode chegar imediatamente à linguagem. Onde uma tradição escrita chega a nós, não só conhecemos algo individual, mas se faz presente em pessoa uma humanidade passada em sua relação universal. (GADAMER, 1997, p. 505).

O enunciado normativo, portanto, não é válido porque outro enunciado dá-lhe validade, mas por ser o portador de uma tradição jurídica, por ser o mecanismo de conversão do Direito em uma parte do mundo e da história dos quais seu sujeito faz parte.

Se as comunidades tradicionais têm outra tradição jurídica e possuem uma história e visões de mundo totalmente diferentes, qual o sentido de impor-lhes algo diverso? O Estado que se pretenda democrático protegerá essas comunidades e seus territórios sem interferir em suas formas de organização social, que são reflexos de sua normatividade, mesmo que latentes. Não existe pluralismo

e democracia mediante a imposição de uma normatividade. A única norma que se deve impor – o Estado em si mesmo – é a do respeito a todos os sujeitos e a todas as formas de vida.

Como já dito, a deontologia e o formalismo que a embasa não trazem proteção a grupos minoritários – levam risco de opressão e imposição de normas e conceitos de maneira formalmente lícita, expondo a falta de conexão do Direito com a realidade.

A hermenêutica filosófica, a partir da valorização da historicidade e da preocupação com a sua aplicação, em conjunto com a biopolítica e seus estudos sobre o funcionamento do poder, pode contribuir de forma decisiva e concreta para a construção de um Direito inclusivo e conectado com a realidade. Em outras palavras, pensar o Direito de forma plural, incluindo comunidades tradicionais, é desconstruir a concepção monista que lhe confere *status de* único produtor de verdades.

## REFERÊNCIAS

ADICHIE, Chimamanda Ngozi. *The danger of a single story*. 2009. Disponível em: [https://www.ted.com/talks/chimamanda\\_adichie\\_the\\_danger\\_of\\_a\\_single\\_story?language=pt-br](https://www.ted.com/talks/chimamanda_adichie_the_danger_of_a_single_story?language=pt-br). Acesso em: 08 maio 2022.

BRANDÃO, André Martins. Michel Foucault e a questão do poder: o Judiciário como um produtor do discurso da verdade. *Anais do XXI Encontro Nacional do CONPEDI*, 2012, Uberlândia. XXI Encontro Nacional do CONPEDI, 2012.

FOUCAULT, Michel. *Microfísica do poder*. São Paulo: Graal, 2009.

GADAMER, Hans Georg. *Verdade e Método*. Trad. Flávio Paulo Meurer. Petrópolis, Ed. Vozes, 1997.

GRONDIN, Jean. *Introdução à hermenêutica filosófica*.  
São Leopoldo: UNISINOS, 1999.

HART, Herbert Lionel Adolphus. *O conceito de Direito*. 5 ed.  
Tradução de Antonio de Oliveira Sette-Câmara. São Paulo; Martins  
Fontes, 2012.

KELSEN, Hans. *Teoria pura do Direito*. Trad. João Baptista  
Machado. São Paulo; Martins Fontes, 2006.

RABINOW, Paul; DREYFUS, Hubert. *Michel Foucault:*  
uma trajetória filosófica. Rio de Janeiro: Forense, 1995.

SGARBI, Adrian. *Clássicos da Teoria do Direito*. 2. ed. Rio de  
Janeiro: Lumen Juris, 2009.



# O CONSTITUCIONALISMO DO BEM-VIVER E A GARANTIA DA ÁGUA COMO DIREITO HUMANO FUNDAMENTAL: NOVO RUMO, NOVOS ATORES

Beatriz de Santana Prates  
Calebe Louback Paranhos  
Luiz Ismael Pereira

*Acho agora que estas águas que bem conhecem a  
inocência de seus pássaros e de suas árvores.*

*Que elas pertencem também de nossas origens.*

*Louvo portanto esta fonte de todos os seres e de todas  
as plantas.*

*Veze que todos somos devedores destas águas.*

*Louvo ainda as vozes dos habitantes deste lugar que  
trazem para nós, na umidez de suas palavras, a boa  
inocência de nossas origens.*

(BARROS, 2015, p. 144).

A questão da água tem se tornado cada vez mais urgente, já que ela é condição básica para a existência de vida. Dentro desse panorama, ela é também alvo de disputa, pois, além de essencial para a vida, também se destina à produção rural em pequena e em grande – ou grandíssima – escala. Sendo um recurso finito e essencial,

a disputa pela água tem marcado definitivamente as preocupações tecnológicas e as lutas do século XXI, tanto em extensão quanto em consequências. Assim, temos uma “questão da água”, do mesmo modo que há uma questão agrária e urbana.

Na questão da água, a América Latina assume papel central, tendo em vista a disponibilidade de água no continente. Ao mesmo tempo, sua importância se dá por conta da colonialidade, sendo, portanto, o território latino-americano foco dos interesses das antigas e modernas metrópoles.

*Abya Yala*, na língua do povo Kuna, significa Terra Madura, Terra Viva ou Terra em florescimento e é sinônimo de América. O povo Kuna é originário da Serra Nevada, no norte da Colômbia, tendo habitado a região do Golfo de Urabá e das montanhas de Darien e vive atualmente na costa caribenha do Panamá, na Comarca de Kuna Yala (San Blas). *Abya Yala* vem sendo usado como uma autodesignação dos povos originários do continente em oposição a América, expressão que, embora usada pela primeira vez em 1507 pelo cosmólogo Martin Wadseemüller, só se consagra a partir de finais do século XVIII e inícios do século XIX, adotada pelas elites crioulas para se afirmarem em contraponto aos conquistadores europeus, no bojo do processo de independência. Muito embora os diferentes povos originários que habitavam o continente atribuíssem nomes próprios às regiões que ocupavam – *Tawantinsuyu*, *Anauhuac*, *Pindorama* –, a expressão *Abya Yala* vem sendo cada vez mais usada por esses povos, objetivando construir um sentimento de unidade e pertencimento (PORTO-GONÇALVES, 2009).

Em todo território de *Abya Yala*, os conflitos pela água têm colocado em oposição os interesses das grandes corporações e os interesses dos povos locais, povos indígenas e o campesinato. Destes conflitos surgiram inúmeras formas de resistências e tantas alternativas à utilização mercantilizada das águas, o que surge como problema de pesquisa a ser investigado.

Nessas alternativas, surge com mais relevância e impacto o *Buen Vivir*, o Bem-Viver. A proposta do Bem-Viver foi incorporada às constituições do Equador e da Bolívia, consolidando as lutas sociais dos povos originários e dos movimentos camponeses como políticas de Estado.

O objetivo deste capítulo é compreender quais as possibilidades que o *Buen Vivir* tem aberto dentro dos países que o incorporaram, além de procurar analisar como foi possível incorporar tal conceito em suas Constituições, como resultado de lutas e conflitos sociais. Seu recorte está ligado à relação entre colonialidade, a questão da água e as constituições do Bem-Viver nas Repúblicas do Equador e da Bolívia.

A metodologia, de abordagem descritiva e análise qualitativa, envolve as técnicas de revisão bibliográfica e documental, e tem como objeto de investigação o conceito de Bem-Viver nos textos de ambas as Constituições, sendo utilizado, para tanto, o referencial teórico do novo constitucionalismo latino-americano que surge como paradigma da região para a leitura da questão dos direitos da própria natureza. A questão da água, portanto, emerge como ponto nodal na relação com o ser humano. Como conclusões percebemos o surgimento de uma nova epistemologia que toma a natureza e a questão da água como virada para o “giro decolonial”.

## COLONIALIDADE E DESCOLONIZAÇÃO – O BEM-VIVER

O colonialismo não terminou por completo com as independências na América Latina. As relações coloniais permanecem presentes atualmente, conforme propõe Pablo Gonzales Casanova (2007, p. 438 apud PERUZO, 2017, p. 2715):

A definição do colonialismo interno está originalmente ligada a fenômenos de conquista, em que as populações de nativos não são exterminadas e formam parte, primeiro do Estado colonizador e depois do Estado que adquire uma independência formal, ou que inicia um processo de libertação, de transição para o socialismo, ou de recolonização e regresso ao capitalismo neoliberal. Os povos, minorias ou nações colonizadas pelo Estado-nação sofrem condições semelhantes às que os caracterizam no colonialismo e no neocolonialismo em nível internacional.

Dentre essas características anotadas por Peruzo (2017), temos que são povos que têm habitação em um território sem autogoverno; vivem sob o signo da desigualdade diante de elites de etnias dominantes e do processo integrador (miscigenação), o que resulta que essas também são a origem do poder de administrar e responsabilizar jurídico e politicamente; esses povos locais, se não são “assimilados”, não integram as cúpulas de altos cargos políticos e militares, que impõem àqueles o que entendem por seus direitos; são povos racializados; e, por fim, esses povos colonizados são excluídos pela cultura e pela língua oficial.

O debate sobre descolonização, entretanto, tem se tornado mais forte nas últimas décadas na América Latina (LAURINO; VERAS NETO, 2016, p. 129). Descolonizar, ou a realização do “giro decolonial”, na nossa compreensão, significa retomar e recriar modos de vida que se perderam em parte ou por completo por conta de imposições culturais da Europa ocidental durante o processo de colonização.

Descolonizar é um passo importante para garantir o exercício da cidadania plena nos países da América Latina e faz parte de um pacote de ações que só podem ser compreendidas a partir de uma realidade histórico-social específica. Essa cidadania, que se caracteriza por ser um “[...] processo de produção do conteúdo e da forma

dos direitos políticos de uma estrutura social” (LINERA, 2010, p. 101), portanto, deve olhar para sua própria história, tanto ao passar a limpo os problemas construídos pelo colonialismo, quanto pela abertura de uma nova epistemologia.

Essa luta dos povos originários pela manutenção de sua vida, cultura e território tem deixado reflexos em todas as esferas sociais e se expressa juridicamente por meio do novo constitucionalismo latino-americano, também conhecido como constitucionalismo do Bem-Viver. Esse movimento jurídico visa romper com o constitucionalismo europeu tradicional, criando Estados plurinacionais que asseguram autonomia aos povos indígenas e garantem possibilidades de autogoverno. Verifica-se também a positivação de um tratamento diferenciado com a natureza, reconhecendo-a como sujeito de direitos. Para construir essas constituições, países como Bolívia e Equador embasaram-se na busca pelo Bem-Viver.

O Bem-Viver é uma proposta inspirada em tradições indígenas e trata, em síntese, de um caminho coletivo para a construção de novas formas de vida, a partir de uma convivência harmoniosa entre humanos e a natureza. Esse conceito, que está em construção, foi forjado a partir da cosmovisão andina e não possui, portanto, uma definição estrita e limitada. Entretanto, a fim de proporcionar uma melhor compreensão da ideia, utilizaremos a definição de José Maria Tortosa:

O bem-viver é uma oportunidade para construir uma outra sociedade, sustentada em uma convivência cidadã, em diversidade e harmonia com a Natureza, a partir do conhecimento dos diversos povos culturais existentes no país e no mundo. (TORTOSA, 2008, p. 122 apud ACOSTA, 2016, p. 5).

A expressão em *quéchua* que significa Bem-Viver, ou *Buen Vivir*, é *Sumak Kawsay*. Mais que um conceito abstrato, é um modo

de viver que resistiu a “*Más de quinientos años de colonialismo, neo-colonialismo, genocidio y dominación*” (ZAFFARONI, 2010, p. 119) e que hoje emerge dos andes como uma alternativa ao colapso da sociedade capitalista.

O *Buen Vivir*, o *Suma Kawsay* e o *Suma Qamaña* não estão postos como modelos, mas como um horizonte para as sociedades. É mais do que uma pequena mudança, ou um novo modo de Estado-Nação dentro do sistema ocidental e capitalista de viver.

Afinal, não se trata de romper com o mundo onde prevalece a lógica do valor de troca sobre o valor de uso, e se pautar pela lógica do valor de uso, posto que pensar em organizar a sociedade em torno da produção de valor de uso é continuar sendo pautado pela lógica da produção. O par valor de uso-valor de troca é parte dessa lógica que reduz tudo à economia. (PORTO-GONÇALVES, 2012, p. 44).

Fica claro, nas palavras de Carlos Walter Porto-Gonçalves, que o Bem-Viver procura uma ruptura, uma radicalidade na mudança. Portanto este não pode ser contido por completo na lógica estatal moderna. É exatamente da crise deste Estado Moderno que surge como urgente a necessidade de se pensar no *Buen Vivir*.

Deste horizonte de ruptura se tem como um dos pontos principais as lutas pela reapropriação social da natureza e pela construção de sociedades sustentáveis, não nos marcos de uma pretensa sustentabilidade capitalista, mas fundadas nas condições ecológicas e culturais dos povos da terra, sejam estes indígenas e/ou camponeses (PORTO-GONÇALVES, 2012).

O que podemos avançar e conquistar em termos de direitos políticos e civis, numa necessária redistribuição do poder, da qual a descolonização da sociedade é a pressuposição e ponto de partida, está agora sendo

arrasado no processo de reconcentração do controle do poder no capitalismo mundial e com a gestão dos mesmos responsáveis pela colonialidade do poder. Consequentemente, é tempo de aprendermos a nos libertar do espelho eurocêntrico onde nossa imagem é sempre, necessariamente, distorcida. É tempo, enfim, de deixar de ser o que não somos. (QUIJANO, 2005, p. 138).

A afirmação final de Aníbal Quijano é importante para dar a dimensão do que tem sido o movimento erigido sobre o fundamento da descolonização, o *Buen Vivir*, ou *Suma Kawsay*: o de que não se procura uma emancipação nos moldes modernos, com a conquista de direitos de primeira, segunda e/ou terceira geração (ou dimensão), mas uma libertação da colonialidade, uma ruptura com a modernidade eurocêntrica, um novo horizonte social fundado em bases completamente diferentes.

Isso se torna uma questão prática no encontro dessa nova epistemologia com a utilização desenfreada da água como recurso escasso. Assim, ela se torna uma questão a ser pensada na construção de políticas de proteção da natureza.

## A QUESTÃO DA ÁGUA

A questão da água está presente materialmente no dia a dia dos povos latino-americanos. Isto se dá pelo fato de a água ser essencial tanto para a existência de vida quanto para o desenvolvimento capitalista. É desta forma que temos uma “questão da água”. O professor Carlos Walter Porto-Gonçalves irá dizer que, “Hoje, pode-se dizer que estamos diante de uma questão da água do mesmo modo que se fala de questão agrária ou de questão urbana” (PORTO-GONÇALVES, 2007, p. 1).

Do mesmo modo que as questões agrária e urbana, a questão da água se estabelece sobre o conflito. Conflito este que se dá pelo controle da água. E tem se dado entre aqueles para os quais a água é vida e os que a enxergam como mercadoria, *commodity*, a ser explorada.

O domínio territorial sobre os corpos d'água se inscreve como fundamental para qualquer comunidade biótica, inclusive, a espécie humana. Em torno desse controle muitas guerras se fizeram. Todavia, as razões pelas quais se busca o controle das fontes e corpos d'água são, hoje, muito distintas daquelas que conformaram a geografia da população mundial até muito recentemente. (PORTO-GONÇALVES, 2007, p. 1).

As tensões na disputa pelo domínio territorial da água têm aumentado desde a segunda metade do século XX. Em nome de um pretenso desenvolvimento e progresso tem se avançado sobre a água para sua dominação a serviço do capital, seja “nacional” ou estrangeiro.

Todo esse patrimônio teórico-político forjado no terreno movediço da história (a geografia) recente de nuestra América se fez enfrentando um dos mais violentos processos expropriatórios de que se tem notícia na história da humanidade. Regimes autoritários desenvolvimentistas comandaram nos últimos 40 anos a construção de estradas, barragens, hidrelétricas, linhas de transmissão que, contraditoriamente, produziram populações sem terra e sem teto, mas nesse bojo e apesar de tudo surgiu uma nova agenda teórico-política que aqui, ainda que sucintamente, explicitamos. (PORTO-GONÇALVES, 2012, p. 45).

Há em curso o constante choque entre os interesses das populações que dependem diretamente da água tanto para sua subsistência

como para suas atividades econômicas, sendo não apenas um bem, mas parte indissociável de suas vidas. Por outro lado, há a tentativa de privatização da água, restringindo seu domínio e uso a grandes empresas, seja diretamente, pela captação, ou indiretamente com a criação de barragens.

A América Latina assume papel central na questão da água em razão da sua natureza privilegiada, sendo que abriga ainda um número expressivo de matas tropicais e equatoriais, com grandes reservas de água, acima ou abaixo do solo. Tal condição atravessa todo o território latino-americano, desde o Rio Bravo até as geleiras da Terra do Fogo.

Desta forma, são enormes as implicações políticas para uma região, como a América Latina, que conta com a maior reserva genética do mundo, como as matas tropicais e equatoriais (Mata Atlântica do Brasil, Amazônia, Florestas tropicais do Pacífico colombiano, do Petén, na Guatemala, da Selva Lacandona de Chiapas, México), as savanas (cerrados e llanos), assim como as duas maiores áreas continentais alagadas do planeta (o Pantanal/Chaco, e a planície do rio Araguaia/ilha do Bananal), as estepes (Patagônia), a puna andina e ainda os mangues/humedales (do Caribe ao Maranhão) e os páramos que ocupam amplas áreas de nosso continente. Algumas dessas regiões são particularmente ricas, megabiodiversas, como os contrafortes andino-amazônicos, as serras do istmo centroamericano e a zona de tensão ecológica (ecótonos) que circunscreve os cerrados (savanas) brasileiros (PORTO-GONÇALVES, 2012, p. 26).

A América Latina não somente possui tamanha diversidade e extensão de fauna e flora, como também é possuidora da maior disponibilidade de água em todo o mundo, quando em comparação com os outros continentes.

“Os rios Amazonas, Orenoco, São Francisco, Paraná Paraguai e Madalena transportam mais de 30% da água superficial continental do mundo.” (PORTO-GONÇALVES, 2007, p. 9). A América Latina ainda possui as duas maiores bacias hidrográficas do mundo, a Amazônica e a do rio Prata, e a maior reserva geológica de água (aquífero) do mundo, que se estende pelo Brasil, Paraguai, Argentina e Uruguai (PORTO-GONÇALVES, 2007).

Tamanha disponibilidade de recursos hídricos tem sofrido a sanha predatória dos interesses privados acima dos interesses dos povos que sobrevivem diretamente da água, bem como das grandes populações urbanas que também ainda se veem longe do acesso à água.

Um desenvolvimento econômico que alija as populações locais e não traz benefícios às que se encontram distante das águas. Entretanto tais fatos não acontecem de forma pacífica ou sem formas de resistência. As últimas duas décadas foram marcadas intensamente pelo avanço das grandes empresas, dos governos aliados a elas e dos organismos internacionais, ao mesmo tempo que passaram a ocorrer novas formas de resistência a tais avanços.

Na verdade, a água não será a razão das guerras futuras, mas, sim, está sendo objeto de uma guerra atual. Nessa guerra não são os soldados comandados por generais que estão no centro das batalhas, nem são os campos e as cidades seus cenários. São os técnicos e os gestores de colarinho branco dos organismos multilaterais, como o BID, o BIRD, a ONU, o FMI e a OMC com seus projetos como a ALCA, os TLCs, o PPP, a IIRSA, o NAWAPA que, associados às grandes empresas multinacionais que vêm se constituindo no setor, que vêm se esmerando na conformação de novas formas de regulação com uma nova institucionalidade cujo eixo central está na tentativa de privatização dessa riqueza e na sua mercantilização. O tema central passa a ser se a

água é um direito humano ou um bem econômico mercantil. (PORTO-GONÇALVES, 2007, p. 4).

É dentro desses marcos e perspectivas que têm se dado os conflitos pela água no território latino-americano, tendo como início os casos do Chile e da Argentina, que levaram a conflitos ambientais de comunidades tradicionais contra a construção de represas (CORDEIRO *et al.*, 2015). As ações que resultam nos conflitos são muitas na região e distintas entre si, porém marcadas quase que todas pela pretensão de privatização da água. No Peru e no Equador, mantêm-se lutas populares, sobretudo indígenas, contra leis de recursos hídricos que abrem portas à privatização da administração do recurso e dão maior poder aos interesses das empresas mineradoras (CORDEIRO *et al.*, 2012).

Na atualidade, no norte da Patagônia argentina assistimos a uma forte oposição do povo indígena Mapuche, contrário à nova técnica de extração de hidrocarburos denominada fracking por considerar que se trata de um método contaminador, que consome grandes quantidades de água doce, sem que o Estado garanta o controle das empresas multinacionais. No Brasil, ganharam destaque as lutas indígenas articuladas no 'Movimento Xingu Vivo para Sempre' contra os Complexos Hidrelétricos de Belo Monte, do Tapajós, do Teles Pires e de todas as barragens na Pan-Amazônia. (CORDEIRO *et al.*, 2015, p. 509).

A questão da água, ao estar inserida dentro das tensões geradas no capitalismo, não se fecha em torno de si mesmo; tem implicações diretas nas relações de classe, raça e gênero. E é no âmbito de tais relações que também se articulam as formas de resistência à exploração.

Partimos do pressuposto que a desigual distribuição dos recursos naturais no campo materializa a simbiose

dos sistemas de exploração – dominação de classe, gênero, raça, etnia, entre outros. Quando consideramos que existem sistemas de exploração – dominação, não negamos as lutas e resistências em múltiplos aspectos e âmbitos. Para isso, interessa conhecer a história dessas lutas, o processo pelo qual as reivindicações se tornam públicas e coletivas. (CORDEIRO *et al.*, 2015, p. 496).

E, dentro dessa relação de exploração/resistência, destaca-se a atuação das mulheres camponesas na luta contra a mercantilização e privatizações das águas, mais especificamente das mulheres sul-americanas e caribenhas, que em 1990 criaram a Rede de Mulheres Rurais da América Latina e Caribe – Rede LAC.

As mulheres rurais criaram estratégias diversas de discussão e reflexão sobre o tema em pauta – realizaram encontros, oficinas e seminários; participaram de atos públicos e passeatas contra a degradação e contaminação dos recursos hídricos; elaboraram material educativo; lutaram pela implementação e cumprimento das legislações hídricas; organizaram ações e denúncias quanto ao manejo inadequado, a destruição dos mananciais hídricos e propuseram a criação de diversas estratégias de ação em níveis local, regional e nacional. (CORDEIRO *et al.*, 2015, p. 504).

A questão da água está presente em grande escala na América Latina tanto territorialmente quanto na dinâmica diária das populações urbanas e rurais, tendo impacto direto em inúmeros aspectos do cotidiano das sociedades sul-americanas e caribenhas.

Dos conflitos gerados pela questão da água, das resistências perpetradas pelas populações locais e dos movimentos sociais camponeses e de trabalhadores rurais por todo o continente emergiram inúmeras experiências e respostas a tais tensões:

Assim, vemos ao lado desses conflitos a emergência de uma série de experiências ricas e originais de sustentabilidade: as Reservas Extrativistas, o Parque Nacional de Yasuny; os Direitos da Natureza constitucionalizados na Bolívia e no Equador; o Estado Plurinacional; o Buen Vivir, o Suma Qamaña e o Suma Kausay. (PORTO-GONÇALVES, 2012, p. 46).

O início do século XXI foi marcado pelas lutas pela água na Bolívia e no Equador, que resultaram em movimentos que culminaram em mudanças políticas e constitucionais paradigmáticas.

O Equador, por seu turno, foi o primeiro país do mundo a introduzir os direitos da natureza numa constituição, no que foi seguido pela Bolívia. Foi no mesmo Equador que surgiu uma proposta original nascida no movimento indígena-camponês-ambientalista e acatada pelo governo Rafael Correa, de não explorar o petróleo no Parque Nacional de Yasuny localizado nos contrafortes andino-amazônicos, mediante a arrecadação de metade do valor que obteria com a exploração. (PORTO-GONÇALVES, 2012, p. 42).

Por meio da atuação dos movimentos camponeses, dos povos indígenas e das populações locais, os Estados da Bolívia e do Equador não somente incorporaram o Bem-Viver como objetivos de suas Constituições, mas também criaram parâmetros concretos para a efetivação de tal prática, com forte atuação comunitária.

## CONSTITUIÇÕES DO BEM-VIVER

Não somente a Constituição Equatoriana de 2008, mas também a Constituição da Bolívia em 2009, em seu preâmbulo, reafirma refundar o país com a força de *Pachamama*. Assim, conjuntamente com a

menção a *Pachamama*, Bem-Viver e *Sumak Kawsay* no preâmbulo da carta constitucional do Equador, temos em ambas que a Terra assume a condição de “pessoa” (ZAFFARONI, 2010).

A paradigmática constituição equatoriana nos introduz o conceito de “direitos da natureza”, reservando o capítulo sétimo de seu texto para tratar apenas de referida temática. Em seu art. 71, consta a seguinte previsão:

Art. 71. A natureza ou Pacha Mama, onde se reproduz e se realiza a vida, tem direito a que se respeite integralmente a sua existência e a manutenção e regeneração de seus ciclos vitais, estrutura, funções e processos evolutivos.

Toda pessoa, comunidade, povoado, ou nacionalidade poderá exigir da autoridade pública o cumprimento dos direitos da natureza. Para aplicar e interpretar estes direitos, observar-se-ão os princípios estabelecidos na Constituição no que for pertinente. O Estado incentivará as pessoas naturais e jurídicas e os entes coletivos para que protejam a natureza e promovam o respeito a todos os elementos que formam um ecossistema. (EQUADOR, 2008, p. 52).

Esse foi o real destaque dado pelo Supremo Tribunal Federal, conforme nota oficial no sítio eletrônico:

Talvez a maior contribuição da nova Constituição Equatoriana seja tal visão biocêntrica que apresenta, ao introduzir o conceito de ‘direitos da natureza’. Em seu preâmbulo celebra ‘a natureza, a *Pachamama*, de que somos parte e que é vital para nossa existência’ e invoca a ‘sabedoria de todas as culturas que nos enriquecem como sociedade’. (BRASIL, 2012).

No bojo de tais constituições que aproximam o ser humano da natureza, a água ganhou um lugar de destaque e foi declarada direito humano fundamental. A nova Constituição equatoriana, aprovada no dia 28 de setembro de 2008, prevê em seu art. 12: “O direito humano à água é fundamental e irrenunciável. A água constitui patrimônio nacional estratégico de uso público, inalienável, imprescritível, impenhorável e essencial para a vida” (EQUADOR, 2008, p. 24).

A mesma constituição, em seu art. 318, proíbe a privatização da água, e a Constituição boliviana promulgada em 2009 estabelece em seu art. 20, inciso I, que toda pessoa tem direito ao acesso universal e equitativo à água potável.

Ou seja, essa nova cultura jurídica, orientada pelo Bem-Viver, garante que a água seja tratada como bem indispensável para a manutenção da vida, o que deve servir de paradigma para toda a América Latina e o restante do mundo.

Porém a constituição, em consonância com a proposta do Bem-Viver, não definiu a água como um direito humano tradicional, mas extrapolou tal concepção, o que resultou em alguns pontos fundamentais, nas palavras de Acosta:

A partir desta definição inicial, no plenário da Assembleia Constituinte em Montecristi, aprovam-se três pontos fundamentais:

1. A água é um direito humano.
2. A água é um bem nacional de uso estratégico público.
3. A água é um patrimônio da sociedade, e
4. A água é um componente fundamental da natureza, a mesma que tem direitos próprios a existir e manter seus ciclos vitais.

(ACOSTA, 2010, p. 19, tradução nossa).

A Constituição boliviana dedicou todo um capítulo aos “Recursos Hídricos”. É interessante notar que o movimento político que irá culminar na assembleia constituinte e na posterior constituição tem seu estopim nas chamadas “*guerras del agua*”, sendo estas mencionadas em seu preâmbulo.

O ano 2000 assistirá, na Bolívia, a primeira empresa transnacional implicada em negociatas de privatização de água, a Bechtel, ser expulsa de um país por mobilizações de rua no episódio que ficaria conhecido como Guerra del Agua, em Cochabamba. Esse evento é reconhecido por vários analistas como tendo inaugurado um novo ciclo de lutas na Bolívia que levaria à deposição de vários presidentes, à Guerra do Gás (2003) e, finalmente, à eleição do primeiro presidente nascido no seio do movimento indígena, em 2005. (PORTO-GONÇALVES, 2012, p. 36).

Ao tratar especificamente dos “Recursos Hídricos”, do art. 373 ao art. 377 estabelece-se que a água é um direito “fundamentalíssimo” para a vida, ressaltando que o uso e acesso se dará sobre os princípios de solidariedade, complementaridade, reciprocidade, equidade, diversidade e sustentabilidade. Também é estabelecido que a água não poderá ser apropriada de forma privada, nem os serviços relacionados com a utilização da água serão concessionados ao setor privado.

É ordenado também que o Estado reconhecerá, protegerá e respeitará os usos e costumes das comunidades e organizações indígenas e campesinas no que tange à utilização das águas. Desta forma, há uma reapropriação, por meio do Estado, da água como um direito humano, um bem comum dos povos e populações bolivianas, expressamente impedindo qualquer forma de mercantilização da água.

Um ponto importante é que as mudanças em vistas do Bem-Viver que foram implementadas e estão em ação na Bolívia e no

Equador ocorreram por meio do Estado, mas não somente por meio dele, nem tendo a atuação estatal como maior agente.

Marca determinante são as ações comunitárias, das populações locais e dos povos originários e camponeses, organizados em movimentos sociais e não organizados, que mantêm e expandem as concepções e ações baseadas no *Buen Vivir*, não estando presos aos interesses burocráticos do Estado. Alberto Acosta expõe tal situação ao registrar a ação ante o governo de Rafael Correa.

A resistência popular, especialmente indígena e camponesa, forçou o governo e o movimento dominante a recuar. Mesmo o presidente Rafael Correa, contra suas práticas governamentais de não falar com quem protesta, teve que se sentar e conversar com a liderança do movimento indígena que havia liderado um levante contra um projeto de lei que não cumpria integralmente os mandatos. (ACOSTA, 2010, p. 41, tradução nossa).

Neste sentido, Álvaro Garcia Linera, vice-presidente da Bolívia, ao falar do comunitarismo dentro da prática do *Vivir Bien*, ressalta a impossibilidade de que a propriedade e a gestão comunitária, como definidas em relação à água, sejam implementadas por completo somente pelo e por meio do Estado.

A propriedade e a gestão comunitária não podem ser implementadas pelo Estado. A comunidade é a antítese de todo estado. O que um Estado revolucionário e socialista pode fazer é ajudar a comunidade que surge pela ação da própria sociedade, expandir-se, fortalecer-se e superar obstáculos mais rapidamente. Mas a comunitarização da economia só pode ser uma criação heroica dos próprios produtores que decidem com sucesso assumir o controle de seu trabalho em escalas expansivas. (LINERA, 2015, p. 70, tradução nossa).

Sendo o direito à água, dentro de uma prática de *Buen Vivir*, uma gestão coletiva e comunitária submetida aos interesses coletivos acima dos individuais e privados, e inserido o direito da própria natureza e meio ambiente, tem-se que o direito à água nas Constituições do Equador e da Bolívia assumem um caráter de direito humano fundamental, porém indo além do direito como direito à propriedade privada sobre algo, o que resulta numa desmercantilização da água (ACOSTA, 2010).

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

A questão da água mostra sua relevância por meio dos inúmeros conflitos registrados nas últimas décadas por toda a América Latina. Tais conflitos são a expressão da tensão e da contradição entre os interesses daqueles que detêm grande capital e meios de produção e os das populações locais e regionais, localizadas próximo aos recursos hídricos.

Apesar de uma ofensiva do primeiro grupo, principalmente a partir da década de 80, as mais variadas formas de resistência e lutas têm sido travadas, sendo que a vitória das populações locais em Cochabamba, em 2000, é um marco temporal de uma mudança na correlação de forças.

Dos conflitos, resistências e lutas comunitárias, indígenas e campesinas/camponesas emergiu um novo horizonte de sociedades, uma nova epistemologia latino-americana, que toma agora a natureza e a questão da água como preponderantes para pensar o Estado e a correlação de forças existente na construção do direito. Dentre estas o *Buen Vivir* tem protagonismo, tendo sido incorporado, *desde abajo*, pelas Constituições do Equador e da Bolívia, inaugurando um novo tempo dentro do direito e das lutas sociais.

O novo constitucionalismo do Bem-Viver traz uma mudança tanto na organização do Estado-Nação moderno, criando de direito e de fato Estados plurinacionais, como uma nova abordagem em relação à natureza e ao meio ambiente, rompendo com uma visão mercantilista da água e a entendendo como um bem humano coletivo, um direito humano não convencional.

Entretanto, a história não é linear. Há ofensivas dos grandes grupos econômicos contra estas ações, bem como a estatização das lutas também traz problemas inerentes à burocratização.

Isto só reforça o entendimento de que para que ocorra um avanço tanto no *Buen Vivir* como em outras formas contra-hegemônicas de sociedade, que rompam com a modernidade ocidental, sendo ao mesmo tempo uma saída para o caos e os conflitos que têm se avolumado nos últimos anos, é necessário que o eixo principal sejam as ações comunitárias, dos povos indígenas e dos movimentos organizados do campo e da cidade.

## REFERÊNCIAS

ACOSTA, Alberto. El agua, un derecho humano fundamental. *In: ACOSTA, Alberto; MARTÍNEZ, Esperanza (org.). Agua. Un derecho humano fundamental. Quito-Ecuador: Ediciones Abya-Yala, 2010. p. 7-45.*

ACOSTA, Alberto. *O Bem-viver: uma oportunidade para imaginar outros mundos.* Tradução de Tadeu Breda. São Paulo: Autonomia Literária/Elefante, 2016.

BARROS, Manoel de. *Meu quintal é maior que o mundo.* Rio de Janeiro: Objetiva, 2015.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *A nova Constituição equatoriana.* 2012. Disponível em: <http://www2.stf.jus.br/>

portalStfInternacional/cms/destaquesNewsletter.php?sigla=newsletterPortalInternacionalFoco&idConteudo=195972. Acesso em: 27 jun. 2018.

BOLÍVIA. *Nueva Constitución Política del Estado*. La Paz, 2009. Disponível em: [https://www.oas.org/dil/esp/Constitucion\\_Bolivia.pdf](https://www.oas.org/dil/esp/Constitucion_Bolivia.pdf). Acesso em: 24 fev. 2018.

COLÔMBIA. Suprema Corte de Justicia. *STC4360-2018*. Magistrado ponente Luis Armando Tolosa Villabona. Sala de Casación Civil. Julgado em 05 abr. 2018. Disponível em: <https://www.elaw.org/system/files/attachments/publicresource/Colombia%202018%20Sentencia%20Amazonas%20cambio%20climatico.pdf>. Acesso em: 27 jun. 2018.

CORDEIRO, Rosineide de Lourdes Meira *et al.* Mulheres rurais e as lutas pela água na América Latina. *Temporalis*, Brasília, v. 1, n. 30, p. 495-514, jul./dez., 2015.

EQUADOR. *Constitucion del Ecuador*. Quito, 2008. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/repositorio/cms/portalStfInternacional/newsletterPortalInternacionalFoco/anexo/ConstituicaoEquador.pdf>. Acesso em: 24 fev. 2018.

LAURINO, Márcia Siqueira; VERAS NETO, Francisco Quintanilha. O novo constitucionalismo latino-americano: processo de (re)descolonização? *JURIS*, FURG: Rio Grande, v. 25, p. 129-140, 2016.

LINERA, Álvaro Garcia. *A potência plebeia: ação coletiva e identidades indígenas, operárias e populares na Bolívia*. Tradução de Mouzar Benedito e Igor Ojeda. São Paulo: Boitempo, 2010.

LINERA, Álvaro Garcia. Socialismo Comunitario del Vivir Bem. *In: LINERA, Álvaro Garcia. Socialismo Comunitario: Un horizonte de época*. La Paz: Vicepresidencia del Estado Plurinacional de Bolívia, 2015. p. 67-72.

MAZZUOLI, Valerio de Oliveira; TEIXEIRA, Gustavo de Faria Moreira. O direito internacional do meio ambiente e o *greening* da Convenção Americana sobre Direitos Humanos. *Rev. Direito GV*, São Paulo, v. 9, n. 1, p. 199-241, jun. 2013.

MBEMBE, Achille. *Crítica da razão negra*. Tradução de Sebastião Nascimento. São Paulo: n-1 edições, 2018.

MEDEIROS, Salomão de Sousa Medeiros *et al.* Utilização de água residuária de origem doméstica na agricultura: estudo das alterações químicas do solo. *Rev. Bras. Eng. Agríc. Ambient.*, Campina Grande, v. 9, n. 4, p. 603-612, dez. 2005.

PERUZZO, Pedro Pulzatto. *O que é o governo autônomo indígena da Bolívia?* 2017. Disponível em: <http://justificando.cartacapital.com.br/2017/01/12/o-que-o-governo-autonomo-indigena-charagua-iyambae-tem-oferecer-para-consolidacao-do-direito-as-diferencas/>. Acesso em: 24 fev. 2018.

PORTO-GONÇALVES, Carlos Walter. *A Luta pela Apropriação e Reapropriação Social da Água na América Latina*. Universidade Federal Fluminense, Rio de Janeiro: Observatório Latinoamericano de Geopolítica, 2007. Disponível em: <http://www.geopolitica.ws/article/a-luta-pela-apropriacao-e-reapropriacao-social-da-/>. Acesso em: 24 fev. 2018.

PORTO-GONÇALVES, Carlos Walter. Entre América e Abya Yala – tensões de territorialidades. *Desenvolvimento e Meio Ambiente*, Curitiba: Editora UFPR, n. 20, p. 25-30, jul./dez. 2009.

PORTO-GONÇALVES, Carlos Walter. A ecologia política na América Latina: reapropriação social da natureza e reinvenção dos territórios. *Revista Inter. Interdisc. INTERthesis*, Florianópolis, v. 9, n. 1, pp. 16-50, jan./jul. 2012.

QUIJANO, Aníbal. Colonialidade do poder, Eurocentrismo e América Latina. In: QUIJANO, Aníbal. *A colonialidade do saber*:

eurocentrismo e ciências sociais. Perspectivas latinoamericanas. Buenos Aires: CLACSO, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, 2005. p. 117-142.

SEBRAE – SERVIÇO BRASILEIRO DE APOIO A MICROS E PEQUENAS EMPRESAS. *Irrigação e uso racional da água no campo*. 2014. Disponível em: <http://www.sebraemercados.com.br/irrigacao-e-uso-racional-da-agua-no-campo/>. Acesso em: 27 jul. 2018.

SILVA, Christian Luiz da; BASSI, Nádia Solange Schmidt; ROCHA JUNIOR, Weimar Freire da. Technologies for rational water use in Brazilian agriculture. *Rev. Ambient. Água*, Taubaté, v. 11, n. 2, p. 239-249, jun. 2016.

ZAFFARONI, Eugenio Raúl. La naturaleza como persona: Pachamama y Gaia. In: CHIVI VARGAS, Idón Moisés (org.). *Bolivia: Nueva Constitución Política del Estado. Conceptos elementales para su desarrollo normativo*. La Paz: Vicepresidencia del Estado Plurinacional de Bolivia, 2010. p. 109-132.

**PESQUISA EMPÍRICA EM DIREITO E AS  
ABORDAGENS BASEADAS EM DIREITOS HUMANOS  
(*HUMAN RIGHTS BASED APPROACHES – HRBA*):  
UM RELATO DA EXPERIÊNCIA DO CENTRO DE  
REFERÊNCIA EM DIREITOS HUMANOS NA BAHIA**

José Cláudio Rocha  
Gilberto Batista Santos  
Raíssa Ileanne Silva dos Santos

APECATU: O BOM CAMINHO

Apecatu é o bom caminho  
Na língua dos primeiros povos  
Nele ninguém caminha sozinho  
Mesmo que por territórios novos.

Apeca-ava porã é a jornada ao sagrado  
É a força do trovão e a suavidade do vento  
Destino dos bem aventureiros  
Desde o início dos tempos

Apecatu é a poesia que emana da natureza  
Cosmovisão indígena  
Alinhamento - despertar - fortaleza

Apecatu ava-porã é renascer da consciência  
É música, meditação, autoconhecimento  
Mística tupã onipresença.

(ROCHA, 2018, p. 8)

Este estudo tem como objeto analisar as Abordagens Baseadas em Direitos Humanos (*Human Rights Based Approaches – HRBA*) como metodologias para realização da pesquisa empírica no direito na Bahia e no Brasil, principalmente em universidades com um forte compromisso social, como é o caso da Universidade do Estado da Bahia (UNEB), que em sua missão institucional está previsto: ser uma universidade popular e inclusiva (UNEB, 2017).

Reconhecendo que as pesquisas empíricas precisam crescer em número e qualidade no ensino jurídico no Brasil, o objetivo deste estudo é analisar o emprego destas abordagens de pesquisa em projetos de investigação científica e tecnológica desenvolvidos pelo Centro de Referência em Desenvolvimento e Humanidades da Universidade do Estado da Bahia (CRDH/UNEB), centro multiusuário e interdisciplinar de pesquisa, considerado estratégico para o desenvolvimento sustentável do Estado da Bahia pela Resolução do Conselho Universitário da Universidade do Estado da Bahia (CONSU/UNEB), nº 1.247/2016.

As Abordagens Baseadas em Direitos Humanos (HRBA) são a matriz epistemológica e metodológica que dá sustentação ao trabalho desenvolvido pelo CRDH/UNEB em relação a projetos de pesquisa, mas é utilizada também em projetos de extensão, ensino e inovação pública, social e empresarial, alinhados à efetivação dos Direitos Humanos (DDHH) para toda a humanidade, especialmente populações vulneráveis, propósito para o qual foi criado o centro de pesquisa.

É por este motivo que o conselheiro nacional de educação, professor doutor Erasto Fortes Mendonça, da Universidade de Brasília (UNB), no prefácio do livro sobre metodologias de extensão em Educação em Direitos Humanos, lançado pela equipe de pesquisadores do CRDH/UNEB no ano de 2008, avaliou que

A experiência que o CRDH/UNEB vem desenvolvendo na área de DDHH e Educação em Direitos Humanos (EDH) tem se mostrado capaz de construir redes de educação cidadã, mais que isso o CRDH/UNEB, por meio de suas experiências exemplares, demonstra ser materializável a preocupação manifesta no Plano Nacional de Educação em Direitos Humanos (PNEDH), de que o tema dos DDHH podem constituir-se em um eixo norteador do currículo do curso de Direito, tornando a EDH um campo específico para o ensino, a pesquisa e a extensão universitária. (MENDONÇA, 2008, p. 11).

As HRBA foram introduzidas na proposta de trabalho do CRDH/UNEB desde a criação do primeiro grupo de pesquisa em 2006, servindo como fio condutor para todas as propostas de trabalho, visando integrar os direitos humanos civis, políticos, econômicos, sociais, culturais e ambientais ao trabalho do centro de pesquisa. É importante informar que esta metodologia é sugerida pelas Nações Unidas para projetos que envolvam o direito ao desenvolvimento, nos campos da educação, saúde, assistência social, entre outros. Nesta metodologia o cidadão é visto não como uma pessoa necessitada ou que deva ser assistida, mas como um sujeito de direitos, dentro de uma concepção de cidadania ativa e participação cidadã, perspectivas que se adequam melhor às lutas por direitos no século XXI.

Vale dizer que as HRBA são sempre apresentadas no plural porque os especialistas reconhecem que não existe uma única abordagem, mas que cada grupo ou instituição pode adequar os seus princípios às suas demandas locais. Os DDHH são o elemento central das HRBA, que consideram toda sonegação de serviços sociais básicos como uma forma de violação aos direitos humanos (ROCHA, 2012).

O CRDH/UNEB foi escolhido como unidade-caso, em primeiro lugar, por ser um centro de pesquisa multiusuário e interdisciplinar com mais de 15 anos de existência e que aplica esta metodologia com resultados e impacto social comprovados, que podem ser explicitados na quantidade e qualidade de projetos de investigação realizados e pelas premiações que recebeu ao longo desses anos. Como exemplo, podemos citar o Prêmio Nacional de Educação em Direitos Humanos (PNEDH), categoria formação e pesquisa, recebido no ano de 2008; ou a Menção honrosa recebida na 3ª Edição do Prêmio ESDRAS de Ensino Jurídico Participativo da Fundação Getúlio Vargas (FGV). São mais de dez prêmios recebidos, revelando a qualidade e a capacidade técnica do trabalho realizado.

A experiência de pesquisa neste campo pode ser atestada também através das parcerias com a Secretaria de Ciência, Tecnologia e Inovação (SECTI), que, reconhecendo o CRDH/UNEB como um centro de excelência em produção de tecnologias sociais, propôs uma portaria conjunta com a UNEB nº 047, de 5 de outubro de 2021, e constituiu um Grupo de Trabalho, de caráter institucional e técnico, com o objetivo de elaborar convênio de cooperação técnico-científica, cujo plano de trabalho preveja a implantação, nas instalações do CRDH/UNEB, de um Instituto de Tecnologia Social, a partir da implantação de uma unidade do Espaço Colaborar, designado na forma dessa portaria (BAHIA, 2021).

A realização deste estudo justifica-se, portanto, pela importância da produção, da preservação e da difusão do conhecimento sobre metodologias de pesquisa empírica do direito.

O método empregado para análise e redação deste texto foi o estudo de caso (STAKE, 2012), baseado no relato da experiência da equipe de pesquisadores com a formulação dos pressupostos epistemológicos e metodológicos que orientam as investigações no CRDH/UNEB. Por relato de experiência, compreendemos a descrição, a análise e, quem sabe, a proposição de novos caminhos,

de uma experiência vivenciada por um pesquisador ou uma equipe de pesquisadores – que pode ser de êxitos ou não –, mas que contribua com a discussão em sua área de conhecimento, troca e proposição de novas ideias. Ela traz as motivações ou metodologias para as ações tomadas na situação e as considerações/impressões que a vivência trouxe àquele que viveu. O relato é feito de forma objetiva, contextualizada, com objetividade e aporte teórico (UFJF, 2021).

Vale dizer que o relato de experiência é uma forma contemporânea de produzir e difundir conhecimento, em que os diversos atores podem refletir sobre sua prática e redirecionar sua ação. Este método é importante também para este tipo de abordagem porque nos permite converter conhecimento tácito – que está na vivência e experiência dos grupos – em conhecimento explícito, ou seja, expresso em uma das muitas formas de divulgação do conhecimento científico, como é o caso deste capítulo de livro (TAKEUCHI; NONAKA, 2008).

Ao final do artigo são apresentados os resultados obtidos pelo grupo a partir desta metodologia. Esperamos que outros grupos – dentro e fora da UNEB – possam se inspirar em nosso trabalho e gerar não apenas seus próprios projetos de pesquisa, mas, também, de ensino, extensão e inovação. Por fim, queremos afirmar que consideramos o aprofundamento dos métodos de investigação tão importante quanto o estudo dos objetos de pesquisa, além de ser fundamental disseminar a cultura da pesquisa empírica em direitos, no ensino jurídico, visando melhorar as condições de trabalho para os jovens estudantes brasileiros e, quiçá, de outros países, já que integramos diversas redes de pesquisa internacionais.

Este artigo pode ser de interesse de estudantes de direito, professores e pesquisadores do direito e de áreas correlatas. Agradecemos a UNEB, a CNPq, a Capes e a Fapesb pela oportunidade da realização destas pesquisas.

## O CENTRO DE REFERÊNCIA EM DESENVOLVIMENTO E HUMANIDADES

O presente texto foi escrito no Centro de Referência em Desenvolvimento e Humanidades da Universidade do Estado da Bahia (CRDH/UNEB), centro de pesquisa multiusuário e interdisciplinar, considerado estratégico para o desenvolvimento sustentável do Estado da Bahia pela Resolução do Conselho Universitário da UNEB (CONSU/UNEB) nº 1.247 de 16 de dezembro de 2016. Com área de atuação em todo o Estado da Bahia, em razão da multicampia da universidade, tem sua sede no Pelourinho, centro antigo e histórico da cidade de Salvador, Bahia, situada na Ladeira do Carmo, 37, Santo Antonio, ambiente de inovação, que funciona como centro de convergência das atividades de pesquisa, inovação e desenvolvimento de tecnologias sociais.

Do ponto de vista da distribuição de áreas no Sistema Nacional de Ciência, Tecnologia e Inovação (SNCT) no Brasil, as investigações científicas e tecnológicas desenvolvidas pelo CRDH/UNEB se enquadram na grande área Interdisciplinar, especificamente na área das Ciências Sociais Aplicadas e Humanidades (CSAH). O Congresso Internacional Interdisciplinar em Sociais e Humanidade (CONINTER) e a Associação de Pesquisa e Pós-Graduação Interdisciplinar em Sociais e Humanidades (ANINTHER) são nossos espaços de retroalimentação em termos das novas tendências em pesquisa e pós-graduação. As pesquisas dividem-se em duas grandes áreas, a saber, Desenvolvimento e Humanidades.

A linha de pesquisa em Desenvolvimento parte do pressuposto de que a efetivação dos DDHH depende de políticas públicas, ações afirmativas e de um modelo de desenvolvimento que atenda às demandas em relação à responsabilização do Estado com a efetivação da cidadania e da dignidade da pessoa humana, como previsto no art. 1º de nossa Constituição Federal de 1988. Se podemos afirmar que

em relação aos DDHH de primeira geração – civis e políticos – existe uma certa tensão com o Estado, em que não há, necessariamente, um dispêndio para o Poder Público, em relação aos DDHH de segunda e terceira geração existe uma total dependência do Estado em relação à execução de políticas públicas que possam garantir a cidadania e a dignidade humana. Educação, saúde, assistência social, inclusão digital, tudo isso depende do investimento público, sem o qual não será possível garantir os direitos humanos previstos na Declaração Universal de 1948.

Sem desenvolvimento sustentável não há direitos humanos e sem direitos humanos não há desenvolvimento sustentável, pois são faces da mesma moeda, e o CRDH/UNEB estuda todas as vertentes do desenvolvimento, especialmente a proposição de Desenvolvimento Sustentável defendida pelas Nações Unidas e materializada nos 17 Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS) e na Agenda 2030. Os 17 ODS são uma continuidade dos direitos previstos na Declaração Universal e visam assegurar os DDHH, acabar com a pobreza e a marginalização, lutar contra as desigualdades e injustiças, alcançar a igualdade de gênero e o empoderamento de mulheres e meninas, lutar contra o preconceito de raça, cor, gênero e homofobia, e agir contra as mudanças climáticas, reconectando o ser humano com a natureza. A propósito, a relação entre os DDHH e os direitos da natureza está cada vez mais forte, e passa a ser uma tendência para o século XXI.

É importante frisar que dentro da linha de Desenvolvimento a equipe de pesquisadores do CRDH/UNEB dedica-se ao estudo das novas economias, como a economia solidária; criativa; colaborativa; multimoedas; verde; laranja; azul; de inovação; dos setores populares, entre outras, buscando nesses novos modelos pistas para construção de um desenvolvimento com “rostro humano”, ou seja, com mais equilíbrio e justiça social, uma vez que a desigualdade e a pobreza são os grandes gargalos para o desenvolvimento da economia brasileira.

A linha de pesquisa das Humanidades cuida, principalmente, das vertentes em desenvolvimento humano, DDHH e EDH, comportando ações em outras áreas como artes, música, criatividade, bioinspiração e espiritualidade. O objetivo central dessa área é pensar a melhoria da condição humana, e engana-se ser esta uma área teórica, pois, aqui, teoria e prática se confundem para pensar soluções para a vida humana. Esta área atende também aos 17 ODS que sintetizam o que as nações pensam em termos de desenvolvimento humano.

As duas linhas de pesquisa são campos férteis para a pesquisa empírica em direito ao proporcionar o debate interdisciplinar com outras áreas de conhecimento, dentro de uma construção teórico-prática, em que o direito participa de uma construção conjunta do conhecimento, evitando-se o histórico isolamento dessa área do conhecimento humano, que acaba refletindo em leis e decisões judiciais desconectadas da realidade social e prejudiciais à cidadania e à dignidade humana.

Um pouco de nossa história: as ações que deram origem ao CRDH/UNEB tiveram início em junho de 2006 com a certificação do primeiro grupo de pesquisa junto ao CNPq para pesquisar sobre DDHH e EDH com base nas diretrizes e nos princípios previstos no Programa Nacional de Direitos Humanos (PNDH) e no Plano Nacional de Educação em Direitos Humanos (PNEDH). Novos pesquisadores foram aderindo à proposta, a infraestrutura tecnológica para pesquisa foi ampliada, chegando ao reconhecimento como centro de pesquisa em 2016.

Para o CRDH/UNEB pesquisar é uma tarefa pública e coletiva que deve estar organizada em grupos, núcleos, programas de pós-graduação ou centros de pesquisa. Estes espaços públicos constituem-se em ambientes de inovação e espaços interdisciplinares de formação, em que os investigadores – sejam eles estudantes ou professores – podem desenvolver ou aperfeiçoar suas habilidades de

pesquisa. As competências e habilidades já estão dentro das pessoas, o que o ambiente de inovação permite é que essas qualidades possam evoluir ao ponto de dar frutos para toda a sociedade. Por este motivo é que o CRDH/UNEB considera sua primeira tarefa a formação de recursos humanos para a pesquisa.

A missão do CRDH/UNEB é aplicar o conhecimento científico à resolução de problemas sociais, fazendo da Ciência, Tecnologia e Inovação (CTI) um eixo essencial do desenvolvimento sustentável, como previsto na Estratégia Nacional de Ciência, Tecnologia e Inovação do país (BRASIL, 2016).

Relatar esta experiência é uma forma contemporânea de produção, preservação e difusão do conhecimento. É uma oportunidade de converter conhecimento tácito (que está na experiência e vivência das pessoas) em conhecimento explícito ou científico (expresso em uma das diferentes formas de divulgação científica). É também uma oportunidade de socializar conhecimento, compartilhando informações, saberes, políticas e tecnologias sociais. Deste modo, nosso objeto é relatar a experiência do CRDH/UNEB com pesquisa empírica em direito, dando ênfase aos aspectos epistemológicos e metodológicos, assim como aos resultados obtidos em termos de boas práticas (*Good Practices*), políticas públicas e tecnologias sociais voltadas para a responsabilização do Estado com a cidadania e a defesa da dignidade humana – Constituição Federal de 1988, Art. 1º, incisos II e III e parágrafo único – (BRASIL, 2020).

É importante frisar que o direito não é mais a ciência normativa do passado. Ele integra o campo das Ciências Sociais Aplicadas (CSA), isto significa dizer que o direito é uma ciência aplicada à resolução de problemas sociais concretos e de desafios para a humanidade. Neste sentido, devemos atentar para a responsabilidade social do profissional do direito, que atua em uma realidade concreta, sente seus efeitos e se realiza com ela. É claro que não estamos pensando que o profissional do direito vai mudar a sociedade brasileira, promover

uma transformação, mas sabemos muito bem que o papel do direito – como uma ciência – deve ser “transformar” e não “conservar” estruturas sociais corrompidas pela desigualdade social.

O Direito, do ponto de vista dos marcos jurídicos para as políticas públicas, está intimamente ligado ao desenvolvimento nacional, estando conectado com a Justiça e com a política. Por este motivo, temos que pensar sobre as responsabilidades que repousam sobre a atuação destes profissionais no que diz respeito à construção de um ambiente institucional propício à efetivação das políticas públicas, especialmente para os grupos mais vulneráveis. O Direito deve estar a serviço da emancipação individual e coletiva dos sujeitos do direito e do combate à exclusão e à opressão social e política.

É fundamental o debate sobre a pesquisa empírica em direito visando o aperfeiçoamento dos métodos de investigação e o rigor científico da pesquisa, bem como no emprego do direito como tecnologia social aplicada ao desenvolvimento sustentável do país, principalmente de comunidades e grupos em situação de vulnerabilidade social. O objetivo é relatar a experiência do CRDH/UNEB, destacando a importância do centro de pesquisa como ambiente coletivo de inovação e espaço público de produção, preservação e difusão de conhecimento no século XXI, assim como definir os pressupostos epistemológicos e metodológicos que orientam a pesquisa do grupo em todos esses anos.

## ABORDAGEM BASEADA EM DIREITOS HUMANOS (HUMAN RIGHTS BASED APPROACHES – HRBA)

As Abordagens Baseadas em Direitos Humanos ou, em inglês, *Human Rights Based Approaches* (HRBA) são a matriz epistemológica e metodológica das investigações científicas e do desenvolvimento de produtos tecnológicos do CRDH/UNEB. A adoção desta

abordagem é uma escolha consciente de um grupo de pesquisadores que prima pela defesa dos DDHH como principal plataforma política no século XXI para a defesa dos direitos relacionados à cidadania, à democracia e à dignidade humana. Em outras palavras, é lutar por melhorar a condição humana, principalmente de pessoas em situação de vulnerabilidade social. Vale dizer que os DDHH não são apenas um sistema ético com princípios que orientam a produção legislativa e permitem a formulação de decisões judiciais e políticas públicas, mas são também um direito subjetivo de ação, ou seja, uma prerrogativa que o cidadão tem de provocar o Estado sempre que um direito seu seja violado.

É importante dizer que em relação aos DDHH podemos identificar pelo menos três vertentes dentro das universidades: direitos humanos como direito fundamental; direitos humanos como direito internacional e direitos humanos emancipatórios. Os DDHH como direitos fundamentais é a vertente mais comum dentro da academia, mais utilizada pelos cursos jurídicos e manuais de direito, que tendem a relacionar os DDHH aos direitos fundamentais, consagrados na legislação do Estado. Essa é uma vertente importante, mas não é suficiente para nossos estudos, pois ela reduz a dinâmica criativa dos DDHH atrelando o seu reconhecimento ao Estado. Direitos humanos é o direito a ter direito e a criar novos direitos, e isso não pode ser negligenciado pelos pesquisadores nesta área.

Por outro lado, a vertente dos DDHH internacionais trata os documentos internacionais – declarações, convenções, tratados, entre outros – como uma espécie de base principiológica para os DDHH, mas acabam caindo na mesma armadilha dos direitos fundamentais: depender do reconhecimento do Estado para a sua efetivação. A vertente defendida pelo CRDH/UNEB é a dos Direitos Humanos emancipatórios, que luta contra todas as formas de opressão e exclusão social, preocupada com a emancipação social e coletiva dos sujeitos de direito. Essa vertente está associada ao pensamento social da

América Latina, à Filosofia da Libertação e às Epistemologias do Sul (SANTOS, 2010; 2019) e aos direitos dos subalternos ou oprimidos (SANTOS, 2014). A doutrina dos DDHH, a Filosofia da Libertação e as Epistemologias do Sul integram o quadro referencial teórico do CRDH/UNEB.

As dificuldades nas investigações científicas não residem no “o que fazer” ou no “por que fazer”, mas no “como” fazer, já que é na metodologia, no método de investigação, que encontramos as maiores dificuldades para realizar pesquisas em DDHH sem cair no “sono dogmático do direito”. As Abordagens Baseadas em Direitos Humanos (HRBA) surgiram neste cenário como um repertório teórico e prático capaz de dar conta das pesquisas que desenvolvemos.

A HRBA é uma metodologia recomendada pela Organização das Nações Unidas (ONU) e utilizada por pesquisadores, agências multilaterais e ONGs para projetos e programas que trabalham com os direitos humanos, especialmente em setores como educação, saúde, governança, água, nutrição, saneamento básico, HIV/aids, emprego, relações de trabalho, relações sociais, desenvolvimento econômico sustentável, entre outros (ROCHA, 2012).

As referências a esta metodologia são encontradas de diferentes formas na rede mundial de computadores. As mais comuns são: “Abordagem Baseada em Direitos” ou *Right-Based Approach* (RBA); Abordagens Baseadas em Direitos ou *Right-Based Approaches*; ou com referência aos direitos humanos, como “Abordagens Baseadas em Direitos Humanos” ou *Human Rights-based Approaches*. É comum também a expressão “Abordagem Baseada nos Direitos para o Desenvolvimento” ou *Rights-Based Approach to Development*. Não importa a nomenclatura, os princípios são os mesmos.

As HRBA partem da concepção de que os DDHH são devidos em todos os regimes e culturas e estão inseridos em normas universais expressas em declarações, tratados e acordos internacionais. Nesta perspectiva, são direitos humanos “[...] aqueles direitos considerados

fundamentais a todos os seres humanos, sem quaisquer distinções de sexo, nacionalidade, etnia, cor da pele, faixa etária, classe social, profissão, condição de saúde física e mental, opinião política, religião, nível de instrução e julgamento moral” (BENEVIDES, 2001 apud ROCHA, 2012, p. 12).

Os DDHH são considerados pela HRBA como universais, inalienáveis, indivisíveis, imprescritíveis, interdependentes e inter-relacionados e devido a todas as pessoas, independentemente de raça, cor, sexo ou condição social. Como o seu foco, contudo, está nas pessoas e nos grupos que são mais vulneráveis, excluídos ou discriminados, o enfoque de gênero, etnia e classe social também está na base dessa metodologia.

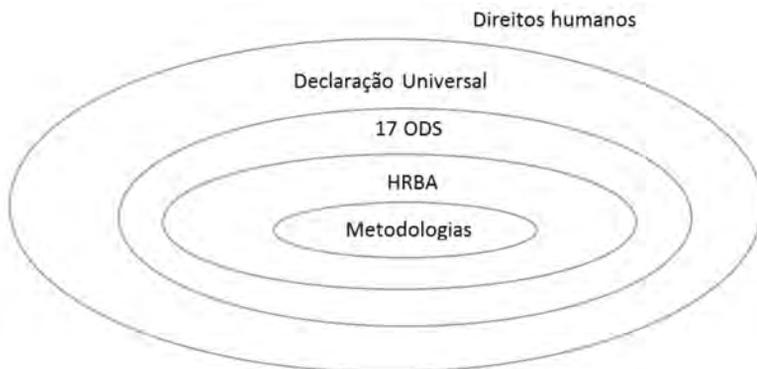
Esta metodologia visa reforçar a capacidade dos detentores da obrigação – governo/Estado – e capacitar os detentores de direitos – sujeitos de direito – a cobrar das autoridades a efetivação desses direitos. Pretende, portanto, qualificar uma comunidade a reivindicar a efetivação de seus direitos por parte do Estado. Preocupa-se com a emancipação individual e coletiva das pessoas, com a autonomia do sujeito, com o empoderamento da comunidade que se quer dotada dos meios para reivindicar seus direitos junto ao Estado (ROCHA, 2012).

A HRBA trabalha com dois públicos distintos que são fundamentais para o trabalho desenvolvido pelo CRDH/UNEB, que são as comunidades em situação de vulnerabilidade social e os gestores públicos. Em relação à sociedade e/ou às comunidades, a HRBA trabalha com a ideia de empoderamento (*empowerment*), ou seja, mostrar a estas comunidades quais são os seus direitos, onde estão esses direitos, como exercer esses direitos e a quem recorrer em caso de violação desses direitos. Procura dotar comunidades da capacidade de reivindicação de seus direitos junto ao Estado, fortalecendo sua autonomia e sua emancipação na condição de indivíduos e grupos. No que diz respeito ao trabalho com agentes públicos, a HRBA

trabalha na perspectiva da transparência e da prestação de contas (*accountability*), preparando os gestores públicos para trabalhar com a diversidade social, cultural e humana, prestando contas à sociedade das políticas públicas que estão sendo executadas pelo Estado.

Consideramos a HRBA uma das muitas formas de pesquisa-ação como apresentada por pensadores como Thiollent (THIOLLENT, 2018) e pesquisa-ação colaborativa Ibiapina (IBIAPINA, 2016). A HRBA é uma metodologia essencial para que os pesquisadores do CRDH tenham os participantes da pesquisa como sujeitos de direito e não como mero respondentes de uma ordem pré-estabelecida, favorecendo a realização de pesquisas efetivamente participativas e democráticas. Os 17 ODS contribuíram para organização desse arcabouço teórico metodológico e, na Figura 1, apresentamos uma ideia de como se organiza esta dimensão no centro de pesquisa.

**Figura 1** – Arcabouço teórico-metodológico do CRDH/UNEB



Fonte: Elaboração dos autores, 2021.

Em relação à pesquisa empírica do direito, a HRBA se mostra como uma oportunidade para tratar de temas trazidos em primeira mão pelos estudantes e comunidades, além de permitir aos

estudantes que possam integrar o conhecimento jurídico à solução de problemas concretos da realidade. Não é possível formar um profissional em DDHH ou economia solidária apenas lendo livros, pois as vivências em comunidade são essenciais para a formação humana dos sujeitos e esta metodologia nos dá oportunidade disso.

## PESQUISA EMPÍRICA EM DIREITO

Quando discutimos pesquisa empírica do direito, lembramos da advertência de Lyra Filho, quem diz que a maior dificuldade numa apresentação do direito não será mostrar o que ele é, mas dissolver as imagens falsas ou distorcidas que muita gente aceita como retrato fiel (LYRA FILHO, 2017).

O mesmo acontece com a pesquisa empírica. Como nos diz Epstein (2013), na comunidade jurídica o termo empírico passou a ter um significado restrito associado puramente com técnicas e análises estatísticas de dados quantitativos. Mas a pesquisa empírica é mais ampla do que essa associação sugere. A palavra empírico denota evidências sobre o mundo baseadas em observações ou experiências. Essas evidências podem ser numéricas (quantitativas) ou não numéricas (qualitativas), nenhuma é mais empírica do que a outra (EPSTEIN; KING, 2013).<sup>1</sup>

Outra confusão que se conhece é sobre a existência ou não de dados empíricos nas pesquisas em direito. Para Epstein (2013), normalmente as pesquisas jurídicas costumam invocar dados empíricos para reforçar suas “teses”, só as pesquisas estritamente

---

<sup>1</sup> Existem muitos conceitos sobre pesquisa empírica em direito, mas, para uma primeira aproximação deste método, podemos dizer que o pensamento científico moderno começa a se delinear no século XVII quando a especulação (utilização do pensamento racional) junta-se ao empirismo (observação da realidade) e à experimentação (prova da especulação) associadas às ciências matemáticas. O empirismo tem como base a doutrina filosófica que encara a experiência sensível como uma fonte do conhecimento.

normativas ou teóricas que podem ser consideradas como não empíricas, mas o problema da pesquisa jurídica em relação à pesquisa empírica é, justamente, usar dados da realidade sem nenhum conhecimento ou observância das regras de inferência que importam no rigor científico da pesquisa, no campo das ciências sociais e naturais (EPSTEIN; KING, 2013).

O que faz de uma investigação empírica é que ela seja baseada em observações do fenômeno estudado. O conhecimento é fruto do cruzamento dos dados e informações obtidos diretamente da realidade estudada. No caso da pesquisa jurídica, esses dados e informações podem ser históricos ou contemporâneos, naturais – nascimento e morte – ou humanos – atos jurídicos. Podem também ser fruto de uma das fontes do direito: lei, jurisprudência, costume ou doutrina. Podem ser ainda fruto de um método de levantamento de dados como entrevistas, aplicação de questionários, pesquisa documental, arquivística, coleta de dados, utilização de rodas de conversa ou grupo focal, entrevista coletiva, entre outros métodos de coleta de dados. O importante é que o resultado seja fruto do estudo dos dados obtidos com a pesquisa (EPSTEIN; KING, 2013).

Os dados podem ser precisos ou vagos, podem estar relativamente certos ou muito incertos. Podem ser diretamente observados – aplicação de questionários ou entrevistas – ou conseguidos indiretamente – indicadores econômicos, sociais, educacionais, jurídicos etc. Podem ser antropológicos, sociológicos, interpretativos, econômicos, jurídicos, políticos, biológicos, físicos, sanitários ou naturais. Desde que os fatos observados estejam de alguma maneira relacionados com o mundo, eles são dados, e se a metodologia de pesquisa envolva dados que são observados ou desejados, ela é empírica (EPSTEIN; KING, 2013).

Os estudos empíricos que não obedecem às regras epistemológicas e metodológicas têm pouca ou nenhuma probabilidade de produzirem trabalhos confiáveis. Muito da literatura jurídica ignora

as regras da inferência e aplica, em seu lugar, regras de persuasão e advocacia. Essas regras têm um lugar importante nos estudos jurídicos, mas não quando o objetivo é aprender algo sobre o mundo empírico. Nesse sentido, um forte problema está na formação recebida pelos professores e estudantes.<sup>2</sup> Enquanto um pesquisador é orientado a submeter seu problema de pesquisa a todos os testes e fontes de dados concebíveis, um profissional do direito é ensinado a compilar todas as evidências em prol de sua hipótese e desviar a atenção de qualquer coisa que possa ser vista como informação contraditória (EPSTEIN; KING, 2013).

A pesquisa empírica no direito requer uma formação adequada não só em relação ao direito, mas em métodos e técnicas de investigação científica. A formação do pesquisador deve ser uma diagonal que tem no eixo Y o conhecimento jurídico e no eixo X o conhecimento sobre os métodos de investigação. Vale dizer que sendo o Direito uma ciência social aplicada, o foco tem que ser na utilização do direito para a produção de soluções para os grandes problemas e desafios sociais. Por fim, deve o pesquisador preocupar-se com os aspectos éticos de sua pesquisa, desde informar a todos os participantes os objetivos e procedimentos da pesquisa, passando pelos impactos da pesquisa na vida das comunidades e na participação dos sujeitos como coautores de todo o conhecimento produzido.

A HRBA pode ser considerada como um método de pesquisa empírica no direito. A questão entre ser um método quantitativo ou qualitativo dependerá da pretensão epistemológica do sujeito investigador. Sempre que ele quiser conhecer uma determinada realidade, como saber quantos alunos cotistas concluíram o curso de direito em um determinado período, o método empregado será o quantitativo.

---

<sup>2</sup> Seguramente é preciso rever o ensino da disciplina metodologia do trabalho científico nos cursos de direito, começando pela revisão dos manuais que focam, quase que exclusivamente, na elaboração de Trabalhos de Conclusão de Curso (TCCs) na graduação. Professores e estudantes precisam conhecer melhor os métodos de investigação e coleta de dados, assim como adaptá-los às necessidades da pesquisa jurídica.

De outro lado, se o sujeito investigador estiver interessado em, por exemplo, saber o que os estudantes cotistas pensam sobre a política de cotas da universidade, será um método qualitativo. Enquanto os métodos quantitativos são empregados para conhecer um fenômeno, os métodos qualitativos são empregados para compreender como este fenômeno acontece.

## ENSINAR PELA PESQUISA COMO ESTRATÉGIA PARA FORTALECER A PESQUISA EMPÍRICA NO DIREITO

A pesquisa é o princípio educativo do ensino superior, e, infelizmente, a maioria dos cursos de direito não adotam este princípio em razão da falta de cobrança por parte dos órgãos de regulação e da cultura positivista instalada na grande maioria dos cursos brasileiros. A maioria dos professores focam em aulas expositivas, baseadas em manuais publicados pelas grandes editoras. Os alunos, por sua vez, têm pouca experiência na leitura de artigos científicos e, em relação à disciplina de metodologia, buscam tão somente saber como escrever um resumo, uma resenha e seu Trabalho de Conclusão de Curso (TCC). Neste cenário, os alunos que vão para a iniciação científica são os que conseguem ter uma formação mais adequada, e é claro que isso depende do nível de formação do seu professor-supervisor. É preciso uma mudança de cultura nos cursos de direito, valorizando mais o contato com a realidade, combatendo as visões dogmáticas do direito.

Temos aqui ainda um problema, que é o número de vagas na iniciação científica para estudantes de direito. Normalmente, essas vagas são destinadas em sua maioria a cursos de graduação com mais tradição na iniciação científica, como os da área de exatas e saúde, enquanto os estudantes de direito buscam estágio, normalmente, no Poder Judiciário e em órgãos públicos. Não dispomos ainda de estatísticas

sobre este ponto, mas a observação da realidade e a participação como pesquisador nos editais de iniciação científica da universidade nos dá esse conhecimento da realidade, que poderá ser objeto de uma pesquisa em 2022. Não vemos outro caminho a não ser a criação de programas específicos de iniciação científica para estudantes de direito, se não houver bolsas na condição de voluntários, para fortalecer uma cultura de pesquisa nos cursos e rigor na pesquisa científica.

## EXTENSÃO UNIVERSITÁRIA, ECOLOGIA DE SABERES E PESQUISA-AÇÃO COMO LÓCUS PRIVILEGIADO DA RELAÇÃO COM A REALIDADE SOCIAL E INTERDISCIPLINARIDADE

Se a pesquisa empírica é a investigação realizada a partir de dados coletados na realidade concreta, cabe aos interessados neste tipo de pesquisa adotar estratégias para alcançar esse objetivo. Nesse caso, a extensão universitária, a ecologia de saberes e a pesquisa-ação têm um lugar privilegiado na construção de investigações empíricas em direito. Segundo Santos (2004), é preciso conferir uma nova centralidade à extensão universitária, com implicações no currículo e na formação dos discentes e docentes; concebê-la de forma alternativa ao capitalismo global vigente, com foco no protagonismo dos estudantes, na participação ativa dos sujeitos individuais e coletivos de direito, na construção da coesão social, cidadania, democracia, na luta contra a degradação ambiental, exclusão e todas as formas de opressão social, em defesa da diversidade e ética da alteridade (SANTOS, 2004). A extensão não é só uma função da universidade, ela é uma forma de se fazer pesquisa e ensino no contato direto com a realidade, trocando os modelos difusionistas por modelos mais interativos.

Por sua vez, a ecologia de saberes é um aprofundamento da extensão, é respeitar o saber popular, reconhecendo que a universidade é uma fonte de produção do conhecimento, mas não detém

mais o monopólio da sua produção. Segundo Santos (2004), é uma revolução epistemológica dentro do ensino superior. A ecologia de saberes é “uma extensão ao contrário”, de fora da universidade para dentro da universidade. Consiste na promoção do diálogo entre saber científico e saber popular, sem hierarquias, saberes leigos, populares, tradicionais, urbanos, camponeses, de culturas não-ocidentais, que circulam na sociedade (SANTOS, 2004).

A pesquisa-ação e a ecologia de saberes são áreas de legitimação da pesquisa em direito que transcendem a extensão uma vez que atuam ao nível desta como ao nível da pesquisa e da formação. A pesquisa-ação consiste na definição e na execução participativa de projetos de pesquisa, envolvendo comunidades e organizações sociais populares, grupos sociais, populações vulneráveis que podem se beneficiar com os resultados da pesquisa (SANTOS, 2004).

Este método de pesquisa empírica nos permite observar um problema social (*look*), refletir sobre possíveis soluções (*think*) e agir (*act*) em prol das comunidades, sistematizando todo o processo por meio de relato de experiências. Segundo Thiollent (2018), a pesquisa-ação é realizada em um espaço de interlocução onde os atores implicados participam na resolução dos problemas, com conhecimentos diferenciados, propondo soluções e aprendendo na ação. A pesquisa-ação pode ser empregada tanto na pesquisa como no ensino e na extensão. Em 2020, recebemos uma menção honrosa no 3º Prêmio Esdras de Ensino Jurídico Participativo da Fundação Getúlio Vargas de São Paulo (FGV São Paulo), com uma metodologia de ensino baseada na pesquisa-ação (ROCHA, 2020).<sup>3</sup>

Quando falamos em metodologias de pesquisa empírica, podemos recorrer a mais de um método de investigação. Em nosso caso, utilizamos os estudos de Ibiapina sobre a pesquisa colaborativa, que pode ser conceituada como uma metodologia de pesquisa que parte da pesquisa-ação emancipatória, tendo como objetivo

<sup>3</sup> Maiores informações em <https://direitosp.fgv.br/premio-esdras>.

transformar os espaços multirreferenciais de aprendizagem em comunidades críticas, como atores reflexivos, que problematizam, reformulam suas práticas, a fim de favorecer a emancipação, a cidadania e a melhoria da condição humana. Para a pesquisa colaborativa as comunidades são mais do que simples sujeitos, são coautores de todo o conhecimento produzido (IBIAPINA; BANDEIRA, 2016).

Existem muitas metodologias de pesquisa e formas de coleta de dados que podem ser utilizadas para subsidiar a pesquisa empírica em direito, no entanto é preciso treinamento e experiência na utilização desses métodos. No CRDH/UNEB, os métodos de pesquisa que costumamos utilizar são os seguintes: pesquisa-ação; pesquisa colaborativa; Discurso do Sujeito Coletivo (DSC); pesquisa fundamentada; fenomenologia; etimologia; pesquisa participante; pesquisa narrativa; pesquisa criação; e pesquisa aplicação. Esses são os principais métodos utilizados por nosso grupo.

Trabalhar com comunidade demanda muita criatividade dos pesquisadores e a capacidade de reunir métodos de pesquisa e coleta de dados para produção e difusão de conhecimento. A bricolagem é uma técnica que permite justamente isso, a combinação de métodos de pesquisa para criação de um novo método adequado ao objeto investigado. Considerando a diversidade humana, social e cultural de nosso estado, essa criatividade em pesquisa é essencial para o trabalho.

## RESULTADOS

Falar em termos de resultados e impactos conquistados não é algo fácil, especialmente em relação às ciências sociais e humanas. Mas é possível apresentar resultados quantitativos e qualitativos que consideramos relevantes. São dados gerais, que carecem de um maior aprofundamento estatístico, mas são representativos daquilo que nos propomos a expor aqui.

A adoção da HRBA como pressuposto epistemológico e metodológico do grupo de pesquisa se mostrou acertada e permitiu o crescimento do grupo até o estágio de centro de pesquisa, com mais de dez laboratórios abertos à comunidade. A HRBA é a ideia-mestra que sustenta toda a pesquisa e permite o engajamento social do grupo, ao gerar conhecimento e tecnologias sociais que podem ser apropriadas pela comunidade. Em síntese, o próprio crescimento e visibilidade – nacional e internacional – do CRDH/UNEB pode ser considerado um resultado das pesquisas geradas.

Um outro resultado que gostamos de destacar em nossas análises é a formação de recursos humanos. Pelo CRDH/UNEB passam doutorandos, mestrandos, bolsistas de iniciação científica, bolsistas de extensão, bolsistas de agência de fomento, professores investigadores e investigadores voluntários, atraídos pelas pesquisas realizadas e pela metodologia de trabalho. Esta metodologia envolve diversas éticas que são praticadas pelo grupo, como hospitalidade, solidariedade, comensalidade, alteridade e diversidade. O acesso à pós-graduação *stricto sensu* e a prática dessas místicas são avaliadas como fatores que justificam o sucesso do centro de pesquisa.

## AMBIENTE DE INOVAÇÃO E A PRODUÇÃO DE EVENTOS VOLTADOS PARA A PRODUÇÃO CIENTÍFICA E ACADÊMICA

O centro de pesquisa é um ambiente de inovação, um espaço público interdisciplinar de aprendizagem, capaz de gerar condições para o desenvolvimento de competências e habilidades das pessoas que frequentam estes espaços. Cada vez nos surpreendemos mais com o poder do ambiente sobre as pessoas, e, neste momento de pandemia, sentimos a falta deste espaço, já que o ambiente virtual não dá conta de suprir todas as necessidades dos seres humanos em relação aos afetos compartilhados. Ser um ambiente de inovação,

um espaço multirreferencial de aprendizagem, é mais um resultado que apresentamos.

A organização de uma plataforma voltada para a pesquisa científica composta por diversos laboratórios é um outro resultado que podemos apresentar como fruto do trabalho até aqui realizado. Pesquisa se faz com pessoas – em primeiro lugar – e com infraestrutura tecnológica, laboratórios de pesquisa. Isso o CRDH/UNEB conquistou ao longo desses anos, ao montar mais de dez laboratórios para a pesquisa, que estão sendo ampliados com recursos da Secretaria de Ciência, Tecnologia e Inovação (SECTI). Esperamos que essa infraestrutura possa ser ainda maior nos próximos anos.

## PORTFÓLIO DE PROJETOS E EVENTOS CIENTÍFICOS E TECNOLÓGICOS

Mais um resultado obtido por nosso grupo de pesquisa foi a constituição de um portfólio com mais de 20 projetos anuais de pesquisa. Vale dizer que no CRDH/UNEB temos as pesquisas individuais, que são aplicadas por cada pesquisador do grupo, e as pesquisas coletivas, que contam com a participação de vários pesquisadores. Essas pesquisas coletivas compõem este portfólio, que atende a um público anual de mais de 5.000 pessoas.

## TECNOLOGIAS SOCIAIS

Como foi dito neste artigo, a SECTI tem reconhecido o CRDH/UNEB como um centro de excelência na produção de tecnologias sociais. Isto porque são diversas tecnologias sociais geradas pelo grupo ao longo desses anos. Por tecnologia social se entende todo processo, método, técnica, produto ou serviço criado para solucionar

algum problema social, atendendo a quesitos de simplicidade, baixo custo, fácil aplicabilidade (replicabilidade) e impacto social comprovado (ITS BRASIL, 2020).

Em razão dos limites deste texto, vamos destacar algumas das tecnologias sociais geradas pelo CRDH/UNEB nos últimos anos:

- a) curso de extensão em educação em direitos humanos: construindo redes de educação cidadã, com base no marco legal para DDHH e EDH, voltado para o público-alvo do PNEDH, no caso, professores da rede de educação básica; professores e estudantes universitários; profissionais de justiça e segurança pública; profissionais do terceiro setor e movimentos sociais; profissionais da mídia e toda a sociedade;
- b) a Feira de Economia Criativa e Cidadania (FECC), projeto anual que visa mostrar a sociedade, em especial, a potencial investidores, a produção gerada pela economia solidária na Bahia;
- c) Fórum de Empreendedorismo Étnico Afro, articular de redes e coletivos de Empreendedores Econômicos Solidários (EES) negros, com base na lei nº 13.208 de 2014, que institui a política pública de fomento ao empreendedorismo de negros e mulheres na Bahia;
- d) o Congresso de Turismo Étnico Afro (CONTEA), evento voltado para difusão dos projetos de turismo étnico afro na Bahia;
- e) as Rotas de Turismo Étnico Afro na Bahia, no total foram criadas sete rotas na Região metropolitana de Salvador, também com base na Lei Estadual nº 13.208 de 2014.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este estudo foi escrito com o objetivo de demonstrar que as Abordagens Baseadas em Direitos Humanos, ou *Human Rights*

*Based Approaches* são uma metodologia adequada à realização de pesquisas empíricas no direito. Demonstramos também que isso vem acontecendo – desde 2006 – no CRDH/UNEB, por onde já passaram muitos estudantes e professores do direito. Alguns até desistiram justamente pelas dificuldades em compreender a cultura acadêmica e os métodos de pesquisa em outras áreas. Mas aqueles que persistiram produziram conhecimento que foi compartilhado com a sociedade na forma de políticas públicas e tecnologias sociais.

Demonstramos aqui que a pesquisa em Direitos Humanos e a HRBA são um caminho seguro para a produção de pesquisa empíricas em direito, dada a sua relação direta com as comunidades, por meio da extensão universitária, lócus privilegiado da relação universidade-sociedade. Trabalhando de forma interdisciplinar, os estudantes e professores de direito têm a oportunidade de contribuir para a produção de conhecimento em equipes multidisciplinares, o que é uma novidade em muitos casos.

Vale dizer que a interdisciplinaridade é dificilmente gerada dentro do curso de direito, pois como os professores partilham do mesmo objetivo e cultura jurídica torna-se difícil gerar conhecimento interdisciplinar. A interdisciplinaridade é possível, no caso da HRBA, na medida em que o operador do direito é confrontado com outros saberes, objetivos e culturas da comunidade. Ao produzir o diálogo e formular consensos o pesquisador consegue produzir um conhecimento verdadeiramente interdisciplinar.

Acreditamos que nesta discussão temos que ser proativos, não apenas criticar os profissionais do direito que teimam em produzir pesquisas teóricas, sem rigor científico, mas apresentar aos jovens estudantes as possibilidades em termos de uso de outras metodologias, de realização de pesquisas nas comunidades e da participação em programas de pós-graduação de natureza profissional, em que a geração de um produto tecnológico será exigida do mestrando ou doutorando.

A crítica feita aos cursos jurídicos no Brasil é que as pesquisas são em sua maioria teóricas, baseadas na técnica da persuasão em que o pesquisador tenta reunir dados e informações que comprovem o que está dizendo, sem a observância das técnicas de produção e coleta de dados. A ideia da pesquisa empírica é que os jovens estudantes de direito possam realizar pesquisa a partir dos dados concretos da realidade, como faz a grande maioria dos pesquisadores. Para tanto, é preciso que eles sejam treinados adequadamente para este fim, nas aulas de metodologia científica.

Como conclusão podemos afirmar que a pesquisa empírica em direito tem a possibilidade concreta de aprimorar o ensino jurídico nos próximos anos, considerando a necessidade de um ensino jurídico participativo, metodologias ativas e o protagonismo dos estudantes.

Ela resgata a pesquisa como princípio educativo do ensino superior, retirando os estudantes de uma condição passiva em sala de aula, em que o professor é o centro do processo de formação. Ao promover a pesquisa empírica, colocamos o estudante em contato com a realidade concreta aprimorando não só os seus conhecimentos técnico-científicos, mas a sua formação humana. Não se aprende o que são Direitos Humanos ou solidariedade só pela cognição, a vivência social estimula a percepção dos estudantes em termos de valores, sentimentos e emoções.

A pesquisa empírica também pode colocar a inteligência e a criatividade universitárias a serviço das comunidades; antes da pandemia realizávamos visitas técnicas às comunidades para que os estudantes pudessem pensar soluções para as comunidades, projeto que retornará depois da pandemia. A pesquisa empírica rompe com a visão dogmática do direito ao provocar no estudante uma reflexão sobre o acesso à justiça e ao direito.

Ela tem um duplo valor, ou seja, ao mesmo tempo que permite a formação dos estudantes, resgata o compromisso social da

universidade com as comunidades que estão em seu entorno. Hoje em dia é cada vez mais importante o envolvimento da universidade e de todo o ensino superior com o desenvolvimento local sustentável.

Para que tudo isso ocorra, no entanto, é preciso uma mudança de cultura e atitude por parte das instituições de ensino superior e dos órgãos do governo, investimentos em infraestrutura, bolsas e fomento à pesquisa e capacitação permanente de professores e estudantes. Quem ganha com isso é a cidadania, a democracia e toda a sociedade.

## REFERÊNCIAS

BAHIA. Portaria conjunta SECTI/UNEB nº 047. *Diário Oficial do Estado da Bahia*, 5 de outubro de 2021. Disponível em: [http://www.finep.gov.br/images/a-finep/Politica/16\\_03\\_2018\\_Estrategia\\_Nacional\\_de\\_Ciencia\\_Tecnologia\\_e\\_Inovacao\\_2016\\_2022.pdf](http://www.finep.gov.br/images/a-finep/Politica/16_03_2018_Estrategia_Nacional_de_Ciencia_Tecnologia_e_Inovacao_2016_2022.pdf). Acesso em: 9 maio 2022.

BRASIL. *Constituição Federal de 1988*. Brasília: Congresso Nacional, 2020.

BRASIL. *Estratégia Nacional de Ciência, Tecnologia e Inovação - ENCTI 2016 a 2022*. Brasília: MCTI, 2016.

EPSTEIN, Lee; KING, Gary. *Pesquisa empírica em direito: as regras de inferência*. São Paulo: Direito GV, 2013.

IBIAPINA, Ivana Maria Lopes de Melo; BANDEIRA, Hilda Maria Martins; ARAÚJO, Francisco Antonio Machado. *Pesquisa Colaborativa: multirreferenciais e práticas convergentes*. Teresina: Piauí, 2016.

ITS BRASIL. *Instituto de Tecnologia Social*, 2020. Disponível em: <http://itsbrasil.org.br/>. Acesso em: 16 dez. 2020.

LYRA FILHO, Roberto. *O que é o direito*. São Paulo: Brasiliense, 2017.

MENDONÇA, Erasto Fortes. Prefácio. In: ROCHA, José Cláudio; ROCHA, Denise Abigail Britto Freitas. *Metodologia para extensão em educação em direitos humanos*. Camaçari, CEDH/UNEB, 2008. p. 10-13.

ROCHA, José Cláudio. Abordagem Baseada em Direitos Humanos (Human Rights Based Approaches): Fortalecimento Institucional de Empreendedores Negros e Mulheres - Lei 13.208 de 2014. In: VARGAS, F. G. *Prêmio ESDRAS de Ensino do Direitos*. 3. ed. São Paulo: Fundação Getúlio Vargas, 2020. p. 01-18.

ROCHA, José Cláudio. *Apecatu: o bom caminho*. São Paulo: Cia do Ebook, 2018.

ROCHA, José Cláudio . *Metodologia da pesquisa: uma introdução à abordagem baseada em direitos*. Curitiba: Appris, 2012.

SANTOS, Boaventura de Sousa. *A Universidade do Século XXI: para uma reforma democrática e emancipatória da universidade*. São Paulo: Cortez, 2004.

SANTOS, Boaventura de Sousa. *Epistemologias do Sul*, São Paulo: Cortez, 2010.

SANTOS, Boaventura de Sousa. *O direito dos oprimidos*. São Paulo: Cortez Editora, 2014.

SANTOS, Boaventura de Sousa. *O fim do império cognitivo: a afirmação das epistemologias do Sul*. Belo Horizonte: Autêntica Editora, 2019.

STAKE, Robert Earl. *A arte da investigação com estudo de caso*. Lisboa- Portugal: Editora Fundação Calouste Gulbenkian, 2012.

TAKEUCHI, Hirotaka; NONAKA, Ikujiro. *Gestão do conhecimento*.  
Porto Alegre: Bookman, 2008.

THIOLLENT, Michel. *Metodologia da pesquisa-ação*. São Paulo:  
Cortez, 2018.

UFJF. *Instrutivo para elaboração de relato de experiência*.  
Universidade Federal de Juiz de Fora. Juiz de Fora: UFJF, 2021.

UNEB. *Plano de Desenvolvimento Institucional 2017 a 2022*.  
Universidade do Estado da Bahia. Salvador: UNEB, 2017.



# **DOMESTICAR A DEMOCRACIA NO BRASIL: A DESCENTRALIZAÇÃO DO ESTADO COMO FERRAMENTA PARA ACEITAÇÃO DO DIFERENTE NA PARTICIPAÇÃO DA TOMADA DE DECISÃO**

Caio Gonçalves Silveira Lima

Érica Maria Delfino Chagas

Ilzver de Matos Oliveira

A democracia, processo por meio do qual é instrumentalizada a participação da população na tomada de decisão, deve ser constantemente vigiada pelas próprias instituições democráticas, sob o risco de caírem na pena de servir de fachada para sistemas políticos autoritários – de pensamentos monoculturais e gestantes de “mitos” – se perpetuarem no poder com a disseminação de políticas excludentes que privilegiam apenas as camadas mais altas da sociedade.

Entre os mitos criados existe a democracia minimalista, linha apoiada pelo Estado liberal, sempre favorável ao enxugamento do Estado. Medidas como esta levam a crer que a participação do cidadão no sistema político começa e encerra com o voto, servindo de tempos em tempos, quando solicitado, ao ambiente democrático. Aceitar a proposição viciosa de que a democracia é um mero instrumento procedimental é o mesmo que aceitar que seus efeitos não devem ser considerados para análise da sua funcionalidade.

Tal perspectiva nos faz questionar: o que adianta se a vontade geral representada nas urnas não legitima o bem comum? Quando o candidato eleitoral se distancia do candidato eleito não há outra medida a se valer, além do conformismo? Deve a sociedade aceitar um mal a si própria pelo período do mandato daquela eleição? Sendo assim, seria então a democracia um sistema autopunitivista?

Discute-se no presente capítulo as alternativas de controle ao não desvirtuamento da democracia por meio dos próprios remédios democráticos, como a participação dos movimentos sociais na tomada de decisão, além da descentralização do poder, buscando que o trabalho popular não se restrinja ao voto e que haja a sustentação dos interesses eleitorais durante o mandato.

O que ora se propõe a fazer é a análise da aplicação de novas teorias democráticas, mais especificamente a participativa e deliberativa, e a repercussão delas no cenário atual brasileiro. Além do mais, se fará uma avaliação do novo contexto da sociedade civil organizada inclusiva na política para entender se esta participação serve como freio às velhas práticas antidemocráticas ou se auxilia na perpetuação delas.

Como estratégia metodológica, é utilizada uma abordagem qualitativa, apoiada pelo materialismo histórico, adotando ainda como procedimento a pesquisa bibliográfica e interdisciplinar. A escolha do método qualitativo deu-se pela possibilidade de investigar por meio de uma ótica que preserva a análise conceitual de diferentes visões teóricas a respeito de conceitos como *Estado*, *democracia* e *sociedade civil organizada*. A interdisciplinaridade proposta se faz necessária para que se possa compreender o problema democrático como uma questão ampla de toda a sociedade, não se restringindo à visão jurídica do problema.

O estudo apoia-se em pensadores consagrados de diferentes áreas além do Direito, como Ciência Política, para buscar o entendimento da formação das relações do poder dentro do sistema político, a estrutura do Estado e o comportamento da sociedade política

brasileira. Ademais, será trazida a discussão de temas da Sociologia e Antropologia, a exemplo da teoria de classes, que representa bem os conflitos gerais e formadores da estratificação da sociedade, assim facilitando o entendimento da organização e das manifestações populares.

Posto isso, a pesquisa bibliográfica em livros e periódicos se faz essencial, como também a análise de notícias jornalísticas a fim de contextualizar o estudo com os problemas da contemporaneidade que serão analisados pelas lentes do materialismo histórico, no intuito de se perceber que a produção de bens dita a forma de organização da sociedade.

A revisão de pesquisa teórica das categorias se pauta por meio do entendimento conceitual de Estado em Gramsci, para que a partir de tal construção se possa entender as frentes de resistência ao poder criadas na atualidade, além de seguir uma ótica contra-hegemônica embasada em obras como a do sociólogo Boaventura de Sousa Santos, ao trazer alternativas de reinvenção da democracia, e Maria da Glória Gohn com a renovação dos movimentos sociais.

Ainda serão analisadas as consequências da descentralização do poder estatal a fim de investigar a sua ligação com o processo de democratização, em especial o papel centralizador do governo federal, que encontrou resistência à sua tentativa de monopolizar as decisões em Brasília no trabalho em conjunto dos governadores dos estados do Nordeste, ao criarem uma frente única de combate à agenda política desfavorável para a região, qual seja o Consórcio Nordeste.

## O OLHAR PELO RETROVISOR DE UM FUTURO À FRENTE, A CONCEPÇÃO DE GRAMSCI DE ONTEM QUE EXPLICA O HOJE

O entendimento da concepção ampliada do Estado a partir do olhar gramsciano faz perceber que a máquina pública exerce a atividade de instrumento sustentador de paradigmas hegemônicos

somente por meio do papel da regulação do Estado no momento em que se sobrepõe a sua atuação limitante de agente repressivo e dá o ponto inicial à adoção de medidas na área das políticas sociais, bem como a mobilidade das classes dominadas é que se poderá romper com esse estigma (VASCONCELOS; SILVA; SCHMALLER, 2013).

Para uma nova concepção de Estado é importante perceber que a crise econômica não põe em risco a manutenção do Estado liberal, uma vez que sua circunscrição não se restringe ao setor econômico, enraizando-se em demais setores da sociedade política e da sociedade civil organizada (MEDICI, 2007).<sup>1</sup> A impregnação mencionada preserva a manutenção do *status quo* mesmo quando as camadas de oposição progressistas alcançam o poder, semeando uma falsa sensação de representatividade quando na verdade o que está a acontecer é a perpetuação de práticas tradicionais do fazer e entender política mesmo que de maneira inconsciente.

O pensador marxista, crítico do Estado moderno, buscou refletir sobre o Estado e sua noção de poder a partir dos resultados da Revolução de Outubro, manifestações em toda a Europa dos partidos comunistas, a qual teve como consequência uma recomposição do poder autoritário, representado em suas faces mais severas, o fascismo e nazismo. A partir da intrigante questão “por que perdemos?” viu ser necessário repensar o redimensionamento da luta revolucionária. Haja vista ter observado que a crise econômica do Estado liberal junto com a organização operária não era suficiente para decretar o fim do sistema econômico vigente (VASCONCELOS; SILVA; SCHMALLER, 2013).

Assim, busca ampliar a noção trazida por Marx que o Estado é um Estado de classe que em nome de uma vontade comum preservava as posições de poder da classe hegemônica, quando na verdade

---

<sup>1</sup> Marcelo Kunrath Silva (2006, p. 156) faz considerações sobre a sociedade civil, que tem como entendimento “[...] o conjunto de organizações sociais, formais e informais, que constitui o tecido ‘associativo’ empiricamente existente em um dado contexto”.

o Estado, apesar de prosseguir com seu caráter classista, atende a algumas demandas das classes mais baixas a partir do momento que não consegue mais se valer apenas por medidas violentas e coercitivas. Por isso surgiu a necessidade de reformulação e disseminação de um conjunto de valores e normas políticas, sociais e culturais (VASCONCELOS; SILVA; SCHMALLER, 2013).

A reforma intelectual proposta nessas normas tem como escopo impossibilitar a organização das massas. A resposta só poderá ser dada pela efetiva conscientização das classes da sua condição de subordinação, pelo alcance de um nível crítico de reflexão sobre a condição em que estão inseridas, afastando dessa maneira o senso comum e criando uma corrente contra-hegemônica que tenha um caráter emancipatório (VASCONCELOS; SILVA; SCHMALLER, 2013). Logo, somente assim poderá ser feito o desmonte do aparato de poder construído pelo sistema econômico e que se ramifica nos demais setores da vida comum.

A crítica à democracia que pode ser feita por meio da concepção de Estado descrita por Gramsci está na maneira controlada pelo aparato estatal sobre o cidadão ao exercer a sua pseudoliberalidade, já que, independentemente de quem irá atribuir seu voto, o controle hegemônico se perpetuará diante da medida de não entregar às classes subalternizadas o criticismo. Ainda votando no partido mais progressista entre as opções que existem, os dirigentes do mesmo não oferecem aos dirigidos o treinamento adequado para que sejam todas e todos dirigentes (MEDICI, 2007).

Faz-se necessário a adoção de uma filosofia de práxis, a mudança do mundo não mais pensada, mas provocada pela sociedade em conjunto, na qual as classes dominadas acendem a condição de dirigentes. Somente assim os partidos, a sociedade civil e o Estado servirão concretamente às aspirações populares (SEMERARO, 2014). A emancipação do povo ao poder, rompendo com uma governança que atende aos interesses empresariais e do lucro desenfreado,

não seria feita de forma naturalística, somente se fará possível pelas lutas dos movimentos populares.

Hoje a luta pela democracia popular significa uma manifestação contra uma política burocrata, aristocrata e clientelista que propaga a corrupção da máquina pública, gera manipulação eleitoreira e afasta grupos sociais das decisões da vida pública ao não fazer parte do centro de decisão, que inevitavelmente não serão decisões em seu favor. A luta revolucionária da superação histórica da divisão da sociedade em camadas econômicas que Gramsci ansiava é representada hoje pela busca do protagonismo popular democrático.

## UMA PELEJA DE ESGRIMA, AS ESPADAS DA DEMOCRACIA: AMPLITUDE E ALTA INTENSIDADE

Segundo Santos (2002a), o contrato social é o choque conflitante da emancipação social e regulação social consequente do embate entre vontade individual e vontade coletiva. O sociólogo português explica que, assim como qualquer outro tipo de contrato, ao trazer critérios de inclusão esconde-se por trás da ideia do contrato social critérios de exclusão. Ao definir quem é cidadão, deixa-se à margem um rol de sujeitos definidos como não-cidadãos.

A partir do fato de que a concepção de democracia é originada pela estrutura desse contrato, assume-se que ela não poderá contemplar todos aqueles sujeitos que pertencem a determinada sociedade. É exatamente pela indignação desses sujeitos que se sentem excluídos do processo democrático que se poderá emancipar uma revolução aspirante a uma alternativa de democracia mais abrangente e de alta intensidade.

Conforme a teoria do discurso, a qual entende que na democracia não se busca a extinção ou superação do conflito, mas a liberdade de que as distinções de pensamento possam expressar-se

e se correlacionar tratando a diferença como um conceito de entendimento plural, surge a necessidade de canais de entendimento com o outro, pois faz parte da constituição do social. Em outro aspecto, acredita-se que a democracia que conhecemos hoje é construída por meio de um pensamento hegemônico com características antagônicas, e não agonísticas, por ser construído numa base de tensão e tentativa de destruir o outro, ao invés de se pensar práticas de negociação da diferença (MOUFFE *et al.*, 2014). Os movimentos sociais surgem para representar a possibilidade de negociação dessas diferenças, ao servir como intercâmbio entre população e políticos. Por suposto, a eficiência das demandas solicitadas pelos grupos associativos e a sua receptividade por aqueles eleitos deveria servir de termômetro democrático. No entanto, o que se observa é uma crise do sistema político na modernidade.

Em primeiro momento, registra-se a rejeição de uma concepção dos movimentos como essencialista e unificadora, uma vez que ao restringi-los sobre uma ótica homogênea acaba por desconsiderar suas questões conflituosas de se relacionar com a democracia (SILVA, 2006). Afinal, a perspectiva essencialista se fomenta por meio da ideia não-relacionista, bem como traz um viés dicotômico e maniqueísta, colocando em posição de embate.

Assumir a hipótese de que a sociedade civil é automaticamente um instrumento democrático pelo fato de que o seu polo positivo naturalmente prevalecerá é aceitar que ela é constituída por um bloco unificado e homogêneo que a “[...] torna um espaço da reprodução das desigualdades, de tensionamento das instituições democráticas e/ou de esvaziamento da própria política” (SILVA, 2006, p. 159).

Gohn (2014) rememora que a reformulação dos movimentos sociais latino-americanos nas últimas décadas mostra a forte influência da *internet* na redefinição das ações coletivas. A partir da pressão de setores populares, temas que muito contribuíram para a construção dos abismos históricos de desigualdade passam a ser discutidos

na agenda política e aplicados na forma de políticas públicas, e entre eles encontra-se: “[...] inclusão social, democratização, diversidade, diferenças, direitos culturais, identidades de povos originários ou de minorias populacionais, sustentabilidade, empoderamento social” (GOHN, 2014, p. 73-74).

O que a autora reforça é que tais pautas sempre existiram, a diferença é que agora entraram nas agendas políticas, como é o caso da luta secular de resistência dos povos indígenas; a distinção é que passam a ser, além de movimentos de resistência, lutas pela consagração de direitos.

No momento em que os movimentos sociais assumem as pautas identitárias e intensificam o associativismo que se faz necessário devido ao ambiente hostil com supostos preceitos democráticos que mais suprimem do que atendem aos anseios populacionais, e uma vez que a democracia competitiva ou minimalista, assim intitulada por Joseph Schumpeter e influenciada por Max Weber, dentro de um contexto capitalista de produção, acredita que a criação de instituições como o parlamento limitaria a burocracia estatal, a seleção favoreceria a eleição de políticos profissionais ao invés de burocratas. A disputa entre elites políticas favoreceria a política propositiva e não a representação de interesses. Tal proposta acaba por restringir a democracia à ideia de sistema procedimental, a qual teria seus objetivos alcançados com a escolha de seus governantes, sem considerar se aquela decisão refletiria o bem comum (MONTEIRO; MOURA; LACERDA, 2015). Deste modo, a democracia nas circunstâncias descritas não vislumbra a participação cidadã, recorrendo a ela apenas de tempos em tempos para que vote, sem se preocupar com a validação ou efetividade do voto em si.

Para uma inserção dos atores sociais na centralidade das decisões surge, então, uma nova via trazendo a participação como método de combate à exclusão social e promoção da cidadania, e que por conta disso foi batizada de democracia participativa.

A democracia participativa tem como escopo a escalada do poder ascendente de baixo para cima:

O desenvolvimento atual da democracia não é a afirmação de um novo tipo de democracia, mas a ocupação pela democracia representativa de novos espaços, até então dominados por organizações do tipo hierárquicas ou burocráticas. Tem-se, assim e então, a passagem da democratização do Estado para a democratização da sociedade. (BOBBIO, 2002, p. 67 apud MONTEIRO; MOURA; LACERDA, 2015, p. 165).

A ideia da participação rompe com o estereótipo de que o cidadão é incapaz ou desinteressado nos processos da vida comum. Ainda que se sustente este argumento sem fundamento, esclarece que a capacidade de adesão e politização pode ser transformada pelo aprendizado adquirido pelos indivíduos quando inseridos nos processos decisórios, que ao notar o resultado de suas decisões ele percebe o impacto de seus impulsos e desejos na vida pública, o que o torna mais crítico (MONTEIRO; MOURA; LACERDA, 2015).

No processo de participação cível na democracia, Santos (2002b) menciona o interesse das elites em não sobrecarregar a democracia com demandas populares de grupos que antes eram excluídos do processo, e assim acabam por combater os avanços democráticos com a aliciação dos representantes de movimentos distintos, cobrando em troca da participação no governo um favoritismo. A pena por negar essa associação é o isolamento do movimento e a ocupação do cargo por outro representante.

A corrupção do sistema por maneira interna ainda gera o efeito de uma falsa sensação de representatividade nas camadas populares, que, no momento em que for desmascarada, aquela ligação gerará descredibilidade para o próprio movimento, assegurando a preservação da imagem das elites que tentaram o diálogo e, como

este não funcionou, legitimam-se para governar conforme os preceitos da velha política.

Assim, uma terceira via também surge, a democracia deliberativa, baseada nas ideias de Jürgen Habermas. Estas afirmam que no âmbito da esfera pública prevalece o melhor argumento e os movimentos sociais colaboram para ampliar e diversificar os debates e pautas tratadas. Ou seja, a sociedade civil traz os problemas do cidadão para o centro do debate por estar mais próxima dele e conhecer a realidade em que está inserido. No entanto, esta reflexão parte de um pressuposto que desconsidera a desigualdade da distribuição de recursos, tanto econômicos e sociais quanto políticos, o que faz silenciar algumas vozes durante a discussão. Outro aspecto é a colonização dos meios de controle pelo capital, tornando um solo infértil para concepções anti-hegemônicas se frutificarem (MONTEIRO; MOURA; LACERDA, 2015). O que fica claro é que o aprofundamento democrático, ou a busca por uma democracia de alta intensidade, não será alcançada pelo próprio sistema político. A inserção dos movimentos sociais é essencial, no entanto não conclusiva em si mesma, visto que não é garantia de representatividade sem haver uma fiscalização constante, sob a pena de repetir práticas tradicionais clientelistas. Assim, a democracia participativa só se torna possível atrelada à ideia da democracia deliberativa e vice-versa.

Não bastando pensar a níveis teóricos, se analisa também os efeitos de descentralização do poder na interlocução entre governo e sociedade. Notada é a influência da Constituição de 1988 com a descentralização e a inserção dos movimentos sociais nas relações com o poder local, o que modificou a administração pública. Com gestões deliberativas os “[...] territórios das cidades e microrregiões adquiriram força institucional para o desenvolvimento de projetos sustentáveis e estabeleceram-se novas relações entre o Estado, a população e o mercado” (GOHN, 2014, p. 78).

Silva (2006) faz um estudo de caso entre duas cidades que durante o período analisado tinham uma economia voltada para o setor industrial, fator gerador de arrecadação de impostos para os municípios, todavia, conseqüentemente, dominados pelos interesses empresariais. Logo, a política nelas se estabelece pela criação de vínculos particularistas e clientelistas.

A principal diferença entre as cidades consiste em como se instalam conjunturas políticas de esquerda. Na primeira, o partido de esquerda vence de maneira convicta e na segunda, diante de uma disputa entre partidos de pensamento progressistas, as forças econômicas são decisivas para êxito do partido com medidas mais conservadoras. Em ambos os casos, nota-se que a sociedade civil, quando subordinada ao poder municipal, ao invés de ser parte da solução, transforma-se em parte do problema, criando obstáculos de democratização da governança. As lideranças municipais atendem às demandas requeridas pelos grupos que apoiam o governo, exemplos disso é a doação de recursos ou bens públicos para as entidades alinhadas com o governo e a contratação de “líderes comunitários” para cargos de confiança no governo.

A adoção de medidas como as elencadas acima criam um círculo vicioso no qual o papel das entidades, que deveriam representar os anseios do povo, fica subordinado ao poder local, precisando se restringir e se satisfazer com relações clientelistas. A conjuntura formada passa pela centralização do poder na mão do executivo local, os atores políticos passam a ter que servir como intercâmbio à população e às forças estatais (SILVA, 2006). A partir do momento em que desenvolvem uma relação particularista com as forças políticas o mesmo se replica aos cidadãos que passam a ter suas demandas atendidas individualmente, rompendo qualquer laço de coletividade e vínculos de identidade dos movimentos.

Apesar de não conseguir se desvincular por completo das práticas tradicionais, a descentralização logrou êxitos. O caso

mais significativo de justiça e transformação social é a introdução do orçamento participativo, alterando os costumes da política no relacionamento entre Executivo municipal e demais atores políticos, o que possibilitou a participação de setores sociais historicamente excluídos nas decisões.

## O NORDESTE É, ANTES DE TUDO, UMA FRENTE ORGANIZADA DE RESISTÊNCIA

O não rompimento absoluto com práticas tradicionais pode gerar um descrédito nas atuações progressistas e causar até mesmo um aceno ao reacionarismo, ainda que o custo seja a perda dos avanços conquistados. A eleição de Jair Bolsonaro é avaliada como um recuo da descentralização do Estado, centralizando o poder em Brasília. Há um deslocamento dos movimentos sociais do centro de decisão, bem como o distanciamento das aspirações populares.

As consequências de uma retomada da centralização do poder nas mãos do chefe do Executivo federal provocam uma demora de agir e traçar estratégias de governança para o país. O caso que evidencia tal situação é a redução de ministérios sob o pretexto de enxugar os gastos públicos. A saída simplista resulta em antigos ministros na condição de secretários, e o resultado é que, ao invés de vários ministros tratando cada qual de matéria distinta, o trabalho fica concentrado nas mãos de um único, gerando assim uma tomada de decisão tardia para casos emergenciais (FERRAZ, 2020). A situação é agravada, sobretudo, em períodos de crise.

Ainda sobre a questão da centralização do poder, Cardoso Júnior (2019) evoca não se tratar apenas de uma questão de ajuste fiscal, mas de uma maneira de dominação e controle do liberalismo-conservador da tomada de decisão. Dentro do cenário construído, salienta que em ambientes autoritários a governança e a

governabilidade são utilizadas para impedir a ascensão de mais forças políticas ou sociais. Em contraposição, dentro de uma esfera democrática, a interlocução com grupos sociais e econômicos é fundamental para se avaliar qualquer medida governamental.

A análise feita dos primeiros anos de governo Bolsonaro é que, diferentemente das promessas de campanha de um governo de coalizão, o presidente optou por um governo de colisão, entrando em choques frequentes com os demais poderes e responsabilizando-os pelos êxitos que não foram logrados (COUTO, 2020), seja o legislativo, o supremo, governadores, ou seus próprios ministros (AZEVEDO, 2020), e até criando campos de rivalidade com camadas populares que se opõem às suas decisões, para se sustentar nessa forma de governar em que nega a conversa com um grupo cada vez maior de atores que não se alinham ao seu projeto político, grupo este diverso e heterogêneo, que já é maior que o número de apoiadores. Para manter uma agenda com tamanha reprovação popular, Bolsonaro terá que se valer de medidas impositivas, o que naturalmente coloca em crise a democracia brasileira.

Com o advento de uma agenda reacionária vindo à tona, se faz necessária a criação de uma frente nacional de defesa da democracia, contando com a presença de diferentes atores sociais, de maneira unitária, porém preservando a diversidade de pautas identitárias de cada um desses grupos.

Um exemplo de resistência insurgente é o Consórcio Interestadual de Desenvolvimento Sustentável do Nordeste, inédito na esfera de associação estadual e inevitável diante de ataques constantes do presidente à Região Nordeste, estes partindo desde mensagens de discriminação de origem transvestidas em um tom zombeteiro até por meio de medidas hostis para a região, como foi o caso dos cortes de novas concessões do Programa Bolsa Família (TOMAZELLI, 2020); no total de novos pedidos aceitos, o nordeste representa apenas 3% deles, sendo a região sudeste agraciada com 75% (ROSSI; SILVA, 2020).

Tal discrepância apenas demonstra as decisões arbitrárias que toma o chefe do executivo visto que a repartição não se baliza em nenhum contexto socioeconômico de distribuição de renda.

Diferentemente dos consórcios que já existem, este busca defender pautas diversas como saúde, segurança, educação e desenvolvimento da gestão pública, por meio de uma ligação intergovernamental que possibilita negociações econômicas internacionais conjuntas, medidas adotadas sempre no sentido de atender ao desenvolvimento regional e ao fortalecimento do povo nordestino (ROSSI; SILVA, 2020).

O Consórcio Nordeste funciona como instrumento de gestão pública, surgindo durante um governo mais hostil do que a própria seca no interior de seus sertões. Clementino (2019) destaca entre as vertentes do projeto a ênfase no desenvolvimento sustentável da região feito pela inclusão social com aplicação de serviços públicos feitos por aqueles que conhecem a realidade local e no sentido de atender às demandas do lugar. A expectativa é pelo fim da guerra fiscal gerada por uma política predatória de busca por recursos e investimentos.

O consórcio cumpre bem com o processo de democratização da governança ao incentivar a criação de fóruns que envolvem a participação social, convocando a população para discutir as problemáticas que afetam a região e, conseqüentemente, participar das tomadas de decisão, além de dispor de um diálogo horizontal com outros órgãos públicos para a criação de políticas públicas condizentes com a realidade social devido à aproximação de diversos setores sociais (CLEMENTINO, 2019).

Um exemplo da implementação de uma política mais próxima do chão em que se pisa consiste no desenvolvimento de uma central comunicativa por meio do programa O Giro Nordeste, o qual é retransmitido pelas TVs públicas dos nove estados da região. Assim, o Consórcio consegue garantir que a discussão sobre temáticas de

direitos fundamentais se instaure rotineiramente na agenda e nos olhares das populações da Região Nordeste. Esta iniciativa coloca em pauta a defesa do acesso à informação e o combate à desinformação na era da disseminação de notícias falsas (GONZAGA; SOBREIRA, 2020).

Atualmente, o que está em jogo é uma ameaça (ou desmonte) do ensaio social-desenvolvimentista e sua 'tradução' no espaço regional. Recentemente, iniciou-se uma inflexão ultraliberal no país e alterou-se de maneira radical a correlação de forças que vinha se constituindo no interior do bloco de poder, na direção de um controle mais efetivo por parte das forças conservadoras, deixando mais distante a esperança de redução dos desequilíbrios regionais no Brasil. (CLEMENTINO, 2019, p. 170).

Portanto, é preciso fazer uma reformulação do próprio entendimento de Estado. Devido à forma como este está instaurado hoje, representa não apenas uma estrutura utilizada pelo poder econômico, mas funciona como estrutura intrínseca da classe soberana, cujo interesse se restringe à atividade de reprodução do capital e por tal modo não é possível dissociá-la da ideia de Estado e poder, em razão da existência de uma classe que sobrepõe seus interesses aos de outra (FREITAS, 2015). Como foi notado, as potencialidades da descentralização política para atender com medidas públicas aos diversos interesses sociais são limitadas pela estrutura estagnante do estatal.

Em sendo assim, a descentralização pode gerar a democratização desde que estabeleça o desmembramento do poder para diferentes setores da sociedade, não se restringindo apenas à distribuição de cargos. É preciso incentivar a autonomia por meio de atribuições de responsabilidade aos diferentes associativismos civis, caso contrário será feita a reprodução de um sistema individualista e clientelista de premiação de dirigentes com cargos em troca de apoio político pelo favorecimento.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Conforme abordado, percebemos que a estratificação da sociedade provoca tensões sociais que não se restringem à esfera econômica. O aparato político estatal é utilizado pelas elites dominantes, e as mesmas enxergam com maus olhos a sobrecarga da democracia com problemas sociais, de tal modo que condicionam a participação popular ao voto.

A exclusão social das decisões se sustenta com uma falsa ideia de pluralidade na política pela quantidade de partidos, que apesar de existirem no jogo político não trazem propostas inovadoras ou originais. Assim é criado no eleitor o sentimento de ter voto, mas não de ter voz por não se sentir representado. Neste caso, o sentido do voto se esvazia pela impossibilidade de poder escolher ou fiscalizar um projeto político que o represente inicialmente, o que acaba por satisfazer o projeto neoliberal existente, reforçando a ideia de não haver uma alternativa para a realidade em que estamos inseridos, sustentando a manutenção das condições de existência impostas.

No entanto, o processo de ampliação da democracia se dará por meio da própria, ao auferir autonomia às instituições democráticas de vigiar-se, somada à inserção dos movimentos sociais ao centro de decisões. Posto que o acúmulo do poder detido nas mãos de um único representante é uma experiência temerária, logo a descentralização deve ser incentivada quando favorecer um diálogo horizontal entre os interlocutores do sistema de governança.

Ainda foi possível demonstrar como o surgimento do Consórcio Nordeste aponta como uma frente inovadora de resistência, ainda que criada dentro do espaço da institucionalidade, o que impede um potencial revolucionário, e se apresenta como uma reação contra-hegemônica à escalada autoritária do poder executivo federal nos últimos anos, a fim de proteger direitos consagrados historicamente pelas lutas sociais.

É preciso ter em mente ainda que o processo de transformação ocorre de maneira gradual e naturalmente os novos modelos de realidade ainda preservam heranças dos antigos modelos, como a burocracia, o que não deve ser visto de forma benevolente ou conformista. Ao contrário, o fortalecimento das instituições democráticas deve ser constante visto que são as medidas mais efetivas para conter o vestígio de tirania que possa ser mantido na democracia. A eventual frustração do eleitor pelo reconhecimento de antigas práticas na democracia deve servir de substância para uma revolução democrática, ao invés de propiciar um aceno a qualquer espécie de regime reacionário.

## REFERÊNCIAS

AZEVEDO, Luiz Carlos. Jair Bolsonaro optou por fazer governo de colisão e não de coalizão. *Estado de Minas (on-line)*, 2020. Disponível em: [https://www.em.com.br/app/colunistas/luiz-carlos-azedo/2020/05/06/interna\\_luiz\\_carlos\\_azedo,1144726/jair-bolsonaro-optou-por-fazer-governo-de-colisao-e-nao-de-coalizao.shtml](https://www.em.com.br/app/colunistas/luiz-carlos-azedo/2020/05/06/interna_luiz_carlos_azedo,1144726/jair-bolsonaro-optou-por-fazer-governo-de-colisao-e-nao-de-coalizao.shtml). Acesso em: 22 ago. 2020.

CARDOSO JÚNIOR, José Celso. Desmonte do Estado no governo Bolsonaro: menos república, menos democracia e menos desenvolvimento. In: *Brasil incertezas e submissões*. São Paulo: Fundação Perseu, 2019. p. 151 – 169.

CLEMENTINO, Maria do Livramento Miranda. A atualidade e o ineditismo do consórcio nordeste. *Boletim regional, urbano, ambiental*. IPEA, 2019

COUTO, Cláudio Gonçalves. Bolsonaro e o presidencialismo de desarrumação. *Estadão (on-line)*, 2020. Disponível em: <https://politica.estadao.com.br/blogs/gestao-politica-e-sociedade/>

bolsonaro-e-o-presidencialismo-de-desarrumacao/. Acesso em: 22 ago. 2020.

FERRAZ, Cláudio. Por que a centralização de decisões atrapalha respostas do governo numa crise. *In: Nexo Jornal (on-line)*, 2020. Disponível em: <https://www.nexojornal.com.br/colunistas/2020/Por-que-a-centraliza%C3%A7%C3%A3o-de-decis%C3%B5es-atrapalha-respostas-do-governo-numa-crise>. Acesso em: 18 ago. 2020.

FREITAS, Leana Oliveira. Políticas públicas, descentralização e participação popular. *Rev. katálysis (on-line)*, 2015, vol. 18, n. 1, p. 113-122.

GOHN, Maria da Glória. Pluralidade da representação na América Latina. *Soc. Estado*, Brasília, v. 29, n. 1, p. 73-90, abr. 2014. Disponível em: [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0102-69922014000100005&lng=pt&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-69922014000100005&lng=pt&nrm=iso). Acesso em: 18 ago. 2020.

GONZAGA, Vanessa; SOBREIRA, Vinícius. Consórcio Nordeste estreia programa de TV com entrevista de Dráuzio Varella. *Brasil de Fato (on-line)*, 2020. Disponível em: <https://www.brasildefatope.com.br/2020/05/15/consorcio-nordeste-estrea-programa-de-tv-com-entrevista-de-drauzio-varella>. Acesso em: 22 ago. 2020.

MEDICI, Rita. Gramsci e o Estado: para uma releitura do problema. *Rev. Sociol. Polit.*, Curitiba, n. 29, p. 31-43, nov. 2007. Disponível em: [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0104-44782007000200004&lng=pt&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-44782007000200004&lng=pt&nrm=iso). Acesso em: 04 set. 2020.

MONTEIRO, Lorena Madruga; MOURA, Joana Tereza Vaz de; LACERDA, Alan Daniel Freire. Teorias da democracia e a práxis política e social brasileira: limites e possibilidades. *Sociologias*, Porto Alegre, v. 17, n. 38, p. 156-191, abr. 2015. Disponível em:

[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1517-45222015000100156&lng=pt&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1517-45222015000100156&lng=pt&nrm=iso). Acesso em: 04 set. 2020.

MOUFFE, Chantal *et al.* Democracia y conflicto en contextos pluralistas: entrevista con Chantal Mouffe. *Hist. cienc. Saúde-Manguinhos*, Rio de Janeiro, v. 21, n. 2, p. 749-762, jun. 2014. Disponível em: [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0104-59702014000200749&lng=pt&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-59702014000200749&lng=pt&nrm=iso). Acesso em: 02 set. 2020.

ROSSI, Rinaldo de Castilho; SILVA, Simone Affonso da. O Consórcio do Nordeste e o federalismo brasileiro em tempos de Covid-19. *Espaço e Economia (on-line)*, 18, 2020. Disponível em: <http://journals.openedition.org/espacoeconomia/13776>. Acesso em: 12 dez 2020.

SANTOS, Boaventura de Sousa. *Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002a.

SANTOS, Boaventura de Sousa. Reinventar a democracia. *Cadernos democráticos*. 2. ed. Lisboa: Gradiva, 2002b.

SEMERARO, Giovanni. Gramsci e os movimentos populares: uma leitura a partir do caderno 25. *Educ. Soc.*, Campinas, v. 35, n. 126, p. 6176, mar. 2014. Disponível em: [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0101-73302014000100004&lng=pt&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-73302014000100004&lng=pt&nrm=iso). Acesso em: 01 set. 2020.

SILVA, Marcelo Kunrath. Sociedade civil e construção democrática: do maniqueísmo essencialista à abordagem relacional. *Sociologias*, Porto Alegre, n. 16, p. 156-179, dez. 2006. Disponível em: [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1517-45222006000200007&lng=pt&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1517-45222006000200007&lng=pt&nrm=iso). Acesso em: 04 set. 2020.

VASCONCELOS, Kathleen Elane Leal; SILVA, Mauricelia Cordeira da; SCHMALLER, Valdilene Pereira Viana. (Re)visitando

Gramsci: considerações sobre o Estado e o poder. *Rev. katálysis*, Florianópolis, v. 16, n. 1, p. 82-90, jun. 2013. Disponível em: [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1414-49802013000100009&lng=pt&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1414-49802013000100009&lng=pt&nrm=iso). Acesso em: 12 set. 2020.

TOMAZELLI, Idiana. Nordeste fica só com 3 das concessões do bolso família. *Economia Uol (on-line)*, 2020. Disponível em: <https://economia.uol.com.br/noticias/estadao-conteudo/2020/03/05/nordeste-fica-so-com-3-das-concessoes-do-bolsa-familia.htm>. Acesso em: 15 set. 2020.

# **SEGUNDA PARTE**

**PRÁTICAS JURÍDICAS, RETROCESSO  
E SUJEITOS SOCIAIS**





# **ENFRENTAMENTO À VIOLÊNCIA CONTRA A MULHER NO BRASIL: AVANÇOS E DESAFIOS DAS POLÍTICAS PÚBLICAS COM FOCO NOS AUTORES DE VIOLÊNCIA**

Grasielle Borges Vieira de Carvalho

Thalita da Silva Pereira

Verônica Teixeira Marques

O presente trabalho discute os avanços e desafios empreendidos no processo de enfrentamento à violência contra as mulheres, com foco na implementação da Política Nacional que visa o combate deste tipo de violência a partir dos autores de violência.

De caráter qualitativo, exploratório e descritivo, este texto está baseado em uma revisão sistemática da literatura especializada, junto à consulta e à verificação da legislação e dos documentos oficiais que tratam da implementação das políticas públicas relacionadas com este fenômeno. Os resultados apontam que, embora tenham ocorrido avanços no campo, com a formulação de uma política específica que trata da violência doméstica e familiar contra a mulher, ainda há impasses no processo de sua implementação, em especial quando as políticas se detêm ao cuidado e acompanhamento das vítimas, resultando em práticas institucionais despreparadas, isoladas e limitadas, o que reflete numa assistência inadequada à mulher em situação de violência quando procura o auxílio do Estado.

Assim, o trabalho apresenta a contextualização dos principais conceitos que sustentam a temática, o que permite em um segundo momento analisar os avanços e retrocessos da Política Nacional de Enfrentamento à Violência contra as Mulheres e, por fim, apresentar propostas para possíveis avanços com políticas públicas que englobem os autores da violência doméstica.

## A VIOLÊNCIA CONTRA A MULHER: REFLEXÕES E CONCEITOS, METODOLOGIA E ANÁLISES

A violência contra mulher foi contextualizada e definida no art. 7º da Lei Maria da Penha, se caracterizando como qualquer conduta que vise ameaçar, constranger, humilhar, manipular, isolar, controlar e/ou limitar o direito de ir e vir, perseguir, insultar, chantagear, ridicularizar, dentre outros.<sup>1</sup> É produto de relações desiguais entre homens e mulheres e ocorre em função de determinações históricas e da construção social que privilegia o masculino (SAFFIOTI, 1999 apud SOUZA;SOUZA, 2015). É um fenômeno complexo, que sempre esteve presente na sociedade, requerendo também soluções complexas com uma compreensão ampla da questão, com vistas à sua prevenção, ao seu combate e ao seu controle.

Conforme o último Mapa da Violência – Homicídios de mulheres no Brasil –, que retrata o cenário nacional, objeto desse estudo, o Brasil ocupa a quinta posição com uma taxa de 4,8 homicídios, em 100 mil mulheres, atrás apenas El Salvador, Colômbia, Guatemala, e da Rússia (BRASIL, 2015). Diante deste cenário e visto que o fenômeno violência contra a mulher causa danos físicos, psicológicos e sexuais, nas últimas décadas destacam-se

---

<sup>1</sup> Violência contra a mulher também pode ser atrelada à violência doméstica e familiar contra a mulher, podendo ser violência física, violência psicológica, violência sexual, violência patrimonial e violência moral. (BRASIL, 2006).

avanços na formulação de políticas públicas, na efetivação dos direitos sociais pelo Poder Judiciário, na criação de órgãos governamentais de proteção aos direitos das mulheres e na implementação de leis voltadas a este público.

A criação da lei nº 11.340/2006, a Lei Maria da Penha, foi um indispensável passo na implementação de uma política pública mínima de proteção às mulheres, sendo estruturada com três eixos principais: prevenção, proteção e responsabilização. Prevenção para que novas violências não aconteçam; proteção e assistência às vítimas e responsabilização dos autores da violência. Nesta perspectiva, foram incluídos na lei importantes instrumentos, como as medidas protetivas de urgência, e o encaminhamento do autor da violência para ser acompanhado por grupos reflexivos.

Com o intuito de debater acerca dos avanços e desafios compreendidos no processo de enfrentamento à violência contra as mulheres, este estudo contou com uma revisão sistemática da literatura, configurando-se como um estudo exploratório e descritivo, de abordagem qualitativa, visando explorar o campo de estudo sobre a violência contra a mulher, articulando esta temática ao campo de políticas públicas, com foco especial na implementação da Política Nacional de Enfrentamento à Violência contra as Mulheres.

Para seleção dos artigos que deram base a esta discussão foram adotadas algumas estratégias de pesquisa, tais quais a utilização inicial dos descritores “violência contra a mulher”; “violência doméstica” e “violência de gênero”, inseridos na Biblioteca Eletrônica *Scientific Electronic Library Online* (Scielo), resultando num total de 1.943 trabalhos relacionados com esta área temática dentro desta base científica.

Posteriormente, na mesma plataforma, foram cruzados os descritores “Políticas Públicas”, sendo encontrados 111 trabalhos, havendo uma diminuição considerável do número de trabalhos da pesquisa inicial, mostrando que há poucos estudos que relacionam

as políticas públicas com a temática da violência contra a mulher, considerando que as políticas públicas direcionadas à assistência e proteção à mulher são principal forma de prevenção e combate a este tipo de violência.

Para formar a base de análise deste estudo, dos 111 artigos encontrados foram selecionados inicialmente, a partir da leitura dos títulos e resumos dos trabalhos, 42 artigos. Em um segundo momento, aplicou-se uma segunda seleção baseada nos seguintes critérios de inclusão: artigos originais disponíveis *on-line* na íntegra com acesso gratuito da publicação, publicados nos últimos dez anos, disponíveis em inglês, português ou espanhol e que tivessem relação direta com a pergunta norteadora deste estudo: quais as políticas que envolvem os autores da violência doméstica. Foram excluídos textos repetidos e trabalhos que não fossem do tipo artigo, ou relacionados com a violência contra outros públicos – idosos, crianças, adolescentes e violência obstétrica – e aqueles em que a abordagem não relacionasse políticas públicas com a violência contra a mulher, o que deixou um saldo de 31 artigos. Após a leitura integral destes artigos selecionados no segundo momento, foram escolhidos 20 artigos que foram utilizados para discussão deste estudo junto à contribuição de alguns autores, legislação e documentos que dão base à discussão sobre Políticas Públicas relacionadas com o fenômeno estudado.

A discussão atual a respeito da temática da violência contra a mulher parte da definição do que seria este tipo de violência e gira em torno da historicidade, das lutas e das conquistas do movimento feminista, assim como das dificuldades e dos impasses para a implementação de políticas públicas voltadas a este grupo.

A violência acomete toda a sociedade sem distinção de raça, sexo, idade, educação, religião ou condição socioeconômica, com as agressões ocorrendo geralmente no espaço familiar, escolar ou institucional, podendo acontecer de várias formas, mas consideram-se como principais tipos: a violência física, a sexual, a psicológica

ou por negligência, sendo as crianças, os adolescentes, os idosos, os portadores de deficiência, os homossexuais e as mulheres, alvo deste estudo, suas mais frequentes vítimas. A violência contra a mulher é uma importante causa de óbito feminino, fazendo mais vítimas que o câncer (OLIVEIRA; FONSECA, 2015; SCHRAIBER *et al.*, 2007).

As Nações Unidas definem a violência contra a mulher como todo ato de violência baseado no gênero que tem como resultado possível ou real um dano físico, sexual ou psicológico, incluídas as ameaças, a coerção ou a privação arbitrária da liberdade, seja na vida pública, seja na vida privada. A violência contra a mulher também é considerada como o uso intencional de força ou poder em uma forma de ameaça ou efetivamente contra si mesmo, outra pessoa, grupo ou comunidade, que ocasiona ou tem grande probabilidade de ocasionar lesão, morte, dano psíquico, alterações do desenvolvimento ou privações (OMS, 1998 apud ALVES; BIAZEVIC; CROSATO, 2007).

Salienta-se que o termo *violência contra a mulher* neste artigo inclui, também, a perspectiva da violência doméstica e familiar, considerando os dados alarmantes das pesquisas oficiais e a relevância do debate nesta temática. De acordo com pesquisa publicada pelo “Data Senado”, em 2015, as mulheres estão mais suscetíveis a sofrer violência doméstica pela primeira vez quando têm entre 20 e 29 anos.

Nessa idade, 34% das vítimas sofreram a primeira agressão. Se contadas as idades mais jovens, veremos que 66% das vítimas reconhecem ter sido violentada inicialmente até os 29 anos. Somente 15% dos casos ocorreram pela primeira vez após os 40. Praticamente metade das brasileiras vítimas de violência doméstica – 49% – teve como agressor o próprio marido ou companheiro. Outras 21% mencionaram terem sido agredidas pelo ex-namorado, ex-marido ou ex-companheiro e 3% foram vítimas do namorado. Dessa forma, revela-se que, dentre as mulheres vítimas de violência doméstica, 73% tiveram como opressor pessoa do sexo oposto sem laços consanguíneos e escolhida por elas para conviver intimamente. “[...] Desse

modo, aproximadamente uma em cada cinco brasileiras já sofreu algum tipo de violência doméstica ou familiar” (BRASIL, 2015, p. 5).

Por ser um fenômeno complexo, com causas culturais, econômicas e sociais, aliado à pouca visibilidade, à ilegalidade e à impunidade, a violência contra mulheres é a tradução real do poder e da força física masculina e da história de desigualdades culturais entre homens e mulheres que, por meio dos papéis estereotipados, legitimam a violência. Com isto, a construção social da posição submissa da mulher fez com que o homem desfrutasse de uma posição de poder, exacerbando, desse modo, a violência de gênero (LORÍA *et al.*, 2014; NASCIMENTO; RIBEIRO; SOUZA, 2014; OLIVEIRA *et al.*, 2015; SANTI; NAKANO; LETTIERE, 2010).

A violência contra a mulher é uma questão de poder legitimada pela cultura, um comportamento apreendido e incorporado por várias gerações. A definição de gênero é considerada como construção cultural, entendendo-se a violência como um fenômeno histórico, produzido e reproduzido pelas estruturas sociais de dominação e reforçado pela ideologia patriarcal (OLIVEIRA *et al.*, 2015). Segundo Pratto e Walker (2004 apud MANTAS, 2016), Velásquez (2016) e Watts (2009 apud MOREIRA *et al.*, 2016), são quatro as bases que sustentam a desigualdade de poder entre homens e mulheres: 1) distribuição de recursos (os domicílios nos quais os ganhos são similares apresentam menor risco de violência doméstica contra a mulher); 2) as obrigações sociais; 3) a ideologia e 4) a força.

Até meados do século XX, homicídios cometidos pelos parceiros, normalmente tendo como vítimas as mulheres, eram justificados como sendo em legítima defesa da honra, ficando impunes, e reforçando esta lógica socialmente construída. Assim, os primeiros movimentos para romper com impunidade partiram da organização e mobilização dos movimentos feministas, iniciados na década de 1980 a partir da constatação de que as mortes de mulheres ficavam impunes. Nesse período, o feminismo denunciou

a absolvição dos chamados “crimes da honra” (legítima defesa da honra masculina) ou “crimes da paixão” e a visão privatista/familista do direito que se recusava a punir os homicidas de mulheres e a violência doméstica (CAMPOS, 2011 apud CAMPOS, 2015; CANTERA, 2007 apud BEIRAS *et al.*, 2012; HERNÁNDEZ, 2014; MESZÁROS, 2008 apud POUGY, 2010).

A forte atuação das feministas durante quase duas décadas foi responsável pela revogação da tese da legítima defesa da honra masculina e pelo fortalecimento das pesquisas na área de violência. Esses movimentos, apoiados por várias iniciativas, colocaram na pauta da agenda da política nacional a violência contra mulheres, que passou a ser vista como uma questão de políticas públicas. Com isso, consolidou-se um campo de atuação política e acadêmica, com resultados significativos para as mulheres (CAMPOS, 2011 apud CAMPOS, 2015; FORTUNA, 2011).

A Lei Maria da Penha foi um dos propulsores para criação da Política Nacional de Enfrentamento à Violência contra as Mulheres. Esta política trabalha com o conceito de enfrentamento e de rede, que diz respeito à implementação de políticas amplas e articuladas, que procurem dar conta da complexidade da violência contra as mulheres em todas as suas expressões, requerendo a ação conjunta dos diversos setores envolvidos com a questão, como saúde, segurança pública, justiça, educação, assistência social, entre outros (BRASIL, 2011).

No entanto, ainda existe uma tendência ao isolamento dos serviços e à desarticulação entre os diversos níveis de governo no enfrentamento da questão. Assim, o trabalho em rede surge como um caminho para superar essa desarticulação e a fragmentação dos serviços, por meio da ação coordenada de diferentes áreas governamentais, com o apoio e o monitoramento de organizações não governamentais e da sociedade civil como um todo, no sentido de garantir a integridade do atendimento (BRASIL, 2011).

Tais medidas resultam tanto da compreensão da complexidade das questões que envolvem este tipo de violência, que representa um dos principais tipos de violação dos direitos humanos, como também do reconhecimento de que esta é uma importante causa do sofrimento e adoecimento, sendo fator de risco para diversas morbidades. Apesar desses avanços, os serviços nem sempre oferecem uma resposta satisfatória para o problema, que acaba diluído entre outros agravos, sem que seja levada em consideração a recorrência do ato. Desta feita, o acolhimento e a assistência à mulher em situação de violência ainda é um grande desafio (SANTI; NAKANO; LETTIERE, 2010).

Com isto, tornam-se necessários mais estudos e pesquisas sobre a violência contra a mulher, especialmente no campo das políticas públicas que visam sua proteção e assistência, e que tenham como objeto de pesquisa os dispositivos legais no tocante ao enfrentamento da violência contra este público conforme as políticas públicas instituídas, configurando-se como uma tarefa científica e política de denúncia e assistência a essa população. Desta forma, a discussão a seguir faz uma revisão sistemática da literatura com apoio da legislação específica, em especial aquela que trata do campo da violência contra a mulher, com foco especial na implementação das Políticas Públicas formuladas para este público.

## A POLÍTICA NACIONAL DE ENFRENTAMENTO À VIOLÊNCIA CONTRA AS MULHERES: AVANÇOS E DESAFIOS

A criação da Lei Maria da Penha representou um avanço na legislação de enfrentamento à violência doméstica e familiar no Brasil, incorporando perspectivas da prevenção, assistência e contenção da violência. A lei atendeu às reivindicações dos movimentos de mulheres com relação ao dispositivo legal definidor da implantação e

implementação de serviços de proteção e apoio àquelas que sofrem violência (CAMPOS, 2015; FORTUNA, 2011). A lei estabeleceu a criação e a manutenção de serviços articulados em diversos setores e em diversas frentes de ação, impulsionando a consolidação da Política Nacional de Enfrentamento à Violência contra as Mulheres, que

[...] tem a finalidade de estabelecer conceitos, princípios, diretrizes e ações de prevenção e combate à violência contra as mulheres, assim como de assistência e garantia de direitos às mulheres em situação de violência, conforme normas e instrumentos internacionais de direitos humanos e legislação nacional, explicitando os fundamentos conceituais e políticos do enfrentamento à questão, que têm orientado a formulação e execução das políticas públicas formuladas e executadas. (BRASIL, 2011, p. 9-10).

A política está em conformidade com tratados internacionais ratificados pelo Brasil, e ampara-se em quatro eixos estruturantes: eixo 1) prevenção – ações educativas e culturais que interfiram nos padrões sexistas; eixo 2) enfrentamento e combate – ações punitivas e cumprimento da Lei Maria da Penha; eixo 3) assistência – fortalecimento da Rede de Atendimento e capacitação de agentes públicos) e eixo 4) acesso à garantia de direitos – cumprimento da legislação nacional/internacional e iniciativas para o empoderamento das mulheres.

O eixo 1 refere-se à parte preventiva da política propondo o desenvolvimento de ações que desconstruam mitos e estereótipos de gênero e que modifiquem padrões sexistas, incluindo não só ações educativas, mas também o uso de ações culturais que disseminem atitudes igualitárias e valores éticos de respeito às diversidades de gênero, raça, geracionais e de valorização da paz. O eixo 2 compreende o estabelecimento e cumprimento de normas penais que

garantam a punição e a responsabilização dos autores de violência contra a mulher (BRASIL, 2011).

A assistência traduzida pelo eixo 3 diz respeito à assistência às mulheres em situação de violência, garantindo o atendimento humanizado e qualificado e devidos encaminhamentos conforme a necessidade do caso. Já o eixo 4 refere-se ao acesso e à garantia de direitos previstos na política, devendo ser implementadas iniciativas que promovam o empoderamento das mulheres, o seu resgate como sujeitos de direitos e o acesso à justiça (BRASIL, 2011).

Considerando a complexidade do fenômeno e as múltiplas demandas apresentada pelas mulheres em situação de violência, a Política articula-se por meio da rede, entendida como a atuação articulada entre as instituições e os serviços governamentais, não-governamentais e a comunidade, visando à ampliação e melhoria da qualidade do atendimento, à identificação e ao desenvolvimento de estratégias efetivas de prevenção (BRASIL, 2011; LIRA, 2015).

O trabalho em rede leva em conta a rota crítica que a mulher em situação de violência percorre. A rota crítica refere-se ao caminho que a mulher transita na tentativa de encontrar uma resposta do Estado e das redes sociais diante da situação de violência, caracterizando-se por idas e vindas e círculos que fazem com que o mesmo caminho seja repetido sem resultar em soluções, levando ao desgaste emocional e à revitimização (LIRA, 2015; OMS/OPAS, 1998 apud BRASIL, 2011).

Diversos são os serviços previstos na rede de atendimento à mulher em situação de violência, tais como os Centros de Referência: Centro de Referência da Assistência Social (CRAS) e Centro de Referência Especializado de Assistência Social (CREAS), visando o acolhimento, o atendimento e a proteção básica de famílias em situação de vulnerabilidade ou com direitos violados, a orientação e o encaminhamento jurídico das mulheres em situação de violência, a fim de que se fortaleçam e resgatem sua cidadania, além de articular, acompanhar e monitorar as ações desenvolvidas pela rede, como:

i) as Casas-Abrigos, fornecendo em caráter sigiloso e temporário moradia protegida e atendimento integral a mulheres quando a violência doméstica coloca suas vidas em risco; ii) os Juizados de Violência Doméstica, oferecendo ações de cunho cível e criminal, contando com equipe de atendimento multidisciplinar nas áreas psicossocial, jurídica e da saúde; iii) as Delegacias da Mulher, com o objetivo de prevenir, apurar, investigar casos de violência contra a mulher e, caso necessário, enquadrar legalmente o agressor; iv) a Central de Atendimento à Mulher, com serviços de orientação a mulheres em situação de violência oferecendo serviço de denúncias, por meio de ligações gratuitas para o número 180, com encaminhamento das mulheres para os serviços da rede de atendimento mais próxima; v) as ouvidorias, ofertando escuta qualificada e atendimentos diretos, com intuito de enfatizar os direitos humanos; vi) as Defensorias da Mulher, que disponibilizam assistência jurídica, orientação e encaminhamento às mulheres em situação de violência, além de defender aquelas que não possuem condições econômicas para contratação de advogado e, de fundamental importância, e os vii) serviços de saúde, que prestam assistência médica, de enfermagem, psicológica e social às vítimas de violência sexual, orientando e atuando, também, na interrupção da gravidez prevista em lei nos casos de estupro.

A rede de enfrentamento à violência contra as mulheres é marcada, portanto, pela multiplicidade de serviços e de instituições. Esta diversidade deve ser compreendida como parte de um processo de construção que visa a multidimensionalidade e a complexidade da violência contra as mulheres. No entanto, para que o enfrentamento da violência se efetive, é necessária a implementação concreta desta política.

Para concretizar essa implementação, em 2010, o Pacto Nacional pelo Enfrentamento à Violência contra a Mulher apresentou uma estratégia de gestão que orienta a execução de políticas de enfrentamento à violência contra mulheres, no sentido de garantir

a prevenção e o combate à violência, a assistência e a garantia de direitos (BRASIL, 2011; LIRA, 2015).

A proposta do pacto é organizar as ações pelo enfrentamento à violência contra mulheres, com base em cinco áreas estruturantes: 1) Garantia da Aplicabilidade da Lei Maria da Penha; 2) Ampliação e Fortalecimento da Rede de Serviços para Mulheres em Situação de Violência; 3) Garantia da Segurança Cidadã e Acesso à Justiça; 4) Garantia dos Direitos Sexuais e Reprodutivos, Enfrentamento à Exploração Sexual e ao Tráfico de Mulheres e 5) Garantia da Autonomia das Mulheres em Situação de Violência e Ampliação de seus Direitos; envolvendo aspectos técnicos, políticos, culturais, sociais e conceituais acerca do tema, orientando procedimentos, construindo protocolos, normas e fluxos que institucionalizem e garantam legitimidade aos serviços prestados e às políticas implementadas (BRASIL, 2013).

Acrescenta-se ainda que em 2013 foi lançado, pelo governo federal, o Programa “Mulher – Viver sem violência”, buscando integrar e ampliar os serviços públicos existentes voltados às mulheres em situação de violência, mediante a articulação dos atendimentos especializados no âmbito da saúde, da justiça, da segurança pública, da rede socioassistencial e da promoção da autonomia financeira, ou seja, buscando o efetivo empoderamento destas mulheres. Uma das ações previstas deste programa é a estruturação da Casa da Mulher Brasileira. Apesar de não ter ainda como avaliar precisamente a contribuição desta política pública, pois o referido programa ainda está sendo implementado,<sup>2</sup> de qualquer forma, já constitui um avanço na estruturação da rede de enfrentamento à violência contra a mulher (CARVALHO; BERTOLIN, 2016).

---

<sup>2</sup> Até 2016 só havia duas Casas da Mulher Brasileira em funcionamento: Distrito Federal e Campo Grande (CARVALHO; BERTOLIN, 2016). Em 2017 foi inaugurada uma em São Luís/MA, e há previsão para inauguração em Fortaleza, São Paulo e Roraima. Disponível em: <http://www.spm.gov.br/noticias/governo-federal-autoriza-r-3-8-milhoes-para-a-casa-da-mulher-brasileira-do-maranhao>. Acesso em: 10 set. 2017.

O maior desafio talvez seja obter o comprometimento dos diversos estados da federação na devida implantação dos serviços propostos no decreto que instituiu o programa. A par da difusão de informações sobre a rede de atendimento, o acompanhamento e a ampliação das políticas públicas de proteção às mulheres no Brasil devem ser incorporados como prioridades no País. Para a consecução dos objetivos constitucionais, essas políticas devem ser consideradas políticas de Estado – e não apenas de um governo específico –, não podendo haver retrocesso na sua efetivação (CARVALHO; BERTOLIN, 2016).

Os estudos que tratam da temática trazem como resultados de suas pesquisas a existência de serviços baseados na política nas diferentes regiões do país como instrumentos de políticas públicas de combate à violência. No entanto, estes serviços não estão implementados de forma adequada e homogênea, apresentando-se em condições precárias, além de não funcionar como uma rede especializada e articulada com tendência ao isolamento de ações. A falta de profissionais capacitados e serviços concentrados nas capitais ou regiões metropolitanas, não possibilitando o acesso a todas as mulheres, é observada constantemente (FORTUNA, 2011; OLIVEIRA; CAVALCANTE, 2007; SANTI; NAKANO; LETTIERE, 2010).

Apesar de todos os esforços, especialmente do movimento feminista, a publicização da questão violência contra a mulher ainda não é reconhecida e nem nomeada de forma adequada, nem pela lei, nem pela sociedade. Mesmo com os avanços vistos, ainda são diversos os problemas enfrentados para implementação da política e a efetivação do preconizado para a assistência e a defesa à mulher em situação de violência (CAMPOS, 2015; CHRISTIANSEN, 2014; OLIVEIRA; FONSECA, 2007).

Ainda, uma reflexão pertinente a se fazer diante da complexidade desta questão refere-se à falta de alcance da Política Nacional de Enfrentamento à Violência contra as Mulheres, assim como de

outras políticas públicas que trabalhem com o autor da violência. Sendo a violência contra a mulher um fenômeno secular, tendo como causas os determinantes culturais e históricos em que o homem foi naturalizado como superior, não se justifica que as ações de enfrentamento sejam quase que exclusivamente direcionadas às mulheres. Os homens na condição de agressores são desconsiderados na maioria das vezes como potenciais destinatários das políticas públicas de enfrentamento da violência contra as mulheres. Assim, aliado ao monitoramento, à avaliação e a reflexões quanto à implementação das políticas voltadas para a mulher vítima de violência, torna-se necessário a inclusão deste público nas ações de enfrentamento tratando o fenômeno de modo integral (REMON *et al.*, 2015).

Problemas quanto à rede especializada deficiente, falta de profissionais capacitados e serviços concentrados nas capitais ou regiões metropolitanas, não possibilitando o acesso a todas as mulheres, são observados constantemente. Contudo, a questão precisa e deve ser reconhecida integralmente para se tornar objeto de investigação e intervenção, além de ser reconhecida como objeto de proposição de diversas outras políticas públicas (CAMPOS, 2015; OLIVEIRA; FONSECA, 2007).

Neste sentido, destacamos a contribuição jurídica e interdisciplinar da dissertação de mestrado intitulada *A necessária estruturação da rede de enfrentamento à violência contra a mulher no Brasil*, em que foi mapeada a rede de proteção e atendimento, tendo sido evidenciado que no Brasil, seja em âmbito nacional, estadual e municipal, não existe uma comunicação entre os órgãos, e infelizmente prevalece a concepção de que cada um deve exercer apenas o trabalho que lhe é de competência. Os equipamentos que integram a rede brasileira não interagem, não cooperam entre si, desconhecem o serviço que é disponibilizado pelos outros órgãos. Prevalece a ideia de que o trabalho desenvolvido por um setor não interfere no outro,

ou seja, não haveria conexão, dependência ou sequer integração entre os instrumentos (ROSENDO, 2018).

Foi verificado ainda a falha quanto à disponibilização à sociedade com relação aos serviços que estão disponíveis em cada localidade. Por meio da pesquisa realizada (ROSENDO, 2018), percebeu-se que nem todos os estados dispõem de informações referentes aos equipamentos disponíveis à vítima – como Centros de Referência, serviços de saúde especializados, Delegacias Especializadas, Juizados de Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher, dentre outros; em alguns casos há até mesmo divergências quanto à composição da rede – a base de dados nacional e a estadual apresentam quantitativos diferentes quanto aos serviços existentes. Isso sem contar a lacuna relativa à atualização dos dados, pois até 2017 nenhum site visitado disponibilizava a data da última atualização bem como a periodicidade em que os dados são atualizados (ROSENDO, 2018).

Além disso, outro ponto preocupante corresponde à implementação de equipamentos voltados para os autores da violência contra a mulher. Percebeu-se que ainda existe muita resistência quanto à criação desses programas, pois há uma falsa impressão de que, ao direcionar o olhar para o agressor, a vítima seria desprotegida ou desassistida, quando na verdade isso consiste em investimento na prevenção, a partir da reeducação/ressocialização do agressor para evitar a reincidência, e possibilitar o rompimento do ciclo da violência. Os programas não estavam presentes em nenhuma das bases de dados pesquisadas (ROSENDO, 2018).

As análises e reflexões realizadas permitem apresentar novas propostas no enfrentamento à violência contra a mulher, representando tanto um avanço quanto um desafio para o fortalecimento da política pública: a implementação de programas para autores da violência doméstica.

## NOVAS PROPOSTAS E POSSÍVEIS AVANÇOS: POLÍTICAS PÚBLICAS PARA OS AUTORES DA VIOLÊNCIA DOMÉSTICA

A Lei Maria da Penha possui três principais eixos no enfrentamento à violência doméstica e familiar, quais sejam: proteção e assistência à vítima, prevenção à violência e responsabilização do autor. Sobre o terceiro eixo citado, ainda não existe no Brasil uma estruturação dos centros de responsabilização para autores da violência doméstica.<sup>3</sup> A previsão legal está nos arts. 35, V, e 45 da Lei Maria da Penha, mas não há uma uniformidade ou política pública de âmbito nacional consolidada para que haja a efetiva estruturação destes grupos/programas.

Uma pesquisa realizada entre março de 2016 e fevereiro de 2017, de mapeamento nacional dos principais programas direcionados para autores da violência doméstica no Brasil, identificou 23 projetos, distribuídos nas cinco regiões do Brasil, em 15 estados e no Distrito Federal. Sendo que, destes, dois foram interrompidos no Norte e no Sudeste devido a dificuldades financeiras ou mudanças de gestão e três sobrevivem exclusivamente de financiamentos e doações. O estado do Tocantins, na Região Norte, também foi identificado por não desenvolver trabalhos com o autor da violência doméstica. Acrescenta-se que foram considerados os projetos identificados até a finalização do livro – março de 2018. Com isto, foram identificados mais oito projetos de abril a outubro de 2017: um no Piauí e em Minas Gerais; dois em Santa Catarina e Rio Grande do Sul; e mais dois em São Paulo, totalizando, até março de 2018, 31 projetos (CARVALHO, 2018).

Após a identificação dos programas, ocorreu a caracterização de cada um, a partir das informações levantadas. A análise dos dados sobre os grupos reflexivos existentes demonstra o quanto necessário é

---

<sup>3</sup> No livro *Grupos Reflexivos para os Autores da Violência Doméstica: Responsabilização e Restauração*, de Vieira de Carvalho, 2018, foi utilizado como sinônimo para os centros de responsabilização os denominados “grupos reflexivos para autores da violência doméstica”.

o debate sobre a temática. Apesar de mais de dez anos da promulgação da Lei Maria da Penha, a implementação dos grupos reflexivos ainda se mostra embrionária, com ações isoladas, sem uma interligação efetiva da rede de enfrentamento à violência contra a mulher em âmbito nacional. Acrescentamos ainda a fragilidade das ações como uma política pública de prevenção à violência doméstica, já que para a antiga Secretaria de Políticas para Mulheres (SPM), do governo federal, o investimento em ações para autores deveria ser uma ação do Ministério da Justiça, ficando a SPM apenas com as ações de prevenção e acolhimento para mulheres. Como não havia e ainda não há uma conexão entre programas/ações, há um prejuízo à efetiva implementação e fortalecimento da política pública (CARVALHO, 2018)

A partir do mapeamento feito com a pesquisa exploratória, foram identificados por região alguns programas com características semelhantes e com maiores perspectivas de continuidade: os que são implementados como política pública, ou seja, geridos e financiados por orçamento público e vinculados a uma determinada secretaria estadual ou municipal, como também os que possuem convênios e parcerias com o Ministério Público, o Poder Judiciário e universidades. Foram destacados no livro alguns desses programas. Na Região Nordeste, no estado do Rio Grande do Norte, o projeto é vinculado a uma Vara/Juizado de Violência Doméstica, com a participação do Ministério Público. Na Região Centro-Oeste, o programa considerado referência para esta região e para o restante do Brasil é o do Distrito Federal, por estar vinculado à Secretaria Estadual de Políticas para Mulheres, com a parceria do Ministério Público e do Poder Judiciário, como também o programa de Goiás, tendo em vista a interiorização dos projetos e parcerias. Na Região Sudeste, os programas de São Paulo possuem parcerias com o Ministério Público e o Poder Judiciário, tendo como referência de trabalho o Coletivo Feminista. No Rio de Janeiro, o Instituto Noos se destaca com trabalho consolidado e que também é referenciado. Na Região

Sul, os três estados possuem parcerias com o Ministério Público e o Poder Judiciário, mas no Paraná o *Projeto Caminhos* foi estruturado por uma parceria do Ministério da Justiça com a Secretaria Estadual de Justiça e a Vara Criminal (CARVALHO, 2018).

Com o mapeamento dos programas, ficou perceptível que cada região do país e alguns de seus estados organizaram à sua maneira os grupos reflexivos. Considerando um contexto de mais de dez anos, podemos afirmar que ocorreram avanços, pois poucos grupos existiam antes da Lei Maria da Penha. Mas, por outro lado, na última década, os grupos reflexivos criados não possuem uma conexão entre eles, ou seja, cada estado e município da federação tem autonomia para estruturar da forma que lhe for conveniente. Nesta perspectiva, não há o fortalecimento da rede de enfrentamento à violência, pois os programas não se comunicam e a rede acaba não sendo tecida da forma adequada para que proteja a vítima, previna a violência e responsabilize o autor, num contexto macro, ou seja, nacional (CARVALHO, 2018).

Nesta sintonia, o maior desafio é a proposta de implementação dos programas reflexivos para autores em todas as fases da persecução penal, visando a efetiva restauração dos envolvidos, ou seja, a responsabilização do autor, que será punido, e também o encaminhamento e o acompanhamento dele para os grupos reflexivos. Concomitante a isso, a vítima também estará protegida e assistida, por meios das medidas protetivas de urgência e pelo processo de acolhimento por parte do Estado e da sociedade e do seu empoderamento e reestruturação de sua vida (CARVALHO, 2018).

## CONSIDERAÇÕES QUE NÃO SÃO FINAIS...

É reconhecido que o fenômeno violência contra a mulher deve ser tratado de forma tão complexa quanto quão complexo o

problema se apresenta. Os estudos e documentos apontam que a problemática exige ações integradas para sua prevenção, seu controle e seu combate efetivos. O grande desafio é que a política seja implementada na prática de forma tão completa quanto o que se conseguiu constituir na forma.

Vários são os entraves que impossibilitam, limitam e atrapalham a efetivação de ações necessárias ao enfrentamento desta problemática. Seja pela concepção enraizada do homem como ser social que ocupa sempre um lugar superior, com a perpetuação de uma cultura machista e patriarcal, seja pela naturalização da violência ou a não atenção devida ao fenômeno, ou seja, nas práticas institucionais que se mostram despreparadas e limitadas para o atendimento a este público.

Considerando que políticas públicas são implementadas por pessoas que as operacionalizam segundo seus valores, interesses e visões, torna-se essencial que haja capacitação continuada com os atores que trabalham direta e indiretamente com a temática violência, assim como um trabalho que possibilite uma maior articulação entre os setores envolvidos. É importante que haja o reconhecimento entre as instituições e os grupos que fazem parte da rede, do que compete ou não a cada instituição, de suas potencialidades e limitações, estabelecendo assim um elo entre os serviços de forma a atender a mulher vítima de violência de modo integral e eficiente, sem fazê-la percorrer caminhos desnecessários.

Reconhecem-se os avanços empreendidos a partir da ratificação de acordos internacionais pelo Brasil, assim como o avanço na legislação para a prestação de assistência às mulheres que sofrem violência, no entanto compreende-se que a política de enfrentamento pode ser aperfeiçoada e expandida a partir de reflexões críticas quanto à sua parte prática e a partir da formulação de parâmetros e indicadores de resultados, a fim de garantir o monitoramento e a avaliação continuados dos serviços implementados.

O principal caminho na implementação e no fortalecimento de uma política pública de proteção às mulheres vítimas de violência é a estruturação e o fortalecimento da rede de enfrentamento à violência, a partir da conexão dos diversos serviços da rede, organizados de uma forma que a vítima não se perca na burocracia dos protocolos de atendimento. O programa citado – Casa da Mulher Brasileira –, caso aplicado como planejado, constitui um caminho positivo para o efetivo acolhimento e empoderamento destas mulheres.

Ressaltamos a indispensável conexão que deve existir entre os três eixos norteadores da Lei Maria da Penha. Não podemos pensar em fortalecimento da rede de enfrentamento à violência sem estruturar a proteção à vítima, a prevenção à violência e a responsabilização do autor. A implementação dos centros de responsabilização para autores da violência doméstica constitui um avanço nas políticas públicas de enfrentamento, pois este autor, além da punição devida pelas violências praticadas, poderá ser responsabilizado e conscientizado sobre questões culturais arraigadas e que repercutem na prática das violências familiares. Neste sentido, as políticas públicas podem promover o enfrentamento com ações preventivas que alcancem cada vez mais os envolvidos nos processos de violência contra a mulher.

## REFERÊNCIAS

ALVES, Catarina Antunes; BIAZEVIC, Maria Gabriela Haye; CROSATO, Edgard. Percepção dos Agentes Comunitários de Saúde sobre a Violência Doméstica contra a Mulher. *Psicologia, ciência e profissão*, v. 27, n. 4, p. 694-705, 2007.

BEIRAS, Adriano *et al.* Políticas e leis sobre violência de gênero: reflexões críticas. *Psicologia & Sociedade*, v. 24, n. 1, p. 36-45, 2012.

BRASIL. Lei n. 11.340, de 7 de agosto de 2006. Coíbe a violência doméstica e familiar contra a mulher. *Diário Oficial da República*

*Federativa do Brasil*, Brasília, 8 ago. 2006. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2006/lei/111340.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/lei/111340.htm). Acesso em: 17 mai. 2017.

BRASIL. *Política Nacional de Enfrentamento à Violência Contra as Mulheres*. Secretaria Especial de Políticas para Mulheres/Presidência da República. Brasília: Secretaria Especial de Políticas para Mulheres, 2011. Disponível em: <http://www.spm.gov.br/sobre/publicacoes/publicacoes/2011/politica-nacional>. Acesso em: 7 jun 2017.

BRASIL. Secretaria de Políticas para Mulheres. *Plano Nacional de Políticas para Mulheres*. Brasília, 2013. Disponível em: <http://www.spm.gov.br/assuntos/pnpm/publicacoes/pnpm-2013-2015-em-22ago13.pdf>. Acesso em: 21 jun. 2017.

BRASIL. *Mapa da violência: homicídios de mulheres no Brasil*. 1 ed. Brasília: 2015. Disponível em: [http://www.mapadaviolencia.org.br/pdf2015/MapaViolencia\\_2015\\_mulheres.pdf](http://www.mapadaviolencia.org.br/pdf2015/MapaViolencia_2015_mulheres.pdf). Acesso em: 12 abr. 2017.

CAMPOS, Carmen Hein de. CPMI da violência contra a mulher e a implementação da lei Maria da Penha. *Estudos Feministas*, Florianópolis, v. 23, n. 2, 2015.

CARVALHO, Grasielle Borges Vieira de. *Grupos Reflexivos para os Autores da Violência Doméstica: Responsabilização e Restauração*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2018.

CARVALHO, Grasielle Borges Vieira de; BERTOLIN, Patricia Tuma Martins. Perspectivas para a humanização e ampliação da rede de atendimento às mulheres em situação de violência: a casa da mulher brasileira. *Interfaces científicas humanas e sociais*, Aracaju, p. 71-82, jun. 2016.

CHRISTIANSEN, María Luján. La violencia de la “Antiviolenencia”: una crítica a legislación mexicana contra la violencia de género. *Psicología desde el caribe*, v. 31, n. 3, 2014.

FORTUNA, Sandra Lourenço de Andrade. As estratégias de enfrentamento da violência doméstica: um estudo sobre Guarapuava. *Exæquo*, n. 24, p. 139-151, 2011.

HERNÁNDEZ, Igor Gerardo. El ser del varón y el diseño de políticas públicas e intervención social con perspectiva de género. *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*. Universidad Nacional Autónoma de México Nueva Época, n. 222, p. 209-234, 2014.

LIRA, Mayara Alves Lima. *Mulheres em rota crítica: percalços do enfrentamento à violência doméstica em Teresina-PI*. 2015. Dissertação (Mestrado em Políticas Públicas) - Universidade Federal do Piauí, 2015.

LORÍA, K. R. et al, Tendencias en salud de políticas y planes en violencia contra las mujeres. *Revista de Saúde Pública*, v. 48, n.4, p. 613-621, 2014.

LORÍA, Kattia Rojas. Tendencias en salud de políticas y planes en violencia contra las mujeres. *Revista de Saúde Pública*, v. 48, n.4, p. 613-621, 2015.

MANTAS, Laura Navarro; VELÁSQUEZ, Marta Judith. Herramientas para prevenir la violencia de género: implicaciones de un registro diario de situaciones de desigualdad de género. *Acta colombiana de psicología*, v. 19, n. 2, p. 139-148, 2016.

MOREIRA, Gustavo Carvalho *et al.* Programa Bolsa Família e violência doméstica contra a mulher no Brasil. *Estudos Econômicos*, São Paulo, v. 46, n. 4, p. 973-1002, 2016.

NASCIMENTO, Edna de Fátima Gonçalves Alves do; RIBEIRO, Adalgisa Peixoto; SOUZA, Edinilsa Ramos de. Percepções e práticas de profissionais de saúde de Angola sobre a violência contra a mulher na relação conjugal. *Caderno de Saúde Pública*, Rio de Janeiro, v. 30, n. 6, p. 1-10, 2014.

OLIVEIRA, Anna Paula Garcia; CAVALCANTI, Vanessa Ribeiro Simon. Violência doméstica na perspectiva de gênero e políticas públicas. *Revista Brasileira Crescimento e Desenvolvimento Humano*, 2007, v. 17, n. 1, p. 39-51, 2007.

OLIVEIRA, Patrícia Peres de *et al.* Mulheres vítimas de violência doméstica: uma abordagem fenomenológica. *Texto Contexto Enfermagem*, Florianópolis, v. 24, n. 1, p. 196-203, 2015.

OLIVEIRA, Rebeca Nunes Guedes de; FONSECA, Rosa Maria Godoy Serpa da. Health needs: the interface between the discourse of health professionals and victimized women. *Revista Latino-Americana de Enfermagem*, v. 23, n. 2, p. 299-306, 2015.

OLIVEIRA, Celin Camilo de; FONSECA, Rosa Maria Godoy Serpa da. Práticas dos profissionais das equipes de saúde da família voltadas para as mulheres em situação de violência sexual. *Revista Escola Enfermagem USP*, v. 41, n. 4, p. 605-12, 2007.

PINTO, Isabela Cardoso de Matos. Mudanças nas políticas públicas: a perspectiva do ciclo de política. *Revista Política Pública de São Luís*, v. 12, n. 1, p. 27-36, 2008.

POUGY, Lilia Guimarães. Desafios políticos em tempos de Lei Maria da Penha. *Revista Katálysis*, Florianópolis, v. 13, n. 1, p. 76-85, 2010.

REMON, José *et al.* *Avaliação da política de enfrentamento da violência de gênero contra as mulheres em Pernambuco*. 2015. Trabalho de conclusão de curso - Especialização em Gênero, Desenvolvimento e Políticas Públicas, Universidade Federal de Pernambuco, 2015.

RODRIGUES, Marta Maria Assumpção. *Políticas Públicas*. São Paulo: Publifolha, 2010.

ROSENDO, Juliana Vital. *A necessária estruturação da rede de enfrentamento à violência contra a mulher no Brasil*. 2018.

Dissertação (Mestrado em Direitos Humanos) – Universidade Tiradentes, Aracaju, 2018.

SANTI, Liliane Nascimento de; NAKANO, Ana Márcia Spanó; LETTIERE, Angelina Percepção de mulheres em situação de violência sobre o suporte e apoio recebido em seu contexto social. *Texto Contexto Enfermagem*, Florianópolis, v. 19, n. 3, p. 417-24, 2010.

SARAVIA, Enrique. *Políticas Públicas*. ENAP, Brasília, 2006.

SCHRAIBER, Lilia Blima *et al.* Prevalência da violência contra a mulher por parceiro íntimo em regiões do Brasil. *Revista Saúde Pública*, v. 41, n. 5, p. 797-807, 2007.

SOUZA, Yara Layne Resende; SOUZA, Tatiana Machiavelli Carmo. Políticas públicas e violência contra a mulher: a realidade do sudoeste goiano. *Revista SPAGESP*, Ribeirão Preto, v. 16, n. 2, p. 566-577, 2015.

VIEIRA, Elisabete Meloni. Conhecimento e atitudes dos profissionais de saúde em relação à violência de gênero. *Revista Brasileira de Epidemiologia*, v. 12, n. 4, p. 566-77, 2009.

# **“MEXEU COM UMA, MEXEU COM TODAS”: REFLEXÕES A PARTIR DA INTERAÇÃO ENTRE MOVIMENTO FEMINISTA E ACADEMIA**

Claudiene Santos

Franciele Jacqueline Gazola da Silva

Letícia Rocha Santos

Buscando refletir acerca da aproximação academia e movimento social na luta por efetivação de direitos das mulheres e pela equidade social, tomaremos como ponto de partida a aproximação entre o GESEC/CNPq/UFS (Grupo de Pesquisa Gênero, Sexualidade e Estudos Culturais) e o Coletivo de Mulheres de Aracaju (CMA).

Especialmente considerando que a aproximação entre teoria e prática feminista está no cerne da constituição do feminismo, trazemos nesse artigo um relato de experiência – como tal, delimitado e localizado – que permite compreender de forma mais próxima essas dinâmicas.

O artigo, apresentado em 2018 e atualizado para a publicação, retrata articulações realizadas, especialmente, entre 2016 e 2018, que culminaram em atividades de caráter municipal (Aracaju) e estadual (Sergipe).

A partir da caracterização de ambos os grupos, apresentamos as principais temáticas desenvolvidas, bem como as ações realizadas junto à sociedade civil, em diferentes espaços –audiências públicas, atividades

acadêmicas, culturais etc. –, buscando compreender como tais ações contribuem para a legitimação de determinados temas e o fortalecimento de pautas, num universo de diálogo sobre os múltiplos feminismos.

Ao fortalecer redes interinstitucionais e comunitárias, por meio da estreita relação estabelecida entre várias participantes dos dois coletivos, o alcance das ações foi potencializado, reverberando vozes que reivindicavam ações efetivas no que se refere aos direitos das mulheres.

Debatemos, em última instância, que utopias e realizações foram suscitadas a partir da atuação destes grupos e como essa aproximação contribuiu para a concretização dos direitos das mulheres.

## FEMINISMOS COMO TEORIAS E PRÁTICAS POLÍTICAS: MILITÂNCIA E FORMULAÇÃO TEÓRICA

Como destacam Miguel e Biroli (2014), a articulação entre política feminista e teoria feminista constitui-se como elemento fundante do próprio feminismo. Corroboramos esta ideia, compreendendo que a relação entre as lutas feministas e o feminismo teórico foi e ainda é fundamental na produção de debates em que as fronteiras entre a luta política e a atividade acadêmica e intelectual são, em geral, mais porosas que nas correntes predominantes da teoria política. A atualização da luta feminista ocorre tendo como ponto de partida a construção de uma crítica que vincula a submissão da mulher na esfera doméstica à sua exclusão na esfera pública.

No mundo ocidental, esse movimento político e intelectual surge na virada do século XVIII para o século XIX e pode ser considerado um filho indesejado da Revolução Francesa (MIGUEL; BIROLI, 2014). À época, mulheres como Olympe de Gouges, quem escreveu a “Declaração dos direitos da mulher e da cidadã” como “transcrição” da “Declaração dos direitos do homem e do cidadão”

para o feminino – com alguns adendos importantes –, e grupos como a Sociedade das Republicanas Revolucionárias reivindicavam o acesso das mulheres a direitos políticos, na contramão de uma Constituinte em que tais direitos eram ignorados.

As mulheres questionavam a hierarquia do poder masculino no âmbito público e privado, a partir da organização de grupos e de contribuições como a de Gouges na França e Mary Wollstonecraft na Inglaterra – essa última estendendo o questionamento do direito divino dos reis ao direito divino dos maridos.

Analisando a primeira fase do feminismo, percebemos que as reivindicações tinham como eixos a educação das mulheres, o direito ao voto e a igualdade no casamento, em particular o direito das mulheres casadas a dispor de suas propriedades (MIGUEL; BIROLI, 2014).

Tais pautas estruturaram o chamado “feminismo liberal”, que se constituiu no século XVIII e desenvolveu-se ao longo do século XIX, século no qual surge também um feminismo socialista, que desenvolve posteriormente um corpo plural de pensamento feminista.

No século XX, a plataforma feminista ocidental é consolidada, em especial com as contribuições de Simone de Beauvoir, que em *O segundo sexo* descortina a objetificação da mulher, sua fixação perene no mundo da natureza, e o fato de a mulher ser “o outro”, permanentemente levada a se ver pelos olhos dos homens. Tais contestações são um marco que orienta a crítica feminista à submissão das mulheres nas sociedades ocidentais.

A organização das mulheres por direitos não ocorre de maneira linear, nem isolada de diferentes contextos. Se inicialmente a luta era por direitos civis, no século XX os códigos civis passaram a afirmar a igualdade de direitos entre os cônjuges, o que não implicou igualdade efetiva em termos de acesso à política e ao poder por parte das mulheres. Com isso, o feminismo passou a evidenciar mecanismos menos evidentes de reprodução da subordinação das mulheres.

Na problematização das relações assimétricas de poder, a categoria “gênero” passou a fazer parte do arcabouço teórico feminista, por sua centralidade na organização das experiências no mundo social. Em interação com as pautas do feminismo negro, o conceito de gênero passou a se articular a marcadores sociais como raça, classe, sexualidade e outros, ampliando o olhar para a interseccionalidade destes marcadores e seus efeitos (CRENSHAW, 1989).

Se, por um lado, o feminismo logrou inserir as mulheres, ao menos formalmente, na ordem estabelecida, dialeticamente foi capaz de transformar sua agenda e sua reflexão sobre o mundo social: passou a exigir mais que a isonomia legal, lutando por igualdade nas condições de vida, questionando premissas básicas das hierarquias sociais e, também, das instituições estabelecidas.

Problematiza, por exemplo, as premissas que embasam a teoria política hegemônica, apontando que a “universalidade” estabelecida não é neutra, ao contrário, é preenchida com as características do “masculino”.

Em suas diferentes expressões, heterogêneas como o próprio feminismo, desde as lutas pelo voto feminino e pelo acesso das mulheres à educação, a exigência de direitos iguais no casamento e do direito ao divórcio, do direito das mulheres à integridade física e ao controle sobre sua saúde reprodutiva, o feminismo pressionou e contribuiu para o redimensionamento dos limites da ordem estabelecida, de maneira indissociável ao questionamento das formas de pensar o mundo que legitima(va)m a organização da sociedade.

## FEMINISMO NA ATUALIDADE: ALGUNS APONTAMENTOS INICIAIS

Debater feminismo na atualidade implica falar de um paradoxo: por um lado, verificamos a expansão e a legitimação do discurso feminista nas redes sociais e na sociedade, com manifestações

crecentes a exemplo da Marcha das Vadias (2012), Primavera das Mulheres (2015), Ni una a menos (2016) e Mulheres pela Democracia (2017) e, por outro, presenciamos recuos conservadores expressos na política formal, especialmente no Poder Legislativo, que tem os direitos das mulheres como um de seus alvos.

No caso do Brasil, a atual composição do Congresso Nacional, considerada a mais conservadora desde a ditadura civil-militar de 1964,<sup>1</sup> expressa sua política reacionária a partir da articulação da intitulada Bancada BBB (Boi-Bala-Bíblia)<sup>2</sup> e tanto dá suporte a ataques aos direitos trabalhistas quanto ameaça grupos historicamente oprimidos. A atuação de Marco Feliciano (PSC-SP) na presidência da Comissão de Direitos Humanos, em 2013, na Câmara Federal, trouxe à tona o descaso dado às reivindicações das mulheres pelos que disputam a hegemonia e a manutenção no poder. A eleição de Eduardo Cunha para a presidência da Câmara Federal de Deputados também expressava a ofensiva aos direitos das mulheres.

Recentemente, a extinção em âmbito federal da Secretaria de Políticas para as Mulheres, que passou a ser vinculada ao “Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos”, num contexto de corte de orçamento e de retraimento de políticas públicas vinculadas à plataforma feminista – como as conferências e conselhos –, ilustra o tratamento político dado às pautas das mulheres.

## O COLETIVO DE MULHERES DE ARACAJU (CMA)

Sem desconsiderar o avanço do conservadorismo, mas entendendo que justamente neste contexto o feminismo se fortalece

<sup>1</sup> O dado é do Departamento Intersindical de Assessoria Parlamentar (DIAP). Disponível em: <http://politica.estadao.com.br/noticias/eleicoes,congresso-eleito-e-o-mais-conservador-desde-1964-afirma-diap,1572528>. Acesso em: 23 mar. 2016.

<sup>2</sup> Caracterização do Congresso. Disponível em: <http://www.cartacapital.com.br/revista/844/bbb-no-congresso-1092.html>. Acesso em: 23 mar. 2016.

como parte de um projeto emancipatório, buscamos debater que forma de ativismo tem se constituído, na tentativa de compreender o feminismo e suas protagonistas, sem desconsiderar as “heranças” e “inovações”, concretizando a análise a partir do estudo de ações de um agrupamento feminista local: o Coletivo de Mulheres de Aracaju (CMA).

Como anunciado, trata-se de um relato de experiência construído por nós, autoras, a partir da nossa participação em um ou ambos os grupos. Compreendemos a importância desse tipo de trabalho, pois sua “[...] potência narrativa chega como um modo de contar e de legitimar discursos sobre as singularidades como narrativas científicas competentes.” (DALTRO; FARIA, 2019, p. 230).

Entendemos que tal Coletivo, que se constituiu ao final da primeira edição da “Marcha das Vadias” de Aracaju, em 2012, foi impulsionado justamente pelo contexto de fortalecimento do movimento feminista, que tem alcançado crescente notoriedade, mobilizando a sociedade em torno do debate de igualdade de gêneros.

O feminismo ganhou território no mundo da vida e no espaço virtual e faz parte do cotidiano de muitas mulheres, inclusive das que não se identificavam com o movimento anteriormente. Desde a Marcha das Vadias, muitas foram as manifestações em defesa dos direitos das mulheres, trazendo à tona questões sociais de longa data – com destaque para a violência contra as mulheres, sendo novidade, talvez, a legitimação social do movimento no último período.

Ao debater feminismo no início do século XXI, autoras como Céli Regina Jardim Pinto recolocavam a pergunta “O feminismo acabou?”, que, segundo a autora, acompanhou a maior parte da década de 1990, apontando a existência de um “feminismo difuso” e institucionalizado impactado pelo avanço do neoliberalismo e pela retração dos movimentos sociais, que incorporava algumas pautas fragmentadas nas políticas públicas.

Na contramão desse cenário de “crise do feminismo”, compartilhada por muitas feministas que afirmavam que as jovens, ao crescerem em uma sociedade que ampliou as liberdades de escolha das mulheres, teriam perdido a noção da transformação histórica das relações de gênero provocadas pelas lutas feministas de outra geração, autoras como Gomes e Sorj (2014) apontam para a vitalidade do feminismo e sua capacidade de transformação contínua.

Elas citam a pesquisa da Fundação Perseu Abramo, que em 2010 diagnosticava que, na primeira década do século XXI, aumentou de 21 para 31% o contingente de mulheres que se considerava feminista, sendo as jovens as que mais se identificavam com o feminismo: 40% das jovens entre 15 e 17 anos – faixa etária mais jovem da amostra –, 37% das mulheres entre 25 e 34 anos, e 23% das mulheres maiores de 60 anos. Outro dado apresentado é o envolvimento de 200 mil mulheres na preparação da Conferência Nacional de Políticas para as Mulheres de 2011, dados apresentados pela Secretaria de Políticas para as Mulheres (SPM) da Presidência da República.

Segundo elas, “provavelmente esses movimentos de mobilização apresentam tamanha capilaridade e estão tão descentralizados que não alcançam a visibilidade que a mídia e o público geral conseguem captar.” (GOMES; SORJ, 2014, p. 435).

Também identificam a emergência de coletivos de jovens feministas, indicando que o feminismo continua relevante para as novas gerações, que se organizam a partir de identidades políticas variadas, diferentes graus de institucionalização e de expressão.

Identificamos a emergência do CMA como parte desse contexto. A partir da Marcha das Vadias de 2012, expressão contemporânea do movimento feminista, esse coletivo se construiu alcançando novas perspectivas e novos espaços de inserção e diálogo na cidade de Aracaju/SE.

Helene (2013), ao discutir a relação corpo-cidade-*internet* a partir da Marcha, relembra que a manifestação inicial, originária do que se tornou esse movimento internacional, foi convocada a partir de um evento no *Facebook*, em 2011, que rapidamente agregou diversas pessoas, entre elas organizações feministas e/ou contra a violência de gênero, de modo que seis semanas após a publicação do evento intitulado *SlutWalk* 4 mil pessoas marcaram presença na manifestação em Toronto, cidade canadense. A autora destaca a avaliação das organizadoras da manifestação, de que muitas pessoas sem experiências prévias de engajamento em movimentos reivindicatórios passaram a identificar-se com a questão a partir da *internet*.

Esse foi o caso de muitas das integrantes do CMA, que a partir da pauta feminista iniciaram uma trajetória de participação social e política, e uma identificação com um projeto alternativo de sociedade, mais igualitário.

Globalmente, a Marcha das Vadias alavancou a criação de coletivos feministas, que se estabeleceram para além dos protestos, passaram a se encontrar e realizar outros eventos. Tais coletivos constituem, também, em torno das características e diferenças locais, elementos que lhes garantem uma identidade própria, a partir de cada uma destas experiências.

Para Helene (2013, p. 71), os novos grupos foram impulsionados

[...] agregando especialmente mulheres jovens, muitas das quais não tinham experiência-militante anterior ou participação em nenhuma atividade de contestação social. O funcionamento de tais grupos caracteriza-se pela horizontalidade e descentralização: não existem funções específicas definidas e a *internet* é uma ferramenta essencial para o debate e organização interna.

No caso do CMA, a continuidade dos debates teve como temas prioritários, especialmente, o enfrentamento à violência e a afirmação da autonomia. Foram organizadas edições anuais da Marcha das Vadias até 2016, com temas específicos a cada edição, ligados à violência e ao avanço do conservadorismo, precedidas de eventos culturais, debates públicos e atividades teóricas – de estudo de autoras clássicas da teoria feminista, com mediação de diferentes professoras universitárias.

Além das marchas anuais, o CMA organizava manifestações em diferentes espaços, como a Delegacia de Atendimento a Grupos Vulneráveis, ruas, audiências públicas, universidade etc. Algumas dessas atividades eram articuladas a manifestações globais e/ou nacionais, e outras tinham caráter local.

Acreditamos ser relevante a escolha pelo Coletivo de Mulheres de Aracaju como ilustrativa do movimento feminista, dentre outras razões, justamente por emergir como consequência desse novo contexto de avanço do feminismo, em consonância com a 1ª Marcha das Vadias realizada em Sergipe, em junho de 2012, e, também, por ser escolhido como campo de atuação por diversas jovens que foram às ruas protestar contra o conservadorismo.

Contrariando as análises gerais sobre os novos movimentos feministas e em especial a Marcha das Vadias, o perfil das mulheres que optaram por este coletivo como campo de atuação é diverso: majoritariamente não-branco, pertencentes à classe trabalhadora – empregadas no *telemarketing* e trabalho informal –, jovens mães, mulheres trans, universitárias, secundaristas, negras e periféricas. Entendemos que a articulação interseccional, nos termos de Crenshaw (1989), é um elemento rico que marca fortemente a composição deste coletivo.

Se, por um lado, as inquietações de ordem individual, os assédios e o conjunto de violências a que são submetidas essas mulheres ganham uma nova dimensão a partir da troca de

experiências propiciadas pela interação nos espaços do CMA, em que são valorizadas as diferentes trajetórias como possibilidade de síntese, por outro lado foi a dinâmica cotidiana que contribuiu para a manutenção desse agrupamento.

A dinâmica de participação no CMA envolvia – geralmente – reuniões semanais, nas quais buscava-se dividir de maneira democrática as tarefas, como leitura e apresentação de textos, construção de atividades públicas como debates e oficinas, participação em eventos de outros agrupamentos/instituições, construção de atividades culturais, dentre outros. Buscou-se, por meio destas atividades, fomentar um feminismo contemporâneo que incorpore formulações históricas, que ganham novos contornos e permanecem urgentes.

Trajetórias, raça, etnia, classe, orientação sexual e identidade de gênero são elementos combinados nas lutas contra o machismo, a misoginia, o sexismo, a segregação, dentre outros. No CMA a afirmação das diferenças é um elemento agregador. Tais diferenças envolvem a sexualidade em suas diversas orientações sexuais, os corpos femininos também em sua diversidade de formas e tamanhos – inclusive o corpo transgênero, que as transfeministas assumem como mais uma expressão de identidade feminina, que se fortalece como uma pauta atual de vários setores do movimento –, assim como é significativa a presença de pautas relacionadas com a etnia, a identidade cultural e racial, a orientação sexual e a identidade de gênero nesse agrupamento.

Dentre as ações realizada pelo CMA, destacamos: Semana de Combate ao Racismo (2013); a realização de Audiência Pública Sobre Violência contra as Mulheres, na Assembleia Legislativa do Estado de Sergipe (2014); atividades em escolas, unidades de saúde e centros de referência em assistência social (CRAS), em especial o projeto “Mulheres Negras nas Escolas”, ocorrido em 2016, e a 'audiência pública sobre Mídia e Misoginia (2017), em parceria com a OAB (Ordem dos Advogados do Brasil) e outras entidades.

Em articulação com outros grupos, destacamos: a participação no Conselho Municipal de Direitos das Mulheres, desde 2016; a participação nas conferências municipal, estadual e nacional de políticas para as mulheres (2015 e 2016); a conferência de saúde das mulheres (2017); o dia de combate à LGBTfobia, em parceria com o Conselho Regional de Psicologia (2017), além de contribuição na construção Semana da Visibilidade Trans (2015, 2016 e 2017).

Em que pese o CMA não ter atuação nos dias atuais, muitas das participantes do grupo permanecem atuantes nas pautas feministas nas esferas profissional, acadêmica, cultural e outras.

## O GRUPO DE ESTUDOS DE GÊNERO, SEXUALIDADE E ESTUDOS CULTURAIS - GESEC/CNPQ/UFS

O Grupo de Estudos de Gênero, Sexualidade e Estudos Culturais, cadastrado no CNPq e vinculado à Universidade Federal de Sergipe, existe desde 2011. Atualmente, é composto por sete estudantes e 22 pesquisadoras/es. Possui quatro linhas de pesquisa: a) Gênero, Sexualidade, Cinema e Mídia; b) Juventudes e relações de gênero; c) Sexualidade, Gênero e Estudos Culturais em Educação e Psicologia Social; d) Violências perpetradas por parceiros íntimos, feminicídio, homo, bi, lesbo, transfobias e *bullying*.

A primeira (a) busca analisar as narrativas de gênero e sexualidade e os modos de subjetivação nos diversos artefatos culturais, como as produções fílmicas e mídias – em especial as redes sociais –, assim como os modos de endereçamento dessas produções. A segunda (b) visa compreender como se dão os processos de subjetivação, as relações afetivo-sexuais e as novas configurações relacionais e identitárias de jovens.

A terceira linha (c) tem como objetivo compreender as constituições da sexualidade e de gêneros por intermédio dos estudos culturais, dos estudos de gênero na educação e na psicologia social.

A quarta linha (d) busca compreender as relações assimétricas de poder e gênero e violências, perpetradas nas relações de intimidade, contra grupos minoritários como sujeitos de direitos, assim como a complexidade das relações violentas na interface com a saúde, a psicologia, a educação e a justiça.

Trata-se de um grupo eminentemente interdisciplinar, com integrantes da área de Biologia, Psicologia, Medicina, Enfermagem, Direito e Cinema, que utilizam contribuições das diferentes áreas de conhecimento como aporte para leitura, construção dos projetos de pesquisa e publicações.

O grupo realiza pesquisas, atividades de formação e outras atividades de publicização do conhecimento vinculadas à extensão, como cine debates abertos a estudantes e à comunidade, atividades de formação para o público interno e externo à UFS, e participação de seus membros em conferências e espaços de diálogo e organização da sociedade civil, a exemplo do Conselho Municipal de Direitos das Mulheres e Conferências de Políticas para as Mulheres.

Atualmente, o GESEC está em fase de transferência, por conta da vinculação de sua coordenadora à Universidade Federal de Uberlândia (UFU).

## COLETIVO DE MULHERES DE ARACAJU E GESEC/CNPQ/UFMS

Como alerta Santos (2007), para uma teoria cega, a prática social é invisível; para uma prática cega, a teoria social é irrelevante. Assim, quando as instituições afastam os movimentos sociais desperdiçam conhecimento, experiência e compreensão de mundo.

Dentro desse contexto de articulação de movimentos sociais, entre teoria e prática, é necessária maior abertura para compreender os diversos tipos de conhecimento e direcioná-los.

As interações entre o coletivo feminista e o grupo de pesquisa ocorrem em vários âmbitos, e estabeleceram-se a partir de espaços de interação não planejados, como a I Semana da Visibilidade Trans (2015): Educação, Direito, Saúde e Políticas de Cidadania, promovida pelo Grupo de Pesquisa em Gênero, Sexualidade e Estudos Culturais (GESEC/UFS/CNPq) e pelo Núcleo de Estudos e Pesquisas Interdisciplinares sobre Mulher e Relação de Gênero (NEPIMG), em parceria com a Associação e Movimento Sergipano de Transexuais e Travestis (AMOSERTRANS), em 2015, e a Conferência Municipal de Políticas para as Mulheres (2015), espaços em que algumas participantes dos dois agrupamentos passaram a se conhecer e interagir. A partir do diálogo estabelecido e da percepção de aproximações entre a leitura dos desafios atuais para a consolidação dos direitos das mulheres, os grupos passaram a construir atividades em parceria, sendo exemplos o Cine Debates com os filmes “Dou-te meus olhos” e “Flor do Deserto”, também em parceria com a Associação Brasileira de Psicologia Social (Abrapso), regional Sergipe, que se constituiu no mesmo período com participação de mulheres que integram os dois grupos.

Também foi realizada a “Semana Daniele Bispo”, que faz referência a um caso de feminicídio ocorrido dentro da Universidade Federal de Sergipe, em 2013, no Restaurante Universitário (Resun). Assim, o CMA e o GESEC/UFS/CNPq passaram a promover diversas atividades, como *performance* no Resun, debates, minicursos com técnicos/as e servidores/as da UFS sobre violência contra a mulher.

Participantes de ambas as organizações também integram o Conselho Municipal de Direitos das Mulheres, espaço de diálogo e articulação da sociedade civil. Junto à OAB e à Frente Parlamentar em Defesa dos Direitos da Mulher da Assembleia Legislativa de

Sergipe, construíram Audiência Pública para debater Mídia e Misoginia, recentemente.

Com essas e outras parcerias, a exemplo da Abrapso, os dois grupos e suas participantes tiveram atuação na articulação e construção do “I Seminário Tecendo a Rede: Atendimento a homens autores de violência de Gênero”, em parceria com o Tribunal de Justiça, a OAB e a Frente Parlamentar em Defesa dos Direitos das Mulheres (2017), com apresentação de políticas e experiências locais e de outras partes do país. O evento, que teve participação de representantes de mais da metade dos municípios do estado, permitiu que profissionais e estudantes pudessem trocar experiências sobre os diferentes contextos em que articulam ações de enfrentamento à violência de gênero, bem como estratégias de prevenção e combate à violência.

Foram realizadas mais duas edições do evento e, em 16 de outubro de 2020, foi promulgada pelo Governo do Estado de Sergipe a lei nº 8.777, que “institui a política pública de recuperação e reeducação de autores de violência doméstica e familiar contra a mulher” (SERGIPE, 2020, p. 1).

Em que pese as dificuldades e complexidades que envolvem a concretização dessa política, sabemos que a lei resulta da atuação de diversos setores, e entendemos que ambos os grupos foram atores importantes nesse processo.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS: POTENCIALIZANDO UTOPIAS, FORTALECENDO PARCERIAS

Entendemos que realizações e utopias foram fortalecidas a partir da atuação do CMA e do GESEC/UFS, e, ao longo do texto, buscamos dar visibilidade à articulação dos grupos como fator que contribuiu para a concretização dos direitos das mulheres na realidade de Aracaju.

Pelas experiências relatadas, percebe-se que a parceria entre tais agrupamentos – e destes com outros – tem permitido o fortalecimento de ações voltadas à equidade de gênero, em especial no que se refere ao debate de violência de gênero e propostas para seu enfrentamento.

Várias das atividades construídas em parceria por esses dois coletivos envolvem a sensibilização acerca da temática e a efetivação de políticas, em especial a política de atenção aos homens autores de violência de gênero, que está prevista na Lei Maria da Penha, mas pouco foi efetivada, no estado de Sergipe e fora dele.

A partir dos diálogos estabelecidos, atuamos para fortalecer diferentes interações, em múltiplos contextos e cenários, com vistas a fazer coro com a sociedade civil, organizações governamentais e não governamentais, a academia e a comunidade, buscando efetivar as políticas públicas e torná-las, mais que uma utopia, realidade concreta.

Outro ponto positivo é a inserção de militantes do CMA nos grupos de pesquisa, bem como integração de participantes do GESEC/UFS/CNPq ao coletivo, fortalecendo esses espaços, reverberando vozes, reivindicações e lutas, a partir de experiências e acúmulos diferenciados, porém igualmente importantes para a efetivação da democracia.

As aproximações foram potentes, ao fortalecer redes interinstitucionais e comunitárias por meio da estreita relação estabelecida entre vários de seus membros, e destes com redes mais amplas construídas com vistas a efetivar políticas públicas e direitos das mulheres, qualificando o debate e a intervenção feminista e repercutindo em diferentes espaços da cidade. Reiteramos a potência e a importância desses encontros para as ações interseccionais que promovam a equidade.

## REFERÊNCIAS

CRENSHAW, Kimberlé Williams. *Demarginalizing the intersection of race and sex: a black feminist critique of antidiscrimination doctrine, feminist theory and antiracist politics*. University of Chicago Legal Forum, 1989, p. 139-67.

DALTRO, Mônica Ramos; FARIA, Anna Amélia de. Relato de experiência: Uma narrativa científica na pós-modernidade. *Estudos e Pesquisas em Psicologia*, Rio de Janeiro, v. 19, n. 1, p. 223-237, jan. 2019. Disponível em: [http://pepsic.bvsalud.org/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1808-42812019000100013&lng=pt&nrm=iso](http://pepsic.bvsalud.org/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1808-42812019000100013&lng=pt&nrm=iso). Acessos em: 20 set. 2022.

GOMES, Carla; SORJ, Bila. Corpo, geração e identidade: a marcha das vadias no Brasil. *Revista Sociedade e Estado [on-line]*, vol. 29, n. 2, p. 433- 447, 2014.

HELENE, Diana. A Marcha das Vadias: o corpo da mulher e a cidade. In: *REDOBRA 11* [ano 4, número 1], CORPOCIDADE 3, 2013, p. 68-79.

MIGUEL, Luis Felipe; BIROLI, Flávia. *Feminismo e política: uma introdução*. São Paulo: Boitempo, 2014.

SANTOS, Boaventura de Sousa. *Renovar a teoria crítica e reinventar a emancipação social*. São Paulo: Boitempo, 2007.

SERGIPE. *Lei nº 8.777, de 16 de outubro de 2020*. Institui a Política Pública de Recuperação e Reeducação de Autores de Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher, e dá providências correlatas. Disponível em: <https://al.se.leg.br/Legislacao/Ordinaria/2020/O87772020.pdf>. Acesso em: 20 set. 2022.

## **QUILOMBO DE ONTEM E DE HOJE: A MARCA DA RESISTÊNCIA**

Aparecida das Graças Geraldo

Edilene Machado Pereira

A estratégia tradicional para fugir de todos os males causados pela escravização foi a criação dos quilombos, refúgios dos conhecidos quilombolas, calhambolas ou mocambeiros. Algumas situações deram origem aos quilombos, a partir do abandono, pelo fazendeiro, dos escravos nas terras que cultivavam, principalmente em momentos de crise econômica do produto cultivado:

- por herança. Há muitos casos em que fazendeiros deixaram pedaços de terra para escravos de sua confiança, ou em que viúvas solitárias as deixaram para seus escravos, ou ainda os casos em que o herdeiro é um filho bastardo do fazendeiro;
- terras doadas a Santos muitas vezes foram ocupadas por comunidades negras;
- terras ocupadas pacificamente depois de abandonadas pelos senhores em momentos de crise econômica;
- compra de terras por parte dos escravos alforriados;
- ocupação de terras devolutas, antes e depois da abolição da escravidão, pois mesmo após esta, a marginalização dos negros fez com que muitos migrassem em busca de terras mais distantes e ainda não ocupadas, ou abandonadas;

- recebimento de terras por serviços prestados ao Estado;
- reunião de escravos fugidos. (SILVA; NASCIMENTO, 2012, p. 28).

Entretanto, a primeira lei de terras no Brasil, sancionada por D. Pedro II, em 1850, determinou parâmetros e normas sobre a posse e a manutenção, com o objetivo de inviabilizar o sistema de posse ou doação para transformar uma terra em propriedade privada, e, dessa forma, excluiu os africanos e seus descendentes, ou seja, a população negra foi expulsa e removida dos lugares que escolheram para viver e o simples ato de apropriação do espaço para viver passou a significar um ato de luta, de guerra.

A luta e a resistência à escravização fizeram parte do histórico da população negra no Brasil. No período da colonização, portugueses brancos, europeus e católicos, com experiência no trabalho escravizado, imposto aos africanos em outros países, menosprezaram e coisificaram os índios, como o trabalho escravizado indígena, no começo da colonização do Brasil, e num segundo momento subjugaram os negros oriundos da África.

O quilombo é símbolo de resistência, e isto significa que, onde houve escravização, houve resistência. Em primeiro lugar, houve a resistência africana no momento da captura, expressa pelas lutas de guerreiros e tribos contra a condição de escravidão. “Esta forma foi traduzida pelas lutas nos portos africanos e americanos, nas poucas *plantations* africanas, mas principalmente nas revoltas dos quilombos e chimarronos americanos” (SARAIVA; JORGE, 1992, p. 203).

Do século XVI ao XIX, as comunidades eram conhecidas como mocambos, e, depois quilombos, que se formavam a partir dos escravizados fugidos. Quilombo – Kilombo – vem de Mbundu, origem africana, provavelmente significado de uma sociedade de iniciativa de jovens africanos guerreiros Mbundu – dos Imbangala. Assim, Schwartz (1987) afirma que mocambos (estruturas para

erguer casas) teriam se transformado em quilombos (acampamentos), e tais expressões africanas ganharam traduções atlânticas entre o Brasil e a África desde o século XVI.

No primeiro momento surgiram nos canaviais e engenhos do Nordeste as primeiras notícias de fugas e a constituição deles em comunidades.

O surgimento de um quilombo atraía a repressão assim como mais fugas para ele. Isso era o que talvez mais causasse preocupação aos fazendeiros. Cativos desertores diminuía a força de trabalho disponível: além, disso, quilombos na vizinhança funcionavam como polo de atração para mais e novas escapadas. (GOMES, 2015, p. 16).

Entendendo a origem da palavra quilombo, originária do banto, que durante a escravização significou ajuntamento de escravos fugidos, a denominação quilombo passou a ser usado no século XVII, que antes eram os espaços de fugas conhecidos como mucambos. Desde as primeiras décadas da colonização, as comunidades e os quilombos rurais, refúgios dos escravizados, eram aldeias que ficavam escondidas nas matas, em lugares preferencialmente inacessíveis, como o alto das montanhas e grutas. Os escravizados se reuniam e conseguiam levar uma vida livre, longe da exploração. É fato que o escravizado sempre renegou a escravização e a falta de liberdade.

As relações de resistência da população escravizada são destaques nos textos de Jurema (1935), Luna (1968), Moura (1972, 1981, 1983), Freitas (1976, 1982) e Goulart (1972). Para os grandes proprietários, os quilombos eram considerados ameaças à ordem vigente, pois na prática era um modelo societal alternativo, cujo objetivo estava voltado para a manutenção da cultura africana.

## ESCRAVIDÃO E RESISTÊNCIA: A LUTA NOS QUILOMBOS

O Conselho Ultramarino Português definiu em 1740 que o quilombo é toda habitação de negros fugidos que passem de cinco, em parte desprovida, ainda que não tenham ranchos levantados nem se achem pilões neles (LEITE, 2000).

Enquanto acontecia um processo lento e gradual da libertação, a legislação lhes negava os direitos básicos, acesso à terra, à saúde e à educação.

Em primeiro lugar, houve a resistência africana no momento da captura, expressada pelas lutas de guerreiros e tribos contra a condição de escravidão [...]. Em segundo lugar, houve a resistência africana contra a condição de escravo propriamente. Esta forma foi traduzida pelas lutas nos portos africanos e americanos, nas poucas *plantations* africanas, mas principalmente nas revoltas dos quilombos e “chimarronos” americanos. (SARAIVA; JORGE, 1992, p. 203).

Os quilombos representam uma das maiores expressões de luta organizada no Brasil, em resistência ao sistema colonial-escravista, atuando sobre questões estruturais, em diferentes momentos histórico-culturais do país. Eles estavam sob a inspiração, a liderança e a orientação político-ideológica de africanos escravizados e de seus descendentes de africanos nascidos no Brasil. O processo de colonização e escravização no Brasil durou mais de 300 anos.

No século XVI, início da escravização, os registros afirmam as fugas dos escravizados. Del Priore e Venâncio (2010) destacam que os fugitivos se concentravam na área que se estendia entre o norte do curso inferior do rio São Francisco, em Alagoas, às vizinhanças do cabo São Agostinho, em Pernambuco. Uma região coberta de mata tropical onde abundava a palmeira pindoba, daí o nome: Palmares.

Em cada região das Américas, onde o regime escravagista se instalou, registraram-se movimentos de rebelião contra essa ordem, o primeiro deles datado de dezembro de 1522, na ilha de Hispaniola. Isso significa dizer que a história do cativo negro nas Américas se confunde com a história da rebelião contra o regime escravagista. (CARVALHO, 1996, p. 14).

Como percebemos, ao longo da história uma das ações mais comuns de resistência fora a fuga. Mas fugir para onde? Os escravizados encontraram o quilombo, como refúgio. Para Moura (2006, 2013, p. 37), a palavra é originária do idioma africano quimbundo, que significa:

Sociedade formada por jovens guerreiros que pertenciam a grupos étnicos desenraizados de suas comunidades e os habitantes, embora fossem em sua maioria negros, também moravam e atuavam brancos foragidos, índios, mamelucos, procurados pela justiça e toda uma camada de perseguidos pela sociedade escravista.

Dessa forma, os habitantes dos calhambola, mocambos, quilombo, quilombinho, quilombola e quilombagem que fugia das fazendas ou das minas e se incorporava a um grupo já existente nas matas.

Ocupando sempre um espaço inferiorizado, o movimento da quilombagem foi um movimento histórico, caracterizado pela formação contínua dos negros, constituindo-se em comunidades próprias. Perdurou durante o período da escravidão e foi um elemento de intenso desgaste do sistema escravista; preocupava as autoridades locais, exigindo dos senhores de escravizados, da Câmara e do Estado, um ônus permanente com despesas para combatê-los (MOURA, 2004).

Durante a escravidão, as formas de resistência aumentaram. As capitanias de Sergipe e da Bahia foram tomadas por mocambos no início do século XVII. Em 1691, na Paraíba se formou o Quilombo do Cumbe, e foi combatido em 1731. Percebe-se que em todas as regiões o produto muda, mas a base da produção continua a mesma: o trabalho escravizado. Contudo, a resistência permanece: no estado da Bahia, temos o Quilombo do Urubu, organizado no século XIX. Outro quilombo de igual significação na Bahia foi o Quilombo Buraco do Tatu, em Itapuã. Em Goiás, destaca-se que o Quilombo dos Kalunga começa com a aliança entre os indígenas de diversas nações: Acroá, Capepuxi, Xavante, Kaiapó e Karajá, que já viviam no lugar há centenas de anos.

Na região Norte, podemos citar a existência de quilombos no Amazonas e, durante o século XIX, o quilombo da bacia do rio Trombetas, que esteve situado nas proximidades das cidades de Santarém e Óbidos. O Quilombo de Trombetas chegou a reunir mais de dois mil quilombolas nas proximidades da região de Óbidos (SILVEIRA, 1995). No Maranhão, os escravizados negros Cosme e Manuel Balaio enfrentaram o exército do Duque de Caxias, na cidade de Caxias, a principal cidade da província – era a guerra da Balaiada, cujos núcleos de resistência tinham os mesmos objetivos dos quilombos. No início de anos de 1700, as tropas atacaram grupos que se reuniam entre os rios Gurupi e Turiaçu. Outros Quilombos do Maranhão: Mocambo Frechal – Mirinzal; Turiaçu e Maracassumé; Pericumã; Iaranjal em São Bento.

Em São Paulo, o mais famoso foi o Quilombo Jabaquara, situado na região montanhosa. O espaço se tornou a fortaleza onde se concentrava elevado número de escravizados que abandonaram em massa as plantações de café no interior da província paulista (NASCIMENTO, 1980). Na segunda metade do século XVIII, surgem denúncias contra quilombos no Rio Grande do Sul, em Mato Grosso e Goiás. Em 1756, em Minas Gerais, temia-se a articulação

entre quilombolas e escravizados. Em 1771, em Grão-Pará, e de 1809 a 1820 eclodem os primeiros quilombos em São Paulo.

Os primeiros registros no Rio de Janeiro são de 1625, e, no próximo século, há registro de quilombos em Cabo Frio, Campos dos Goitacazes e Saquarema. No Rio de Janeiro, havia a Fazenda Freguesia, na qual os escravizados se levantaram em armas. Em 1814, há registros de quilombo na Tijuca, província do Rio de Janeiro. Em 1827, em São Mateus, província do Espírito Santo, temeu-se a invasão de escravos nas fazendas.

A criação do quilombo dos Palmares, considerada por Nascimento (1985, p. 41) “[...] um marco de resistência e organização dos escravizados”, significa um agrupamento de várias das insurreições e resistências no campo antagônico colonial. O movimento do quilombo antecede os primeiros ensaios abolicionistas, o que indica, desde o início, a sincronia entre a escravidão e a resistência para fugir da dominação que, na prática, transformou os negros em coisa, ser sem alma, objeto; como em momento algum o negro aceitou a condição que lhe fora imposta, temos as organizações dos quilombos.

O movimento de fuga é considerado por Carneiro (1958, p. 14-15) uma negação da sociedade oficial que oprimia os negros escravizados, eliminando suas culturas – língua, religião e estilo de vida. “[...] o quilombo era uma reafirmação da cultura e do estilo de vida dos africanos, [...] um movimento coletivo, de massa”.

Os africanos escravizados deram início aos movimentos de fuga. Por volta de 1575 já havia registros de fuga na Bahia. Gomes (2015) tece um panorama dos quilombos como forma de resistência dos séculos XVI ao XIX – período da escravização. Em 1588, fora publicado regimento estabelecendo “punição exemplar” para os fugitivos.

Carneiro (1964) estabelece o quilombo como uma organização social, que reafirma os valores das culturas africanas, um movimento

contra o estilo de vida imposto pelo branco. Uma dominação imposta com características específicas pelo domínio dos brancos da elite sobre os escravizados, sendo eles índios, africanos ou crioulos.

As ideias foram para a prática e, começando pela igreja e tendo continuidade com os proprietários, não faltaram artifícios para obter o lucro. Do Amazonas ao Rio Grande do Sul, ergueram fazendas e engenhos, tivemos o ciclo do pau-brasil, açúcar, mineração, café, algodão e fumo, mas em momento algum a forma de produção foi modificada. Sempre prevaleceu a escravidão.

Contrariando os pressupostos da colônia, o negro, propriedade, foi coisificado, desumanizado, tanto na zona rural como na zona urbana. Neste sentido, Treccani (2006, p. 44) cita exemplos desta união entre quilombolas rurais e escravos urbanos:

A Revolta Malês (Bahia, 1807-1835), a Balaiada (Maranhão, 1838-1841) e a Cabanagem (Pará, 1835-1840). Os momentos de guerra interna foram propícios para o estabelecimento de quilombos. Isso aconteceu em vários estados e em diferentes épocas históricas: ocupação dos holandeses em Pernambuco (1630); Revolta Farroupilha (Rio Grande do Sul, 1835-1845) e Guerra contra o Paraguai (1864-1870).

Autores como Acevedo Marin (2004), Acevedo Marin e Castro (1998; 2004), Andrade (1995), Anjos (2000) e Gusmão (1995) afirmam que os quilombos nunca desapareceram, pelo contrário, disseminaram ainda mais com o teórico da escravização. Para Gomes (2015), após a abolição, a movimentação de famílias negras de libertos e dos quilombolas pode ter ajudado na emergência nas inúmeras comunidades rurais que existem no Brasil. Com o fim da escravidão, o fato de ser negro num país onde ser livre equivale a ser branco determina-lhe substancialmente a perspectiva.

No quilombo, como nas senzalas, existiam escravos de diferentes regiões da África, que possuíam culturas, idiomas e crenças religiosas distintas, motivo que dificultava a constituição de uma identidade étnica, e muitas dessas culturas se perderam ao se homogeneizar com outras.

Os escravizados conheceram a dor e a desumanização e fizeram vários protestos, nos quais o quilombo é sinônimo de resistência. Gomes (2015) especifica as formas de resistir aos maus tratos, insurreições, rebeliões, assassinatos, fugas e morosidade na execução das tarefas que se misturavam com a intolerância dos senhores e a brutalidade dos feitores. O Brasil foi o último país do Ocidente a abolir a escravização, por meio de uma lei que atirou os ex-escravizados numa sociedade sem a mínima condição de sobrevivência.

## QUILOMBOS HOJE: A LUTA PELOS DIREITOS CONTINUA

Na atualidade, os quilombos são comunidades rurais ou urbanas habitadas por descendentes de africanos escravizados. Moura (2006) corrobora esse fato e vai além, ao afirmar que habitantes dessas comunidades valorizam as tradições culturais dos antepassados, religiosas ou não, recriando-as no presente. Possuem uma história comum e têm normas de pertencimento explícitas, com consciência de sua identidade. São também chamadas de comunidades remanescentes de quilombos, terras de preto, terras de santo ou santíssimo. A maioria vive de culturas de subsistência em terra doada/comprada/secularmente ocupada.

Seus moradores valorizam tradições culturais dos antepassados, religiosas (ou não), recriando-as. Possuem história comum, normas de pertencimento explícitas, consciência de sua identidade étnica.

As diferentes organizações quilombolas, além de pleitearem a adoção de políticas afirmativas em favor dos negros, sempre colocaram, e continuam colocando como eixo fundamental de suas lutas, a adoção de uma política fundiária, fundamentada nos princípios de respeito à diversidade sociocultural e étnica. Apesar dos grandes avanços registrados, precisa-se reconhecer a persistência de dificuldades no efetivo controle e na participação social das organizações quilombolas na elaboração, acompanhamento e monitoramento das políticas públicas para as suas comunidades. (MOURA, 2006, p. 122).

A aprovação do Decreto nº 4.887, de 20 de novembro de 2003, regulamenta o procedimento para identificação, reconhecimento, delimitação, demarcação e titulação das terras ocupadas por remanescentes das comunidades dos quilombos de que trata o art. 68, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. A partir do Decreto nº 4883/03, ficou transferida do Ministério da Cultura para o Incra a competência para a delimitação das terras dos remanescentes das comunidades dos quilombos, bem como a determinação de suas demarcações e titulações.

Conforme o art. 2º do Decreto nº 4887/2003, “consideram-se remanescentes das comunidades dos quilombos, para os fins deste Decreto, os grupos étnico-raciais, segundo critérios de autoatribuição, com trajetória histórica própria, dotados de relações territoriais específicas, com presunção de ancestralidade negra relacionada com a resistência à opressão histórica sofrida” (BRASIL, 2003).

Em 12 de março de 2004, o governo federal lançou o Programa Brasil Quilombola (PBQ) como uma política de Estado para as áreas remanescentes de quilombos. O PBQ abrange um conjunto de ações inseridas nos diversos órgãos governamentais, com suas respectivas previsões de recursos, bem como as responsabilidades

de cada órgão e prazos de execução. Dessas ações, a política de regularização é atribuição do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra).

A Constituição de 1988, no art. 68, ao tratar das disposições transitórias, é um marco para os remanescentes de quilombo ao garantir a titulação de terras. E incluem como patrimônio cultural brasileiro as formas de expressão, os modos de criar, fazer e viver, as criações científicas, artísticas e tecnológicas, as obras, os objetos, os documentos, as edificações e demais espaços destinados às manifestações artístico-culturais e os sítios de valor de histórico, paisagístico, artístico, arqueológico, paleontológico, ecológico e científico, garantindo o pleno exercício dos direitos culturais e responsabilizando o estado pelo apoio, pela proteção, pela valorização e pela difusão das manifestações culturais indígenas, afro-brasileiras e de outros grupos do processo civilizatório nacional.

A Constituição Federal de 1988 representa um marco na luta pela terra e pela cidadania dos povos tradicionais remanescentes de quilombos, pois, com a inclusão do art. 68 no Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, garante a titulação das terras que estas comunidades utilizam para sua moradia e trabalho. Vale lembrar ainda os compromissos internacionais assumidos pelo Estado Brasileiro em favor das comunidades negras, desde a Declaração Universal dos Direitos Humanos aprovada em 1948, que no primeiro artigo afirma que “todos os seres humanos nascem livres e iguais em dignidade e direitos. São dotados de razão e consciência e devem agir em relação uns aos outros com espírito de fraternidade” (UNESCO, 1998, p. 3) e, no artigo 4 que “ninguém será mantido em escravidão ou servidão; a escravidão e o tráfico de escravos serão proibidos em todas as suas formas” (UNESCO, 1998, p. 3).

Atualmente, temos comunidades remanescentes de quilombos em todo Brasil. O quadro geral nos proporciona refletir sobre o resultado da luta da população negra.

**Imagem 1** – Monitoramento da implementação de política fundiária de terras quilombolas no Brasil



Fonte: Observatório Terras Quilombolas (2022).

Desde 2004, o observatório Terras Quilombolas monitora a implementação da política de regularização de terras quilombolas no Brasil. Segundo dados do site do observatório, que estão reproduzidos na imagem anterior, existem 1.778 processos de regularização abertos, 138 terras quilombolas regularizadas, 84% de terras quilombolas em identificação e 54 terras quilombolas parcialmente tituladas. Vale ressaltar que, ainda segundo o Observatório Terras

Quilombolas (2022), o Governo Bolsonaro caminha para o segundo ano consecutivo sem realizar titulações.

Para fortalecer as comunidades, foi criada a Cartilha Cidadania Quilombola, fruto de uma parceria entre a Secretaria Especial dos Direitos Humanos (SEDH) e o Instituto Socioambiental (ISA), que tem como objetivo esclarecer as dúvidas mais comuns das comunidades remanescentes de quilombos no exercício de seus direitos individuais e coletivos, além de mostrar aos moradores dessas comunidades o que podem e devem fazer para exercê-los. Por isso, foi escrita em linguagem simples e acessível, abordando direitos e garantias fundamentais, individuais e coletivas.

Os quilombos ganharam um estatuto novo na história política brasileira com o seu reconhecimento como Comunidades de Remanescentes de Quilombos na Constituição de 1988. Para Cunha Junior (2012), devido à persistência dos movimentos negros e da mobilização de setores da vida intelectual nacional, os quilombos saem do anonimato. O que se tratava apenas como território de negros fugitivos transforma-se em símbolo da luta da população negra por justiça social. O quilombo, na atualidade, poderia ser definido como estudo do patrimônio histórico e cultural nacional.

É a própria comunidade que se autorreconhece “remanescente de quilombo”. O amparo legal é dado pela Convenção 169, da Organização Internacional do Trabalho, cujas determinações foram incorporadas à legislação brasileira pelo Decreto Legislativo nº 143/2002 e Decreto nº 5.051/2004.

A existência dos territórios quilombolas, atualmente, e muitas vezes defendidos pela própria historiografia e por movimentos sociais, é compreendida como forma de preservar e designar o pertencimento étnico dos grupos que são caracterizados como de exclusividade negra, originários da escravidão, da resistência, e que

praticam o isolamento defensivo; contudo não devem ser vistos como isolados sociais ou culturais.

No século XXI, as distinções culturais são evidenciadas nos ritmos afros no Brasil e no próprio sincretismo religioso, sendo um dos mecanismos para a sobrevivência da identidade africana no país, e, no período escravista, como forma de refugiar-se da repressão. Conforme Brasil (2002, p. 128),

O afro-brasileiro encontrou no sofrimento, na indignação e na angústia a inspiração necessária para manter sua subjetividade. As práticas culturais afro-brasileiras, mescladas aos materiais europeus e indígenas, representam fragmentos da consciência rebelde construídos na luta contra a aviltante condição servil.

Herança essa embasada, infelizmente, na pobreza e na discriminação em todas as regiões do Brasil.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

As conquistas são morosas e as comunidades permanecem resistentes. O quilombo converteu-se num paradigma para a formação da identidade histórica e política de segmentos negros no Brasil. Assim como no passado, as comunidades remanescentes estão espalhadas em todo Brasil. O art. 216 da Constituição Federal define como constituintes do patrimônio cultural brasileiro “os bens de natureza material e imaterial, tomados individualmente ou em conjunto, portadores de referência à identidade, à ação, à memória dos diferentes grupos formadores da sociedade brasileira”, e prevê, no § 5º, o tombamento de “todos os documentos e os sítios detentores de reminiscências históricas dos antigos quilombos” (BRASIL, 1988).

Concordamos com Anjos (2014) que a manutenção dessa estruturação política, econômica e territorial da classe dominante por quase quatro séculos no território brasileiro e a quantidade de africanos importados oficialmente até 1850, não devidamente quantificada, mostra como a consolidação da sociedade escravagista conseguiu estabilizar-se e desenvolver-se mesmo com os conflitos políticos e contradições econômicas e sociais. O processo de pulverização das distintas matrizes africanas nas extensões do território colonial pelos Estados escravagistas tinha, também, como estratégia, dificultar a organização, extinguir a língua de origem e impossibilitar a continuidade das culturas, ou seja, foram criados dispositivos reais para que as populações oriundas da África perdessem as suas referências identitárias e, por conseguinte, houvesse uma diluição da identidade étnica africana.

Os resquícios da exclusão estão enraizados na sociedade e os herdeiros dos africanos condicionados à escravidão permanecem vulneráveis, encontrando e vislumbrando nas comunidades quilombolas o refúgio da discriminação, o acalento para a dor e a força para vencer todas as artimanhas propostas pela classe dominante que insiste em diminuir e invisibilizar os herdeiros daqueles que foram fundamentais para estruturar a economia capitalista vigente na atualidade.

Se antes as leis excluíaam os negros de todos os direitos, hoje a lei inclui, mas o preconceito e os direitos básicos à cidadania permanecem à deriva. Trata-se, segundo Gomes (2015), de uma secular história de luta pela terra articulada à escravidão e à pós-abolição. E é nesse processo que tecemos a história de luta e resistência acreditando na capacidade de reconstruir a nossa identidade e ocupar o nosso espaço na sociedade.

## REFERÊNCIAS

ACEVEDO MARIN, Rosa Elizabeth. *Julgados da Terra: cadeia de apropriação e atores sociais em conflito na ilha de Colares, Pará*. Belém UFPA/NAEA/UNAMAZ, 2004.

ACEVEDO MARIN, Rosa Elizabeth; CASTRO, Edna. *No caminho de pedras de Abacatal: experiência social de grupos negros no Pará*. Belém: NAEA/UFPA, 2004.

ACEVEDO MARIN, Rosa Elizabeth; CASTRO, Edna. *Negros do Trombetas: guardiões de matas e rios*. Belém: CEJUP/UFPA/NAEA, 1998.

ANJOS, Rafael Sanzio Araújo dos. Geografia, cartografia e o Brasil africano: algumas representações. *Revista do Departamento de Geografia – USP*, Volume Especial Cartogeo, p. 332-350, 2014. Disponível em: <https://www.revistas.usp.br/rdg/article/view/85558>. Acesso em: 19 mai. 2016.

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*, 1998. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicaocompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm). Acesso em: 20 abr. 2016.

BRASIL, Maria do Carmo. *Fronteira Negra: dominação, violência e resistência escrava em Mato Grosso: 1718-1888*. Passo Fundo: UFP, 2002.

BRASIL. *Decreto nº. 4.887, de 20 de novembro de 2003*. Regulamenta o procedimento para identificação, reconhecimento, delimitação, demarcação e titulação das terras ocupadas por remanescentes das comunidades dos quilombos de que trata o art. 68 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, 2003. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/2003/d4887.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2003/d4887.htm) . Acesso em: 09 maio 2022.

CARNEIRO, Edilson. *O Quilombo dos Palmares*. 2.ed. São Paulo: Companhia Editora Nacional, 1958.

CARVALHO, José Jorge de (org.). *O quilombo do Rio das Rãs: histórias, tradições, lutas*. Salvador: EDUBA, 1995.

CUNHA JÚNIOR, Henrique Antunes. Quilombo: patrimônio histórico e cultural. *Revista Espaço Acadêmico*. n° 129. Fevereiro, 2012. Disponível em: <http://www.periodicos.uem.br/ojs/index.php/EspacoAcademico/article/viewFile/14999/8667>. Acesso em: 15 maio 2016.

DEL PRIORI, Mary; VENÂNCIO, Renato. *Uma breve história do Brasil*. São Paulo: Planeta, 2010.

FREITAS, Décio. *Palmares: A Guerra dos Escravos*. 3. ed. Rio de Janeiro, Graal, 1981.

GOMES, Flávio dos Santos. *Mocambos e quilombos: uma história do campesinato negro no Brasil*. São Paulo: Claro Enigma, 2015

GOULART, José Alípio. *Da fuga ao suicídio: aspectos de rebeldia dos escravos no Brasil*. Rio de Janeiro: Conquista, 1972.

GUSMÃO, N. M. M. Terras de uso comum: oralidade e escrita em confronto. *Afro-Ásia*, Salvador, 1995, Nov., n.16, p. 16-132.

JUREMA, Aderbal. *Insurreições negras no Brasil*. Recife: Mozart, 1935.

LEITE, Ilka Boaventura. Os quilombos no brasil: questões conceituais e normativas. *Etnográfica*, v. IV (2), p. 333-354, 2000. Disponível em: [http://ceas.iscte.pt/etnografica/docs/vol\\_04/N2/Vol\\_iv\\_N2\\_333-354.pdf](http://ceas.iscte.pt/etnografica/docs/vol_04/N2/Vol_iv_N2_333-354.pdf). Acesso em: 02 jul. 2017.

LUNA, Luis. *O negro na luta contra a Escravidão*. Rio de Janeiro: Leitura, 1968.

MOURA, Clóvis. Esboço de uma sociologia da república de Palmares. In: MOURA, Clóvis. *Brasil: raízes do protesto negro*. São Paulo: Global, 1983, p. 107-120.

MOURA, Clóvis. *Os quilombos e a rebeldia negra*. São Paulo, Brasiliense, 1981.

MOURA, Clóvis. *Rebeliões da senzala: quilombos, insurreições e guerrilhas*. Rio de Janeiro: Conquista, 1972.

MOURA, Clóvis. *Dicionário da escravidão negra no Brasil*. São Paulo: EDUSP, 2004.

MOURA, Glória. Quilombos Contemporâneos no Brasil. In: CHAVES, Rita; SECCO, Carmen; MACÊDO, Tânia (orgs.). *África: como se o mar fosse mentira*. São Paulo, UNESP, Luanda, Chá de Caxinde, 2006.

NASCIMENTO, Abdias. *O quilombismo: documentos de uma militância pan-africanista*. Petrópolis: Vozes, 1980.

NASCIMENTO, Beatriz. O conceito de quilombo e a resistência cultural negra. *Afrodíaspóra*, n. 6-7, p. 41-49, 1985.

OBSERVATÓRIO TERRAS QUILOMBOLAS. *Monitoramento*. 2022. Disponível em: <https://cpisp.org.br/>. Acesso em: 23 fev. 2022.

SARAIVA, José Flávio Sombra; JONGE, Klaas de. África e América: o tráfico negreiro e a gestação do racismo. *Humanidades*, Brasília, n. 28, p. 196-209, 1992.

SCHWARTZ, Stuart B. Mocambos, quilombos e Palmares: a resistência escrava na economia do Brasil. *Estudos Econômicos*. São Paulo, v. 17, número especial, p. 61-88, 1987.

SERGIPE. *Lei nº. 8.777 de 16 de outubro de 2020*. Institui a Política Pública de Recuperação e Reeducação de Autores de Violência

Doméstica e Familiar contra a Mulher, e dá providências correlatas. Sergipe: Assembleia Legislativa, 2020.

SILVEIRA, Maria de Lourdes. *Quilombos no Brasil e a singularidade de Palmares*. 1995. Disponível em: <http://www.portal.educacao.salvador.ba.gov.br/documentos/quilombos-no-brasil.pdf>. Acesso em: 21 set. 2022.

SIQUEIRA, Maria de Lourdes. *Quilombo e a singularidade de Palmares*. 1995. Disponível em: <http://conaq.org.br>. Acesso em: 18 mai. 2016.

TRECCANI, Girolamo Domenico. *Terras de quilombo: caminhos e entraves do processo de titulação*. Belém: Secretaria Executiva de Justiça. Programa Raízes, 2006.

UNESCO. *Declaração Universal dos Direitos Humanos - Adotada e proclamada pela resolução 217 A (III) da Assembleia Geral das Nações Unidas em 10 de dezembro de 1948*. Brasília: UNESCO, 1998. Disponível em: <http://unesdoc.unesco.org/images/0013/001394/139423por.pdf>. Acesso em: 9 maio 2022.



# **PESQUISA EMPÍRICA E A COLETA DE DADOS OFICIAIS: ANÁLISE DAS NEGATIVAS COM BASE NO *FISHING EXPEDITION* E NO “SOLICITANTE FREQUENTE”**

Luiz Ismael Pereira

Gabriel Pereira Penna Andrade

Um ministro de Estado alega direito à privacidade para não ser compelido a responder se se encontrou com representantes do *lobby* armamentista dias antes de assinar normativas que flexibilizavam o porte de armas e munição (BOLDRINI, 2019). Pouco mais de um ano depois, esse mesmo indivíduo, agora fora do governo, defende, em nome do interesse público, a divulgação de uma reunião de ministros que traria constrangimentos ao presidente da República, seu novo desafeto político (BOMFIM; KRÜGER, 2020).

Esse mesmo presidente é também o responsável por tentar, sem êxito, por duas vezes, fragilizar a Lei de Acesso à Informação, primeiro aumentando o rol de legitimados a decretar sigilos de dados, e, depois, mais recentemente, suspendendo o prazo para responder solicitações de acesso de alguns órgãos durante a pandemia de covid-19, causada pelo SARS-CoV-2. As tentativas são barradas primeiro pelo Congresso Nacional (MACEDO, 2020), depois pelo Supremo Tribunal Federal (OLIVEIRA, 2020).

Nesse meio tempo, o ministro da Economia, contrariando o interesse público, nega a jornalistas os dados que subsidiaram a formulação de uma Proposta de Emenda à Constituição que reformava a Previdência Social (FABRINI; CARAM, 2019). Ainda, o Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos retira do ar uma página que elencava as ações realizadas para levar a cabo a principal política de direitos humanos do país, o Programa Nacional de Direitos Humanos.<sup>1</sup> Questionado sobre o porquê da retirada, limitou-se a dizer que as ações governamentais são periodicamente publicadas no sítio eletrônico ministerial.<sup>2</sup>

Esses relatos, os quatro primeiros jornalísticos e o último vindo da experiência pessoal dos autores na condição de pesquisadores na área de direitos humanos e políticas públicas, demonstram a urgência de se discutir a tensão entre o direito de acesso à informação e a tendência dos governantes, mais presente em alguns do que em outros, de manter em sigilo suas ações. Deixam, ademais, nítido o impacto que as práticas administrativas têm para duas classes essenciais para a democracia (e, em especial, em tempos de pandemia, quando este capítulo está sendo escrito): jornalistas e cientistas.

Com base nisso, pretende-se discutir, no presente capítulo, as dificuldades e nuances do acesso à informação governamental e seus impactos, em especial na pesquisa empírica nas ciências humanas e sociais, além de outras áreas que também necessitam da disponibilidade de dados oficiais. Foram escolhidos dois argumentos administrativos comuns para serem analisados: a alegação de “pescaria” (*fishing expedition*) e de “solicitante frequente”. A escolha se deveu ao fato de essas construções serem criadas no seio da Administração Pública – e, portanto, terem pouca base legal – e por possuírem critérios pouco claros de enquadramento.

---

<sup>1</sup> O sítio tinha por URL <https://pndh3.sdh.gov.br/>. Em 28 de maio de 2020, a página ainda estava fora do ar.

<sup>2</sup> Resposta dada no âmbito do pedido de acesso à informação nº 00083000801201911.

Como metodologia, para trabalhar a revisão bibliográfica, os autores realizaram uma pesquisa no banco de dados de precedentes da Controladoria-Geral da União, com o objetivo de determinar de forma precisa as nuances dadas pelo órgão aos institutos narrados. Foram analisados somente os recursos que tiveram decisão de mérito, ou seja, em que o teor do argumento foi devidamente discutido pelo julgador.

## PESQUISA EMPÍRICA E DADOS OFICIAIS: O ACESSO À INFORMAÇÃO GOVERNAMENTAL

A diversidade de técnicas que dão base à construção da pesquisa empírica em direito e outras áreas envolve, em grande parte, a construção de dados a partir da interação de quem pesquisa. Essa interação pode ser realizada pela participação direta na observação, com a ciência ou não de quem está sendo observado; pela coleta de relatos narrados a partir do ponto de vista do participante da pesquisa por meio de questionários fechados, entrevistas – com maior ou menor liberdade no momento das respostas –, ou mesmo documentos já existentes ou criados por solicitação do pesquisador. Em outras técnicas, a interação é construída entre os participantes, como no caso do grupo focal, cujo resultado poderá validar um método, uma hipótese anteriormente levantada, ou criar conclusões relevantes para a pesquisa. Obviamente, estas são apenas algumas formas de que os dados surjam para o pesquisador, seja de forma espontânea, seja de forma provocada.

Em todos esses casos, uma outra forma de dar a entender o contexto sistêmico do problema de pesquisa é compreender como os dados anteriormente coletados e tratados por especialistas estão conectados com aquele microcosmos da pesquisa empírica. Para tanto, os bancos de dados são de grande valia para quem se debruça sobre fenômenos sociais, principalmente quando os objetivos estiverem

relacionados com uma grande escala. Por que realizar nova coleta, estabelecer novo processo de consentimento e expor os participantes a riscos idênticos aos de outra pesquisa? Não haveria muita praticidade, nem mesmo justificativa, quando outros bancos de dados já estabelecidos reúnem o que é necessário para o estabelecimento do panorama geral que se relaciona à pesquisa.

Outra questão relevante é reconhecer que há diversos órgãos governamentais que possuem a responsabilidade de coleta e produção de dados a respeito de determinadas questões sociais relevantes. Para se ter alguns exemplos: a Secretaria Nacional de Políticas de Promoção da Igualdade Racial (SEPPIR) possui responsabilidade de auxiliar na elaboração, no assessoramento, na execução e na avaliação de políticas públicas para a promoção de igualdade racial no Brasil, assim como no processo de planejamento de tais políticas, ou ações afirmativas, necessidade de bancos de dados oficiais produzidos e tratados para melhor embasar a tomada de decisão do Poder Executivo; no mesmo sentido, a Secretaria Nacional de Políticas para as Mulheres (SPM) tem a responsabilidade de atuação nas políticas de gênero para uma melhor qualidade de vida e igualdade entre mulheres e homens no Brasil. Ambas as secretarias, apesar de passarem por diversas configurações desde sua criação, em 2003, estão, hoje, em 2019, ligadas ao Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos, do governo federal.

Esse cenário nos coloca as seguintes questões: primeira, o acesso aos bancos de dados oficiais, produzidos pelos órgãos administrativos da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal, são objeto de especial interesse para pesquisadores que se dedicam a estudos empíricos nas mais diversas áreas de conhecimento; segunda, o interesse nos dados pode estar ligado desde o método de coleta, a forma de tratamento até o processo de planejamento que utilizou tais dados para a construção de índices na formulação de metas, bem como para a comparação de situações no tempo. Em outras palavras, existe um interesse público transindividual nos dados produzidos e

coletados pela Administração Pública, desde os atos preparatórios até a execução e a avaliação de uma política pública.

Sobre essa aplicabilidade, Bucci (2015) deixa claro que o programa de uma política pública envolve, na análise da escala e do público-alvo, o estabelecimento de parâmetros para levantamento de beneficiários. Qualificar tais dados só seria possível, portanto, por sua disponibilização “[...] em bancos de dados oficiais, a partir do cotejo com informações de outras procedências, que permitirão a necessária perspectiva crítica sobre o programa” (BUCCI, 2015, p. 10).

Para além do campo de formulação e análise das políticas públicas, o que por si só justificaria o acesso a dados oficiais no processo de realização da pesquisa empírica em qualquer área do conhecimento, há outro fator determinante para o acesso a tais dados: o fator democrático dos dados públicos.

A democracia comumente está relacionada com procedimentos formais de escolha de representantes para a representação de determinado povo no cenário político – democracia indireta –, por meio de consulta participativa a esta mesma população em questões sensíveis para a nação e o Estado por meio de referendos e plebiscitos e até mesmo pela abertura do Poder Legislativo à propositura de projetos de lei por meio da iniciativa popular – democracia direta. Isso está devidamente consolidado na Constituição Federal de 1988 e em toda literatura que avança sobre o tema. Mas, aqui, por democracia não nos referimos a este estreito entendimento eleitoral e participativo que, muitas vezes, possuem estreitos horizontes sociopolíticos.

Por democracia nos referimos a uma gramática social que envolve a plena abertura de interferência de um povo na condução da coisa pública, em especial em países subdesenvolvidos com uma recente trajetória de redemocratização e, ainda mais recente, pós-democratização. Tal interferência envolveria desde a orientação dos objetivos do Estado; passaria pelo cálculo das ações governamentais tomadas para o cumprimento dos interesses da nação; atingiria a

ações já tomadas, seja para sua revisão, seja para sua readequação de acordo com os objetivos politicamente determinados; e construiria meios de sobrevivência do espaço público que dá base à política. A democracia, portanto, envolve a transparência nas informações de dados coletados e produzidos pelos agentes públicos, e também responsabiliza pela inexistência da prestação destas informações.

Ainda que por uma visão tradicional, estritamente positivista, o acesso à informação já está assegurado pelo sistema regional americano de proteção aos direitos humanos. Dando interpretação ao art. 13 da Convenção Americana de Direitos Humanos, em 2006, a Corte Interamericana de Direitos Humanos julgou o caso *Claude Reyes v. Chile*, indicando o princípio da máxima informação como obrigação dos Estados. Como concluem Perlingeiro, Diaz e Liani (2016, p. 148), percebe-se pelo direcionamento no cenário internacional “[...] o papel do acesso à informação de assegurar o controle democrático dos atos emanados pelo poder público, o que implica universalidade de acesso e dispensa de justificativa para os requerimentos individuais”.

A decisão serviu como um dos precedentes no caso *Gomes Lund v. Brasil (Guerrilha do Araguaia)* e para a elaboração da Lei Modelo de Acesso à Informação, ambos de 2010. Isso nos coloca a questão da dificuldade de países que passaram por regimes de ditadura civil-militar para conceder o acesso à informação pública como o caso brasileiro,<sup>3</sup> em especial num contexto administrativo que não seguiu as conquistas constitucionais da redemocratização.<sup>4</sup>

---

<sup>3</sup> Icléia Thiesen coloca a relação de necessidade do surgimento e uma legislação de acesso à informação produzida pelo poder público juntamente com a instalação da Comissão Nacional da Verdade, pois “[...] uma sustentava a outra”, sendo que ambas foram publicadas no mesmo dia (THIESEN, 2019, p. 11).

<sup>4</sup> “A questão do controle público sobre o Estado, portanto, continua pendente. Como salientou Sônia Draibe, ainda não se conseguiu adotar soluções eficazes e legítimas para impedir ou cercear o arbítrio e a irresponsabilidade da atuação do Estado, bem como sua corporativização e privatização. [...] O desafio continua sendo encontrar um modo de submeter a critérios sociais e democráticos a atuação, ou omissão, do Estado, através de um controle político” (BERCOVICI, 2010, p. 87-90).

O duplo sentido do acesso a dados oficiais, embasamento de pesquisas empíricas e a materialização de ideais democráticos, portanto, está na base da criação de uma política de acesso à informação que atinja o máximo possível e garanta meios de impedir a arbitrariedade por parte dos agentes públicos. Para tanto, a Lei de Acesso à Informação foi pensada como ferramenta para criação de instrumentos que atendam a tais objetivos.

## A LEI DE ACESSO À INFORMAÇÃO (LAI) E OS EMPECILHOS CONTRA A PESQUISA EMPÍRICA.

Seguindo as orientações da Corte, o Comitê Jurídico Interamericano, da Organização dos Estados Americanos (OEA), emitiu as diretrizes constantes na Resolução nº 147 (LXXXIII-O/08), contendo princípios a serem adotados pelos Estados-membros para o acesso à informação governamental. No documento está prevista a atitude ativa de construção de políticas públicas de acesso à informação segundo os demais princípios por ela adotados, além do recebimento de demandas formuladas pelos meios administrativos escolhidos.

10. Devem ser tomadas medidas para promover, implementar e fazer cumprir o direito de acesso à informação, incluindo a criação e manutenção de arquivos públicos de forma séria e profissional, treinamento de funcionários públicos, implementação de programas de conscientização pública, melhoria dos sistemas de gestão de informações e relatórios por organismos públicos sobre as medidas que tomaram para implementar o direito de acesso, inclusive em relação ao processamento de pedidos de informação.

(COMITÊ JURÍDICO INTERAMERICANO, 2008, p. 2, tradução nossa).<sup>5</sup>

Importante notar que esta é a tendência mundial na condução da coisa pública, demonstrando que o contexto internacional coloca a decisão e a orientação da OEA no caminho correto:

Com a essencial necessidade de acesso à informação pelo cidadão, é no sentido da transparência governamental que os Estados Democráticos têm caminhado nas últimas décadas. Por este motivo, muitos foram os países que construíram legislações acerca do acesso às informações governamentais, como, por exemplo, o Reino Unido e Índia (2005), México e Peru (2002), Japão (1999), Estados Unidos (1966) e a Suécia, primeiro país no mundo que tomou esta iniciativa, ainda no século XVIII (ano de 1766). (OLIVEIRA; RAMINELLI, 2014, p. 166).

Neste contexto, a Lei de Acesso à Informação (LAI), como ficou conhecida a Lei Federal nº 12.527/2011, foi publicada no Brasil, tratando-se de um dispositivo legal que tem por objetivo regulamentar os deveres constitucionais de publicidade (BRASIL, 1988).<sup>6</sup>

A lei se aplica a todas as entidades da Administração Pública da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal, além de entidades privadas sem fins lucrativos que recebam recursos públicos. Estipula que esses atores devem, no curso de sua atividade administrativa, tomar a publicidade como regra de atuação e o sigilo

---

<sup>5</sup> No original: “10. Measures should be taken to promote, to implement and to enforce the right to access to information including creating and maintaining public archives in a serious and professional manner, training public officials, implementing public awareness-raising programmes, improving systems of information management, and reporting by public bodies on the measures they have taken to implement the right of access, including in relation to their processing of requests for information”.

<sup>6</sup> Arts. nº 5º, XXXIII; 37, § 3º, II; e 216, § 2º.

como exceção (BRASIL, 2011),<sup>7</sup> trabalhando para que matérias de interesse público sejam conhecidas tanto de maneira ativa, ou seja, por meio da divulgação sem a provocação de terceiros, quanto de maneira passiva, quando essa provocação ocorre (BRASIL, 2012).<sup>8</sup>

Em relação à transparência passiva, foco deste trabalho, a lei define que qualquer cidadão, desde que identificado, pode solicitar informações de interesse público que, quando possível, deve ser fornecida de maneira imediata ao solicitante. Há a vedação de questionamento dos motivos pelos quais o requerente deseja o dado, e a operação é gratuita, salvo eventuais custos de reprodução, quando é permitido cobrar exclusivamente o valor gasto (BRASIL, 2011).<sup>9</sup>

Caso a informação seja negada ao requerente, é possível recorrer, em um primeiro momento, ao superior hierárquico do agente que proferiu a decisão e, caso a negativa persista, também à Controladoria-Geral da União e, em última instância, à Comissão Mista de Reavaliação de Informações (CMRI). Esta é um órgão colegiado que, além de função recursal, é também responsável por revisar eventuais sigilos de dados. É composta pelos ministros de nove ministérios e seus suplentes, sem a participação de membros externos ou de outros Poderes (BRASIL, 2011, 2012).<sup>10</sup>

O princípio da máxima informação, que inspira a abertura dos dados oficiais desde o contexto internacional acima apontado, coloca à Administração Direta e Indireta a obrigatoriedade de fornecê-los de modo pró-ativo e, sendo requerido, não criar entraves interpretativos que possam limitar injustamente a informação pública. E justamente esta interpretação tem sido o maior problema no acesso a dados oficiais.

---

<sup>7</sup> Arts. nº 1º a 3º.

<sup>8</sup> Arts. nº 7º e seguintes.

<sup>9</sup> Arts. nº 10 e seguintes.

<sup>10</sup> Na lei, ver os arts. nº 15 e seguintes. No decreto regulamentador, ver o art. nº 46.

Como toda interpretação, o ponto de vista do gestor público é pautado por pré-concepções de mundo que são atravessadas por interesses pessoais, horizontes ideológicos, determinações na hierarquia administrativa, além de outros fatores. Todas estas variáveis devem ser evitadas. Neste contexto, os argumentos utilizados para restrição aos dados públicos que levantamos como objeto de análise, o *fishing expedition* e o “solicitante frequente”, serão analisados a partir desta perspectiva.

## O FISHING EXPEDITION

A ideia de *fishing expedition* ou “pescaria” surge no Direito Comparado, sendo absorvida em 2013 por um parecer da Controladoria-Geral da União (CGU). Segundo o próprio órgão,

**[...] o pedido genérico é bastante comum em vários países, podendo constituir uma prática chamada de *fishing expedition* ou, numa tradução livre, pescaria.** São casos de solicitações demasiadamente abrangentes, que demandam a produção de informações volumosas, geralmente se referindo a todas as correspondências, e-mails, atas, ofícios, memorandos etc., sobre um determinado assunto ou toda a troca de correspondência entre determinados indivíduos num período específico.

De acordo com a literatura estrangeira sobre o tema, tais solicitações objetivam: a) **tentar encontrar alguma informação midiática/interessante** ou b) **encobrir o fato de que o jornalista segue uma linha específica de investigação que não deseja revelar ao órgão/entidade ou evitar chamar a atenção de colegas da mídia sobre uma história em potencial.**

(CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO, 2013, p. 4, grifos nossos).

Logo de início, dois traços da definição do conceito se destacam. Em primeiro lugar, há a clara afirmação de que a técnica seria destinada a encontrar histórias de interesse para reportagens, com um juízo negativo sobre a prática. Isso, por si só, já é problemático, já que estigmatiza a atividade jornalística, que é de interesse público, além de representar diferenciação por motivo de solicitação vedada pelo art. 10, § 3º, da Lei de Acesso à Informação (BRASIL, 2011).<sup>11</sup>

Em segundo lugar, destaca-se a caracterização da pescaria como “pedido genérico”. A generalidade do pedido é um dos motivos elencados no art. 13 do Decreto Federal nº 7.724/2012 pelos quais a Administração pode negar solicitações de acesso, ao lado de pedidos desproporcionais ou desarrazoados e de pedidos que exijam trabalho adicional de consolidação e análise (BRASIL, 2012).<sup>12</sup> Torna-se, portanto, importante diferenciar as figuras da generalidade e da desproporcionalidade, que por vezes se confundem.

Segundo o Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União (MTCGU), “[...] [o]s pedidos genéricos são aqueles que não descrevem de forma delimitada o objeto do pedido de acesso à informação, o que impossibilita a identificação e compreensão da solicitação” (MTCGU, 2017, p. 38). Como exemplo, o órgão narra um pedido que requisita simplesmente os contratos administrativos com a educação básica, sem precisar o período desejado ou se os

<sup>11</sup> “Art. 10. Qualquer interessado poderá apresentar pedido de acesso a informações aos órgãos e entidades referidos no art. 1º desta Lei, por qualquer meio legítimo, devendo o pedido conter a identificação do requerente e a especificação da informação requerida. (...). § 3º São vedadas quaisquer exigências relativas aos motivos determinantes da solicitação de informações de interesse público”.

<sup>12</sup> “Art. 13. Não serão atendidos pedidos de acesso à informação: I - genéricos; II - desproporcionais ou desarrazoados; ou III - que exijam trabalhos adicionais de análise, interpretação ou consolidação de dados e informações, ou serviço de produção ou tratamento de dados que não seja de competência do órgão ou entidade”.

contratos são ativos ou não. Contudo, a recomendação dada é que o número de informações solicitadas ao requisitante seja somente o essencial para a determinação da pertinência ou não de documentos ao pedido (MTCGU, 2017).

Já o pedido desproporcional é aquele que, embora possam ser identificados os contornos da solicitação, esta não pode ser atendida sem causar excessivo dispêndio à eficiência da máquina pública (MTCGU, 2017). É o caso, por exemplo, de pedidos que exigem uma grande massa de documentos que precisam ser tarjados por conter informações pessoais, por exemplo, o que demandaria o emprego massivo de mão-de-obra.

Essa distinção é importante porque os requisitos dados administrativamente para a negativa por pedidos genéricos e desproporcionais são distintos. Enquanto no primeiro caso geralmente basta a comprovação da generalidade, no segundo há, desde 2017, precedentes firmes no sentido de que a desproporcionalidade tem que ser manifesta objetivamente em mais de 120 horas trabalhadas exclusivas para atendimento da solicitação.<sup>13</sup>

A análise do próprio conceito de pescaria pela CGU sugere que a prática estaria bem mais próxima de um pedido desproporcional do que de pedido genérico. Isso já era verdadeiro no precedente que gerou o termo *pescaria*, que envolvia a solicitação de uma série de ofícios enviados por um determinado remetente (CGU, 2013). Há a possibilidade, portanto, de que o argumento de *fishing expedition* seja usado para contornar o ônus de definir o número de horas necessárias para responder à solicitação.

Nesse ponto, a posição dos órgãos recursais tem sido ambígua. Embora a justificativa de *fishing expedition* sejam frequentes, com 1.025 recursos com citações ao termo, 987 não foram sequer conhecidos, ou seja, havia a ausência de algum requisito para analisar

---

<sup>13</sup> e.g., CGU, 2017, p. 6.

a própria justificativa do órgão para negar a informação.<sup>14</sup> Segundo a própria CGU, isso pode se dar por fatores como inexistência da informação, impossibilidade de atendimento da solicitação pela Lei de Acesso à Informação ou classificação do dado (CGU, 2020a). Entre os que foram conhecidos, dois foram providos em totalidade e três providos parcialmente, o que demonstra que a posição dos órgãos originais foi, em grande parte, mantida.

Analisando mais detidamente os precedentes, foram encontrados tanto recursos em que foi reconhecido que o pedido não era genérico quanto aqueles que, em situação semelhante, continuavam a reconhecê-los como tal. Em relação àqueles que trataram os pedidos como desproporcionais, em alguns casos houve o provimento do recurso, dado que não havia indicação de horas necessárias para separação e tratamento das informações (CGU, 2020a), enquanto em outros o não provimento se manteve mesmo sem essa demonstração (CGU, 2020c). A pescaria foi, por vezes, considerada como motivo insuficiente para a fundamentação de negativa, dada a ausência legal, devendo ser justificada a desproporcionalidade de maneira objetiva (CGU, 2020b), enquanto em outros foi reconhecida como válida (CGU, 2019).

Dessa forma, o uso do argumento da pescaria como forma de negativa de acesso parece apresentar uma trajetória que pode oferecer ameaças ao direito de informação. As evidências empíricas demonstram que uma afirmação de *fishing expedition* no órgão originário dificilmente será revertida em sede recursal. Não há, ademais, posição clara sobre a validade do próprio argumento, com manifestações contra e a favor de seu uso.

Além disso, a confusão entre o pedido genérico e o desproporcional pode ser uma forma bem-sucedida de contornar a necessidade de demonstrar o peso que responder à solicitação teria no órgão.

---

<sup>14</sup> Pesquisa feita na base disponível em <http://buscaprecedentes.cgu.gov.br/busca>, em 27 maio 2020. Palavras-chave: *Fishing expedition*.

Por fim, há na própria gênese do instituto um desejo de coibir atividades jornalísticas de interesse público, o que representa uma fragilização da transparência que se espera do Estado.

## O SOLICITANTE FREQUENTE

A figura do solicitante frequente foi criada pela Controladoria-Geral da União (CGU) como resposta a um total de 150 recursos apresentados por uma única pessoa ao órgão por negativa de acesso a informações do Banco do Brasil. O recorrente em questão era responsável por uma série de questionamentos ao banco, muitas vezes sem relação com a atuação da empresa ou com o direito à informação. Estimava-se que somente o atendimento dessas demandas e de seus recursos representaria cerca 6.257 horas de trabalho dos funcionários da instituição, o que seria compatível com um custo de R\$ 685.013,88, em valores de 2016. Tendo em vista a situação atípica, que causava grandes prejuízos ao banco, a Controladoria utiliza o conceito jurídico de abuso de direito para permitir que os pedidos de acesso daquele indivíduo passassem a ser negados sumariamente (CGU, 2016b).

O abuso de direito é uma formulação que surge originalmente no Direito Civil, mas que é aplicável a outros ramos jurídicos. Ele parte do pressuposto que, ainda que um certo sujeito possua um direito, este deve ser exercido dentro de um padrão específico de civilidade, chamado de boa-fé objetiva, e respeitando a finalidade para a qual o direito existe. O que ocorre, assim, é a vedação de um desvio de fins que prejudique terceiros ou a coletividade (FARIAS; ROSENWALD; NETTO, 2015).

Um exemplo clássico do abuso de direito se encontra no chamado “Caso Bayard”, julgado na França, em 1912. A discussão girava em torno de um proprietário de um terreno vizinho a um campo de

aterrissagem de balões que passou a instalar grandes torres pontiagudas que atrapalhavam o pouso dos dirigíveis, sem qualquer benefício para si. O tribunal, então, decidiu que, embora os cidadãos tenham direito a gozar de maneira ampla de suas propriedades, ao utilizar esse direito para causar empecilhos às atividades dos baloeiros se desviava da função principal da propriedade, que é gerar bem-estar ao seu proprietário, e se passava a atingir terceiros e a coletividade (FARIAS; ROSENWALD; NETTO, 2015).

Coisa semelhante acontece no caso inicialmente descrito. Ao fazer uma série de questionamentos que fogem ao escopo da Lei de Acesso à Informação, recorrendo a cada negativa, o solicitante em questão se desvia do objetivo do direito à informação, que é gerar transparência e permitir o controle social dos atos públicos, e passa a prejudicar toda a coletividade, já que mobiliza um grande aparato estatal para respondê-lo. Assim, nesse caso limítrofe e bastante específico, aconteceria o abuso do direito à informação.

Originalmente, contudo, o posicionamento da CGU trazia uma série de recomendações para a sua aplicação. O órgão sugeria, em especial, que houvesse uma postura dialógica e humana com o solicitante que abusasse do direito, bem como que a administração de cada unidade demandada criasse um sistema objetivo que demonstrasse, concretamente, qual o impacto das múltiplas solicitações no dia a dia do órgão e na qualidade do atendimento a terceiros (CGU, 2016a).

Após a criação desse precedente, a citação à figura do solicitante frequente foi relativamente comum nos recursos endereçados à CGU e à Comissão Mista de Reavaliação de Informações. Em pesquisa na base de dados, foram encontradas 878 menções ao termo entre os processos que alcançaram os referidos órgãos. Dentre esses, nenhum obteve provimento, ou seja, teve a negativa de acesso revertida. A grande maioria (844) não foi sequer conhecida e em apenas 22 desses casos houve a análise da alegação de que o

solicitante seria frequente, sendo a posição original sempre endossada pelo órgão que analisou o recurso.<sup>15</sup>

Ao analisar os recursos, constatou-se que, de fato, estes correspondiam a somente quatro solicitantes distintos, que fizeram solicitações que se desdobraram nos 22 processos distintos. Para todos esses solicitantes, embora a negativa original tenha aludido ao fato de serem solicitantes frequentes, o recurso na CGU foi negado por razões como a presença de informações pessoais ou desproporcionalidade dos pedidos, que exigiriam trabalhos adicionais, e somente um se reportou ao comportamento do requerente. Em outro desses casos, em que se solicitava o registro de alguns defensivos agrícolas já cancelados pelo Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, houve até mesmo a negativa explícita da possibilidade de se sancionar um cidadão pelo número de solicitações de acesso a informação feitas.<sup>16</sup>

Sendo assim, em um primeiro momento, é possível concluir que a ideia de solicitante frequente, embora muito utilizada pela Administração Pública para negar informações em primeira instância, como demonstra o alto grau de recursos com o termo, tem sido utilizada em conjunto com outras justificativas, de maneira que os recursos são em geral não conhecidos ou não providos por outras razões. Assim, embora tenha sido útil no precedente que o criou, a argumentação de abuso no direito à informação é, em geral, bastante restrita no dia a dia da Administração.

---

<sup>15</sup> Pesquisa feita na base disponível em <http://buscaprecedentes.cgu.gov.br/busca>, em 27 maio 2020. Palavras-chave: “Solicitante frequente”.

<sup>16</sup> “Após análise dos esclarecimentos prestados, cumpre a esta Controladoria-Geral da União esclarecer que não se justifica a negativa de acesso a informações públicas necessárias para fins de controle social tendo como fundamento o número de pedidos registrados pelo solicitante entre os anos de 2013 e 2020, porquanto não há limite legal estabelecido para o uso individual do direito à informação, sendo necessário que haja, em cada caso concreto, o sopesamento da viabilidade de atendimento das demandas por parte do órgão público, independentemente de quem as tenha formulado” (CGU, 2020b, p. 6-7).

Um dos casos em que a argumentação de solicitante frequente foi aceita nas instâncias inferiores, contudo, traz algumas nuances interessantes para o debate. Trata-se de um pedido de acesso à informação feito à Universidade Federal de São Carlos (UFSCar) com perguntas relativas ao número de animais criados no biotério, o investimento em estrutura e as destinações para ensino e pesquisa dos seres. A solicitação foi negada por ser considerada desarrazoada, frisando-se o fato do solicitante ser considerado frequente por ter feito, no período de seis meses, somente quatro pedidos de acesso à informação que tinham por tema o biotério universitário (CGU, 2018).

Inconformado, o solicitante afirmou que as informações que ele havia solicitado eram distintas dos pedidos anteriores. Como resposta, o julgador em primeira instância escreve:

[...] [o] senhor afirma em seu recurso que ‘As informações que solicito nesta requisição nunca antes foram requeridas anteriormente’, afirmação esta que pode ser complementada: **nem estas informações nem aquelas que o senhor solicitará em sua próxima requisição, pois certamente haverá nova requisição, uma vez que a cada resposta dada pela Universidade, nova curiosidade ou interesse lhe surge, num processo que parece não ter fim e que toma o tempo e a atenção de diversas pessoas na Universidade, que precisam realizar outras atividades, tanto no Serviço de Informação ao Cidadão, como na CEUA e em outras unidades.**

É pertinente acrescentar que a Universidade, além destes atendimentos via SIC, tem apresentado variados esclarecimentos solicitados sobre o uso de animais para ensino e/ou pesquisa em procedimentos instaurados tanto internamente à UFSCar como junto a órgãos como o Ministério da Educação (MEC) e o Conselho Nacional de Controle de Experimentação

Animal (CONCEA), **aos quais o senhor tem acesso.** (CGU, 2018, grifos nossos).

A resposta administrativa revela dois aspectos que podem ser prejudiciais para o acesso à informação: em primeiro lugar, o tratamento dado pela Universidade ao solicitante foi distante do dever de cordialidade por parte dos agentes públicos e não seguiu a recomendação de diálogo e respeito ao solicitante feita pela CGU; em segundo, houve uma suposição de que as informações solicitadas seriam mera curiosidade pessoal sem impacto público, combinada com a suposição de que os pedidos não teriam fim. Cabe ressaltar que, nesse caso, não só os pedidos de informações são razoáveis, públicos e poderiam inclusive ser fornecidos por meio da transparência ativa, como o número de animais e os investimentos no biotério, como também o número de quatro solicitações está bastante distante do montante de mais de mil pedidos do precedente que gerou a figura do solicitante frequente.

Em sede recursal, o comportamento das instâncias inferiores não só não foi repreendido, como o recurso foi negado, ainda que o principal argumento para a recusa tenha sido uma suposta desproporcionalidade da demanda. A Universidade, ao responder questionamentos da CGU, somente narrou o percurso entre a solicitação de acesso e a resposta, sem detalhar elementos como o número de funcionários e o impacto de tempo e recursos financeiros. Também não houve nenhuma tentativa de negociação com o autor que permitiria, por exemplo, uma dilação no prazo (CGU, 2018). Assim, o processo em questão se afasta dos critérios objetivos e do procedimento que permitiriam garantir a eficiência da atividade administrativa ao mesmo tempo em que garantem a transparência pública.

Portanto, uma análise mais aprofundada da ideia de solicitante frequente permite algumas conclusões iniciais. Em primeiro lugar, é importante ressaltar que, de maneira distinta de outros motivos

de negativa de acesso, a negativa por “solicitante frequente” não tem um caráter objetivo – no sentido de ser relativo ao objeto –, como seriam, por exemplo, recusas baseadas no sigilo de informações ou na privacidade, mas tem um caráter subjetivo, já que diz respeito ao solicitante. Isso pode gerar problemas, uma vez que permite ao governo esconder informações de pessoas como jornalistas e pesquisadores, com graves prejuízos à transparência pública.

Esse temor é aumentado pela ausência de critérios explícitos para que alguém seja considerado solicitante frequente. O próprio manual feito pela CGU para subsidiar a ação dos diferentes órgãos não traz, na seção destinada ao tema, nenhuma baliza interpretativa para caracterizar a figura (MTCGU, 2017). Na experiência prática, como já narrado, pessoas com apenas quatro requerimentos em um período de seis meses foram consideradas como solicitantes frequentes, valor que pode ser baixo se se tratar de pesquisadores ou jornalistas, núcleo que pode ser especialmente afetado por políticas estatais que privilegiem o sigilo das ações.

Ressalta-se, todavia, que as tentativas de enquadramento de requerentes como solicitantes frequentes, ainda que tenham tido algum sucesso em instâncias inferiores, têm sido evitadas em sede recursal, que prefere usar justificativas objetivas em suas negativas. Isso demonstra, em adição, a importância dos órgãos recursais, altamente centralizados dentro da esfera federal e com alguma influência política, em balizar as dimensões do acesso à informação no país.

## FRAGILIDADES DA LEI DE ACESSO À INFORMAÇÃO E SUA CONSEQUÊNCIA PARA A TRANSPARÊNCIA DE DADOS

As duas figuras apontadas, se não podem ser ligadas ao texto legal de forma direta, têm raízes profundas nas omissões, intencionais ou não, que ocorreram quando da aprovação da Lei de Acesso

à Informação. Isso fica claro, sobretudo, ao se analisar o desenho feito para a solicitação de acesso e seus recursos administrativos, as margens para a regulamentação infralegal dos dispositivos e a própria correlação de forças no que diz respeito à transparência pública dentro do cenário político brasileiro.

A análise da tramitação da Lei de Acesso à Informação demonstra que os seus elementos legais nunca foram consensuais entre os diversos atores políticos. Rodrigues (2020), ao analisar a tramitação do projeto de lei e seu debate público, encontra duas coalizões claramente definidas: uma primeira progressista, que defendia uma legislação clara, com padrões bem definidos e alinhados com normativas internacionais em matéria de transparência ativa e passiva e restrição de dados, e uma coalizão mais conservadora, que defendia a manutenção do sistema de acesso à informação até então existente ou mesmo um aprofundamento do sigilo. O primeiro grupo era composto por legendas de esquerda, pelos ex-presidentes Lula e Dilma Rousseff e pelo Ministério da Justiça e pela CGU. Já a ala conservadora incluía parlamentares do PSDB, membros da Comissão de Relações Exteriores do Senado Federal, do Ministério das Relações Exteriores e do Ministério da Defesa e de militares e membros das Forças Armadas (RODRIGUES, 2020).

Em relação às razões para a resistência, há a sobreposição de argumentos sobre dois direitos que têm relação com a transparência pública: um direito mais geral à informação e o direito a uma justiça transicional no Brasil, que focava mais na liberação de dados e informações sobre o período da Ditadura Civil-Militar no país. Assim, enquanto a resistência do Ministério da Defesa e dos militares se deviam mais ao aspecto de memória e verdade da lei, o Itamaraty possuía resistência principalmente devido à crença de que o governo não seria capaz de administrar de forma eficiente os sigilos sob a nova lei, o que deixaria o país vulnerável a eventuais vazamentos de informações de interesse nacional, como as relativas

a fronteiras ou até mesmo à participação brasileira na Guerra do Paraguai (RODRIGUES, 2020).

Essa resistência do Ministério das Relações Exteriores reverbera no uso das justificativas analisadas. Segundo levantamento feito pela Agência Pública, o Itamaraty foi o órgão que mais utilizou a justificativa da “pescaria” desde o início do governo Bolsonaro, com cerca de 55% das ocorrências (FONSECA, 2020). Na base de dados de recursos para as instâncias superiores, utilizada neste trabalho, foram encontrados cinco recursos contra negativas feitas pelo Itamaraty baseadas em pescaria, sendo que três deles tiveram a negativa revertida total ou parcialmente.

Esse caso demonstra como a transparência tem também um fator de agenda de governo importante. Órgãos menos propícios a valorar positivamente a importância da publicidade, em especial quando inseridos em governos com a mesma característica, podem também ter uma tendência à ocultação de dados. A lei não reduz essa fragilidade ao definir como instância recursal administrativa máxima a Comissão Mista de Reavaliação de Informações (CMRI), já que esta foi regulamentada sem sequer possuir representação da sociedade civil, deixando decisões importantes de transparência vulneráveis a possíveis arbítrios (BRASIL, 2012).

Outra omissão grave e que interessa especialmente ao presente estudo é a identificação do requerente de informações. Embora a lei não traga previsão de anonimato durante o pedido, desde 2017 é possível solicitar que seu nome não seja fornecido ao servidor que receberá o pedido, por força do art. 10, § 7º, da Lei Federal nº 13.460/2017, que regulamenta os direitos do usuário de serviços públicos federais (BRASIL, 2017). Todavia, mesmo quando essa opção é utilizada, ainda é necessário fornecer dados pessoais e o sistema atribui ao usuário um número único que o identificará nas próximas vezes que solicitar o sigilo. Dessa maneira, há não só o risco de vazamento de dados como também não se resolve a problemática

do solicitante frequente, uma vez que a identificação ainda é possível pelo número do usuário.

É importante ressaltar, nesse ponto, que a possibilidade de anonimização do solicitante é medida não só recomendada por organizações não-governamentais que trabalham com o tema da transparência pública<sup>17</sup> como se encontra na Lei Modelo Interamericana sobre o Acesso à Informação Pública, aprovada pela Resolução nº 2.607/2010 da Assembleia Geral da Organização dos Estados Americanos (OEA, 2010). A identificação dos atores, ainda, pode ser um fator de entrave ao acesso público à informação ao possibilitar constrangimento e intimidação de solicitantes. Pesquisadores e jornalistas são especialmente afetados por esse tipo de atitude por parte da Administração, como demonstram os relatos coletados pela Artigo 19, uma organização não-governamental (ARTIGO 19, 2018).

Um último ponto diz respeito à densidade normativa das justificativas para acesso à informação. Ressalta-se, desde o princípio, que a lei não traz como justificativa de acesso o pedido genérico ou desproporcional. Essa previsão está presente somente no decreto que a regulamenta e, contudo, não traz fatores objetivos para determinação da generalidade/desproporcionalidade, o que gera a possibilidade de abusos nas negativas (ARTIGO 19, 2014).

Mesmo a solução de utilizar a base de 120 horas para determinar a desproporcionalidade, sedimentada em precedentes administrativos, ainda é ignorada em alguns dos julgados analisados. Seria possível, por exemplo, que a própria regulamentação da lei obrigasse que os órgãos determinassem o tempo de trabalho para atender cada pedido, bem como fixasse uma base clara para solicitações proporcionais. Essa solução permitiria maior transparência nos critérios de acesso à informação e dificultaria a negativa baseada na identidade do requisitante ou nos motivos para a solicitação.

---

<sup>17</sup> e.g., ARTIGO 19, 2014, p. 35.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

No início da década de 1970, as cidades do Rio de Janeiro e de São Paulo passaram por um surto de meningite. O governo ditatorial da época, temeroso em abalar a imagem do país, que acabara de ganhar uma Copa do Mundo e vivia o período conhecido como o “milagre econômico”, utilizou ferramentas institucionais – censura e proibição de pesquisas – e extrainstitucionais – persuasão que levava à autocensura – para abafar o caso, impedindo informes nos meios de comunicação e o desenvolvimento científico de alternativas para conter a proliferação da doença, o que acabou diminuindo a possibilidade de implementação de medidas sanitárias eficientes. A posição institucional só se altera após quatro anos, quando os casos sobem a ponto de não poderem mais ser ignorados (SCHNEIDER; TAVARES; MUSSE, 2015; TAMBELLINI; BOTAZZO; NUNES; BUSS, 2015).

Esse exemplo histórico demonstra como uma política de transparência pública é importante para a garantia de bem-estar da população. Em um contexto de pandemia, como a que ocorre no momento de escrita deste trabalho, a informação é parte central das estratégias de contenção de casos. Isso ocorre porque, se o SARS-CoV-2 (covid-19), o novo coronavírus, é uma realidade biológica inevitável, o número, a velocidade de espalhamento e a mortalidade das infecções estão intimamente ligados a decisões políticas, que passam pela comunicação sincera e aberta com a população. O governo federal, contudo, até o presente momento, tem se dedicado a abafar informações, com atraso na divulgação e omissão de dados nos boletins epidemiológicos diários, supressão de entrevistas coletivas e implementação de campanhas publicitárias que abafam o número de mortos e infectados (STRUCK, 2020).

Fica, portanto, claro como o direito à informação deve ser reafirmado todos os dias pela sociedade civil como forma de garantir, em primeiro lugar, o devido acesso científico a bancos de dados por

pesquisadores interessados na utilização de informações consolidadas pelo poder público, e, em segundo lugar, a governança popular das políticas públicas e os direitos humanos. Isso inclui não só melhoria da legislação aplicável, embora esse passo seja essencial, mas passa também por exigir que a publicidade seja uma política de Estado levada a cabo pelos sucessivos governos, a partir de melhorias na transparência ativa e passiva.

As duas justificativas para a negativa de acesso apontadas neste trabalho (*fishing expedition* e “solicitante frequente”) não foram escolhidas por serem necessariamente comuns, ainda que sua frequência não seja ínfima. Antes, elas foram dissecadas justamente para mostrar como, no vácuo gerado por uma normatização débil e pela ausência de movimentações que pressionem o Estado a incluir o cidadão, surgem soluções subjetivas para o sigilo.

Essa subjetividade é dupla e compreende dois sentidos distintos da palavra: é tanto subjetiva por ser relativa ao sujeito que requer – e não ao objeto, à informação – quanto por não possuir critérios claros para seu uso. A dualidade de sentidos também permite uma duplicidade no dano ao Estado de Direito: exclui-se o cidadão pelo que ele é – cientista, ativista, jornalista – e esconde-se o que não quer se mostrar.

A máxima divulgação deve orientar os gestores públicos responsáveis pela coleta e sistematização de dados. Se não houver uma prioritária abertura espontânea dos dados públicos, o que seria a situação mais esperada no contexto de uma democracia pautada pelo objetivo do desenvolvimento nacional, para o qual a ciência deve ser orientada, a interpretação dos pedidos realizados não pode ser a de restrição como ordem, mas como exceção. Essa orientação permite, num duplo golpe, facilitar a pesquisa empírica como meio de coleta de dados para embasamento de trabalhos acadêmicos, como também o espelhamento da democracia como gramática que deve orientar a atuação do Estado, afinal tais dados possuem também a força de permitir aos movimentos sociais a

participação plena no processo de formulação e avaliação das políticas públicas (PEREIRA, 2016).

As ações de censura ao surto de meningite dos anos 70 não geraram consequências para os agentes que as perpetraram. Suas identidades talvez não sejam sequer conhecidas, permaneceram dissolvidas no caldo de uma Justiça de Transição que preferiu o esquecimento à memória. Hoje, durante a pior pandemia em 100 anos, quando o Estado brasileiro escolhe se omitir e negar o melhor da ciência, há a possibilidade de utilizar a Lei de Acesso à Informação para exigir que dados importantes estejam disponíveis em linguagem acessível e de maneira atualizada. Mas, para que isso aconteça, é necessário expurgar todo o sentido de subjetividade do sigilo estatal, de forma que qualquer cidadão solicitando informação seja um cidadão – e não um inimigo – solicitando informação.

## REFERÊNCIAS

ARTIGO 19. *Identidade Revelada*: entraves na busca por informação pública no Brasil. São Paulo: Artigo 19, 2018. Disponível em: <https://static.poder360.com.br/2018/05/Identidade-Revelada-entraves-na-busca-por-informac%CC%A7a%CC%83o-pu%CC%81blica-no-Brasil.pdf>. Acesso em: 06 jun. 2020.

ARTIGO 19. *Monitoramento da Lei de Acesso à Informação* Pública em 2013. São Paulo: Artigo 19, 2014. Disponível em: <https://artigo19.org/wp-content/uploads/2014/05/Relat%c3%b3rio-Monitoramento-LAI-2013.pdf>. Acesso em: 06 jun. 2020.

BERCOVICI, Gilberto. “O direito constitucional passa, o direito administrativo permanece”: a persistência da estrutura administrativa de 1967. In: TELES, Edson; SAFATLE, Vladimir (org.). *O que resta da ditadura*: a exceção brasileira. São Paulo: Boitempo, 2010. p. 87-90.

BOLDRINI, Angela. Moro não responde sobre encontro com setor de armas e alega direito à privacidade. Brasília, *Folha de São Paulo*, 13 fev. 2019. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/cotidiano/2019/02/moro-nao-responde-sobre-encontro-com-setor-de-armas-e-alega-direito-a-privacidade.shtml>. Acesso em: 28 mai. 2020.

BOMFIM, Camila; KRÜGER, Ana. Defesa de Moro pede ao STF divulgação integral de vídeo de reunião ministerial. Brasília, *G1*, 13 mai. 2020. Disponível em: <https://g1.globo.com/politica/noticia/2020/05/13/defesa-de-moro-pede-divulgacao-de-integrado-video-e-falas-do-presidente-em-reuniao-ministerial.ghtml>. Acesso em: 28 mai. 2020.

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília, 1988. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicaocompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm). Acesso em: 22 mai. 2020.

BRASIL. Decreto Federal nº 7.724, de 16 de maio de 2012. Regulamenta a Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011, que dispõe sobre o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do caput do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição. *Diário Oficial da União*, Brasília: Presidência da República, 2011. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2012/Decreto/D7724.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/Decreto/D7724.htm). Acesso em: 28 mai. 2020.

BRASIL. Lei Federal nº 12.527, de 18 de novembro de 2011. Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal; altera a Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei nº 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei nº 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília: Presidência da República, 2011. Disponível em:

[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2011/lei/112527.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/112527.htm). Acesso em: 28 maio 2020.

BRASIL. Lei Federal nº 13.460, de 26 de junho de 2017. Dispõe sobre a participação, proteção e defesa dos direitos dos usuários dos serviços públicos da Administração Pública. *Diário Oficial da União*, Brasília: Presidência da República, 2017. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2017/lei/113460.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/113460.htm). Acesso em: 06 jun. 2020.

BUCCI, Maria Paula Dallari. Quadro de referência de uma política pública: primeiras linhas de uma visão jurídico-institucional. In: SMANIO, Gianpaolo Poggio; BERTOLIN, Patrícia Tuma Martins; BRASIL, Patricia Cristina (org.). *O direito na fronteira das políticas públicas*. São Paulo: Páginas & Letras, 2015. p. 10.

COMITÊ JURÍDICO INTERAMERICANO. *Principles on the right of access to information*. CJI/RES. 147 (LXXIII-O/08), de 7 de agosto de 2008. Disponível em: [https://www.oas.org/dil/CJI-RES\\_147\\_LXXIII-O-08\\_eng.pdf](https://www.oas.org/dil/CJI-RES_147_LXXIII-O-08_eng.pdf). Acesso em: 07 jun. 2020.

CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO (CGU). *Despacho nº 4.191 de 24/05/2013*. Brasília, 2013. Disponível em: [http://buscaprecedentes.cgu.gov.br/busca/dados/Precedente/99902000248201305\\_CGU.pdf](http://buscaprecedentes.cgu.gov.br/busca/dados/Precedente/99902000248201305_CGU.pdf). Acesso em: 28 maio 2020.

CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO (CGU). *Parecer nº 3.102 de 19/08/2016*. Brasília, 2016a. Disponível em: [http://buscaprecedentes.cgu.gov.br/busca/dados/Precedente/50650004192201612\\_CGU.pdf](http://buscaprecedentes.cgu.gov.br/busca/dados/Precedente/50650004192201612_CGU.pdf). Acesso em: 27 maio 2020.

CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO (CGU). *Parecer nº 3.285 de 29/08/2016*. Brasília, 2016b. Disponível em: <http://buscaprecedentes.cgu.gov.br/busca/dados/>

Precedente/50650004192201612\_CGU.pdf. Acesso em: 27 maio 2020.

CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO (CGU). *Parecer nº 6.148 de 10/10/2017*. Brasília, 2017. Disponível em: [http://buscaprecedentes.cgu.gov.br/busca/dados/Precedente/02680001372201723\\_CGU.pdf](http://buscaprecedentes.cgu.gov.br/busca/dados/Precedente/02680001372201723_CGU.pdf). Acesso em: 27 maio 2020.

CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO (CGU). *Parecer nº 841 de 08/07/2019*. Brasília, 2019. Disponível em: [http://buscaprecedentes.cgu.gov.br/busca/dados/Precedente/23480011820201995\\_CGU.pdf](http://buscaprecedentes.cgu.gov.br/busca/dados/Precedente/23480011820201995_CGU.pdf). Acesso em: 27 maio 2020.

CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO (CGU). *Parecer nº 336 de 23/03/2020*. Brasília, 2020a. Disponível em: [http://buscaprecedentes.cgu.gov.br/busca/dados/Precedente/09200001311201922\\_CGU.pdf](http://buscaprecedentes.cgu.gov.br/busca/dados/Precedente/09200001311201922_CGU.pdf). Acesso em: 27 maio 2020.

CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO (CGU). *Parecer nº 641 de 18/05/2020*. Brasília, 2020b. Disponível em: [http://buscaprecedentes.cgu.gov.br/busca/dados/Precedente/00077000379202016\\_CGU.pdf](http://buscaprecedentes.cgu.gov.br/busca/dados/Precedente/00077000379202016_CGU.pdf). Acesso em: 27 maio 2020.

CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO (CGU). *Parecer nº 643 de 18/05/2020*. Brasília, 2020c. Disponível em: [http://buscaprecedentes.cgu.gov.br/busca/dados/Precedente/09200000137202034\\_CGU.pdf](http://buscaprecedentes.cgu.gov.br/busca/dados/Precedente/09200000137202034_CGU.pdf). Acesso em: 27 maio 2020.

CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO (CGU). *Processo nº 23480.005028/2018-11*. Brasília, 2018. Disponível em: [http://www.consultaesic.cgu.gov.br/busca/\\_layouts/15/DetalhePedido/DetalhePedido.aspx?nup=23480005028201811](http://www.consultaesic.cgu.gov.br/busca/_layouts/15/DetalhePedido/DetalhePedido.aspx?nup=23480005028201811). Acesso em: 27 maio 2020.

FABRINI, Fábio; CARAM, Bernardo. Governo decreta sigilo sobre estudos que embasam reforma da Previdência. Brasília, *Folha de São Paulo*, 21 abr. 2019. Disponível em: <https://www1.folha.uol>.

com.br/mercado/2019/04/governo-decreta-sigilo-sobre-estudos-que-embasam-reforma-da-previdencia.shtml. Acesso em: 28 maio 2020.

FARIAS, Cristiano Chaves; ROSENVALD, Nelson; NETTO, Felipe Peixoto Braga. *Curso de direito civil: responsabilidade civil*, volume 3. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2015.

FONSECA, Bruno. Governo Bolsonaro acusa cidadãos de “pescarem” dados ao negar pedidos de informação pública. [s.l.], *Agência Pública*, 6 fev. 2020. Disponível em: <https://apublica.org/2020/02/governo-bolsonaro-acusa-cidadaos-de-pescarem-dados-ao-negar-pedidos-de-informacao-publica/>. Acesso em: 06 jun. 2020.

MACEDO, Fausto. Derrota no Congresso derrubou decreto de 2019 que ampliava sigilo na Lei de Acesso à Informação. [S.l.], *Estado de São Paulo*, 24 mar. 2020. Disponível em: <https://politica.estadao.com.br/blogs/fausto-macedo/derrota-no-congresso-derrubou-decreto-de-2019-que-ampliava-sigilo-na-lei-de-acesso-a-informacao/>. Acesso em: 28 maio 2020.

MINISTÉRIO DA TRANSPARÊNCIA E CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO (MTCGU). *Aplicação da Lei de Acesso à Informação na Administração Pública Federal*. 3 ed. Brasília, 2017. Disponível em: [https://repositorio.cgu.gov.br/bitstream/1/29957/12/aplicacao\\_lai\\_3a\\_ed.pdf](https://repositorio.cgu.gov.br/bitstream/1/29957/12/aplicacao_lai_3a_ed.pdf). Acesso em: 27 maio 2020.

ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS (OEA). *Resolução 2.607/2010*. AG/RES. 2607 (XL-O/10), 8 de junho de 2010. Disponível em: [http://www.oas.org/dil/AG-RES\\_2607-2010\\_por.pdf](http://www.oas.org/dil/AG-RES_2607-2010_por.pdf). Acesso em: 06 jun. 2020.

OLIVEIRA, Mariana. Alexandre de Moraes suspende trecho de MP que alterou regras da Lei de Acesso à Informação. Brasília, *G1*, 26 mar. 2020. Disponível em: <https://g1.globo.com/politica/noticia/2020/03/26/alexandre-de-moraes-suspende-mp-que>

alterou-atendimento-a-lei-de-acesso-a-informacao.ghtml. Acesso em: 28 maio 2020.

OLIVEIRA, Rafael Santos de; RAMINELLI, Francieli Puntel. O direito ao acesso à informação na construção da democracia participativa: uma análise da página do conselho nacional de justiça no facebook. *Sequência (Florianópolis)*, n. 69, p. 159-182, dez. 2014.

PEREIRA, Luiz Ismael. O impacto do debate do populismo na teoria jurídica das políticas públicas. In: SMANIO, Gianpaolo Poggio *et al.* *Políticas públicas no Brasil: trajetórias, conquistas e desafios*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2016. p. 31-52.

PERLINGEIRO, Ricardo; DIAZ, Ivonne; LIANI, Milena. Princípios sobre o direito de acesso à informação oficial na América Latina. *Revista de Investigações Constitucionais*, Curitiba, v. 3, n. 2, p. 148, ago. 2016.

RODRIGUES, Karina Furtado. A política nas políticas de acesso à informação brasileiras: trajetória e coalizões. *Revista Brasileira de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 54, n. 1, p. 142-161, 2020.

SCHNEIDER, Catarina Menezes; TAVARES, Michele; MUSSE, Christina. O retrato da epidemia de meningite em 1971 e 1974 nos jornais O Globo e Folha de S.Paulo. *Revista Eletrônica de Comunicação, Informação e Inovação em Saúde*, [s.l.], v. 9, n. 4, dec. 2015. Disponível em: <https://www.reciis.icict.fiocruz.br/index.php/reciis/article/view/995/1995>. Acesso em: 07 jun. 2020.

STRUCK, Jean-Philip. Como o governo vem reduzindo a transparência de dados sobre a COVID-19. [S.l.], *Deutsche Welle*, 5 jun. 2020. Disponível em: <https://www.dw.com/pt-br/como-o-governo-vem-reduzindo-a-transpar%C3%Aancia-de-dados-sobre-a-covid-19/a-53699243>. Acesso em: 07 jun. 2020.

TAMBELLINI, Anamaria Testa; BOTAZZO, Carlos; NUNES, Guilherme Chalho; BUSS, Paulo. A Abrasco e os anos de chumbo:

a Comissão da Verdade no campo da saúde. *In*: LIMA, Nísia Trindade; SANTANA, José Paranaguá de; PAIVA, Carlos Henrique Assunção (orgs.). *Saúde coletiva: a Abrasco em 35 anos de história*. Rio de Janeiro: FIOCRUZ, 2015, p. 69-99.

THIESEN, Icléia. Reflexões sobre documentos sensíveis, informação e memória no contexto do regime de exceção no Brasil (1964-1985). *Perspectivas em ciência da informação*, Belo Horizonte, v. 24, n. spe, p. 11, mar. 2019.



## **SOBRE OS(AS) AUTORES(AS)**

### **André Luís Vieira Elói**

Doutor e Mestre em Teoria do Direito no Programa de Pós-Graduação em Direito da PUC Minas. Especialista em Direito Processual pelo Instituto de Educação Continuada da PUC Minas. Diretor e professor da Universidade do Estado de Minas Gerais – Unidade Diamantina; Professor da Faculdade Arquidiocesana de Curvelo. Advogado.

Lattes: <http://lattes.cnpq.br/7928605294320894>.

E-mail: [eloi.andreluis@gmail.com](mailto:eloi.andreluis@gmail.com).

### **Aparecida das Graças Geraldo**

Doutoranda em Educação Escolar pela UNESP – Araraquara – e Mestra em Educação, Arte e História da Cultura pela Universidade Presbiteriana Mackenzie. Atualmente é professora e coordenadora do curso de Pedagogia do Centro Universitário Estácio de São Paulo, membro do Grupo de Pesquisa Educação e Ontologia do Ser Social, GREOSS e membro do Grupo de Pesquisa Rede Latinoamericana de Estudos sobre Trabalho Docente (Red Estrado).

Lattes: <http://lattes.cnpq.br/8318450296868594>.

E-mail: [cidagerald@gmail.com](mailto:cidagerald@gmail.com).

### **Beatriz de Santana Prates**

Mestranda em Direito Político e Econômico e graduada em Direito pela Universidade Presbiteriana Mackenzie (UPM/SP). Oficiala da Defensoria Pública de São Paulo (DPE/SP). Especialista em Direito

Penal e Criminologia pelo Instituto de Criminologia e Política Criminal – ICPC/Uninter.

Lattes: <http://lattes.cnpq.br/0260850578382486>.

E-mail: [bpbprates@gmail.com](mailto:bpbprates@gmail.com).

### **Caio Gonçalves Silveira Lima**

Mestrando em Direitos Humanos pela Universidade Tiradentes (PPGD/UNIT), com bolsa PROSUP/Capes; bacharel em Direito pela Universidade Tiradentes e membro do Grupo de Pesquisa Políticas Públicas de Proteção aos Direitos Humanos - CNPq/PPGD/UNIT.

Lattes: <http://lattes.cnpq.br/2449088357014894>.

E-mail: [cedrocaio@gmail.com](mailto:cedrocaio@gmail.com).

### **Calebe Louback Paranhos**

Graduado em Direito pela Faculdade de Direito da Universidade Presbiteriana Mackenzie (UPM/SP). Advogado.

Lattes: <http://lattes.cnpq.br/3974726695338712>.

E-mail: [calebeparanhos@gmail.com](mailto:calebeparanhos@gmail.com).

### **Claudiene Santos**

Doutora e Mestra em Psicologia pela Faculdade de Filosofia, Ciências e Letras FFCLRP/USP da Universidade de São Paulo. Docente do Programa de Pós-Graduação Interdisciplinar em Cinema e Narrativas Sociais (PPGCINE) e do Programa de Pós-Graduação em Psicologia Social (NPPS) da Universidade Federal de Sergipe – UFS. Professora associada da Universidade Federal de Sergipe.

Lattes: <http://lattes.cnpq.br/5897198735707172>.

E-mail: [claudienesan@gmail.com](mailto:claudienesan@gmail.com).

### **Edilene Machado Pereira**

Pós-Doutora pela UESB; Doutora em Sociologia pela UNESP/Araraquara; Investigadora Associada ao Centro de Estudos Afrodiaspóricos na Universidad ICESSI/Colômbia 2013-atual) e Membro da Associação Brasileira de Pesquisadoras e Pesquisadores pela Justiça Social (ABRAPPs). Atualmente, é professora da Faculdade Visconde de Cairu/BA, docente da EAD da Faculdade Einstein – CEDHUR/Salvador-Ba e consultora da CNE/UNESCO.  
Lattes: <http://lattes.cnpq.br/9432385287503283>.  
E-mail: dilapereira2@gmail.com.

### **Érica Maria Delfino Chagas**

Mestranda em Direitos Humanos pela Universidade Tiradentes – PPGD/UNIT, com bolsa Prosup/Capes. Graduada em Direito pela Universidade Tiradentes (UNIT/SE) e membro do Grupo de Pesquisa Políticas Públicas de Proteção aos Direitos Humanos – CNPq/PPGD/UNIT.  
Lattes: <http://lattes.cnpq.br/7114449553122578>.  
E-mail: ericamdelfino@gmail.com.

### **Franciele Jacqueline Gazola da Silva**

Mestra em Educação pela Universidade Católica de Santos; graduada em Psicologia pela Universidade Federal do Paraná; tutora à distância da Universidade Federal de Sergipe (2016-2019) e consultora matriz ligada ao Trabalho Social em Habitação, na Caixa.  
Lattes: <http://lattes.cnpq.br/8262690652456719>.  
E-mail: frangazola@gmail.com.

### **Gabriel Pereira Penna Andrade**

Mestrando em Ciência Política pela Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG); bacharel em Direito pela Universidade Federal de Viçosa (UFV) e membro do Grupo de Pesquisa Direito e Políticas na América Latina – DIPAL.

Lattes: <http://lattes.cnpq.br/2760993065632943>.

E-mail: [gabrielpennaandrade@gmail.com](mailto:gabrielpennaandrade@gmail.com).

### **Gilberto Batista Santos**

Mestre em Tecnologia Aplicada à Educação pela Universidade do Estado da Bahia – UNEB; bacharel em Direito pela Universidade do Estado da Bahia – UNEB; graduando em História pela Universidade do Estado da Bahia – UNEB e em Sistemas de Informação pela Estácio – FIB. É professor universitário; pesquisador nos Grupos de Estudo Propriedade Intelectual e Economia Criativa na Universidade do Estado da Bahia – GREPRINTECU e CriaAtivos: criando um novo mundo; assistente Jurídico da Incubadora Tecnológica de Economia Solidária e Criativa – CriaAtiva S3 – Apoio UNEB/CNPq e Sócio-Fundador da Empresa L&S Desenvolvimento Consultoria em Inovação LTDA.

Lattes: <http://lattes.cnpq.br/9305475948235770>.

E-mail: [advgilbertobatista@gmail.com](mailto:advgilbertobatista@gmail.com).

### **Grasielle Borges Vieira de Carvalho**

Doutora em Direito pela Universidade Presbiteriana Mackenzie em São Paulo/SP; docente e pesquisadora do Programa de Pós-Graduação em Direitos Humanos da Universidade Tiradentes/SE; líder do Grupo de Pesquisa Gênero, Família e Violência do Diretório de Pesquisa do CNPq-UNIT/SE e advogada.

Lattes: <http://lattes.cnpq.br/1559856912843529>.

E-mail: [grasiellievieirac@gmail.com](mailto:grasiellievieirac@gmail.com).

### **Igor Frederico Fontes de Lima**

Mestre em Direito pela UNIT/SE, especialista em Direito Público, membro do Grupo de Pesquisa Direito Constitucional: Sociedade, Política e Economia – UNIT/CNPq e do Grupo de Pesquisa Políticas Públicas de Direitos Humanos – UNIT-CNPq.

Lattes: <http://lattes.cnpq.br/3482065923137005>.

E-mail: [igorfflima@gmail.com](mailto:igorfflima@gmail.com).

### **Letícia Rocha Santos**

Mestra em Direitos Humanos pela Universidade Tiradentes (PPGD/UNIT), com bolsa Capes/Fapitec; pós-graduanda em Direito Público pela Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais (PUC Minas); graduada em Direito pela Universidade Tiradentes (UNIT/SE); integrante do Grupo de Pesquisa Direitos Fundamentais, Novos Direitos e Evolução Social e do Grupo de Pesquisa Gênero, Família e Violência – UNIT/CNPq. Advogada.

Lattes: <http://lattes.cnpq.br/8343726706235864>.

E-mail: [leticia.rocha.aju@gmail.com](mailto:leticia.rocha.aju@gmail.com).

### **Lourdes Ana Pereira Silva**

Doutora em Comunicação e Informação pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS), mestra pelo Programa de Pós-Graduação em Ciências da Comunicação da Universidade do Vale do Rio dos Sinos (Unisinos), com estágio de doutoramento na Universidade de Coimbra, em Portugal e integrante do Grupo de Pesquisa Ciência, Saúde, Gênero e Sentimento (Linha 2 - Comunicação, Identidade, Narrativa e Consumo) da Universidade de Santo Amaro – CISGES/UNISA/CNPq. Professora do Programa de Pós-Graduação Interdisciplinar em Ciências Humanas da Universidade Santo Amaro – UNISA –, São Paulo.

Lattes: <http://lattes.cnpq.br/9052644840404916>.

E-mail: [lourde\\_silva@hotmail.com](mailto:lourde_silva@hotmail.com).

### **Paulo Enderson Oliveira Teixeira**

Doutor e mestre em Teoria do Direito no Programa de Pós-Graduação em Direito da PUC Minas e especialista em Filosofia do Direito pelo Instituto de Educação Continuada da PUC Minas. Coordenador de curso e professor da Universidade do Estado de Minas Gerais – Unidade Diamantina. Docente da Faculdade Arquidiocesana de Curvelo.

Lattes: <http://lattes.cnpq.br/5246374471957770>.

E-mail: paulo.oliveirateixeira@yahoo.com.br.

### **Paulo Fernando de Souza Campos**

Doutor em História pela Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho – UNESP/Assis, com pesquisa de Pós-Doutorado pelo Programa de Pós-Doutorado da Universidade de São Paulo, Escola de Enfermagem – EEUSP/FAPESP. Professor Visitante no Programa de Doutorado em Cultura de los Cuidados da Universidade de Alicante, Espanha. Pesquisador do Laboratório de Estudos sobre Etnicidade, Racismo e Discriminação – LEER-USP e integrante do Grupo de Pesquisa Ciência, Saúde, Gênero e Sentimento da Universidade de Santo Amaro – CISGES/UNISA/CNPq. Professor do Programa de Pós-Graduação Interdisciplinar em Ciências Humanas da Universidade de Santo Amaro – UNISA –, São Paulo.

Lattes: <http://lattes.cnpq.br/3541032756878810>.

E-mail: pfsouzacampos@hotmail.com.

### **Raíssa Ileane Silva dos Santos**

Mestra em Gestão e Tecnologia Aplicadas à Educação, em andamento, pela UNEB, Pós-Graduada em Direito Penal e Direito Processual Penal pela Universidade Estácio de Sá. Pós-Graduada em Direitos Humanos e Relações Étnico-Sociais, em andamento, pela Unyleya. Graduada em Direito pela Universidade do Estado da Bahia

(2013). Membro do Grupo de Pesquisa Gestão, Educação e Direitos Humanos (GEDH).

Lattes: <http://lattes.cnpq.br/5764258599127240>.

E-mail: [raissa\\_ileane@hotmail.com](mailto:raissa_ileane@hotmail.com).

### **Thalita da Silva Pereira**

Mestra em Sociedade, Tecnologia e Políticas Públicas – Centro Universitário Tiradentes; especialista com Residência em Infectologia – Universidade de Ciências da Saúde de Alagoas; pós-graduada em Urgência, Emergência – Faculdade Integrada Ceta e em Unidade de Terapia Intensiva – Faculdade Integrada Ceta. Graduada em Enfermagem - Universidade Federal de Alagoas. Docente do curso de Enfermagem (UNIT/AL). Enfermeira Assistencial do Hospital Geral do Estado - AL.

Lattes: <http://lattes.cnpq.br/7930881384579747>.

E-mail: [thalitapereira.enf@gmail.com](mailto:thalitapereira.enf@gmail.com).

### **Verônica Teixeira Marques**

Doutora em Ciências Sociais pela Universidade Federal da Bahia – UFBA; professora do Programa de Pós-Graduação em Sociedade, Tecnologias e Políticas Públicas, Centro Universitário Tiradentes – UNIT/AL; docente do Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Tiradentes – UNIT/SE e pesquisadora do Instituto de Tecnologia e Pesquisa - ITP.

Lattes: <http://lattes.cnpq.br/0156664290521652>.

E-mail: [veronica.marques@hotmail.com](mailto:veronica.marques@hotmail.com).

Formato: 150 x 210 mm  
Fonte: Swiss 721 Cn BT 15, 12 e 11; Minion Pro, 11, 10 e 8  
Miolo: papel Pólen Soft, 80 g/m<sup>2</sup>  
Capa: papel Supremo, 300 g/m<sup>2</sup>  
Impressão: outubro 2022  
Gráfica: ImpressãoBigraf

### **Ilzver de Matos Oliveira**

Pós-Doutor pela Universidade Federal da Bahia. Doutor em Direito pela Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro. Docente do Programa de Pós-graduação em Direitos Humanos e Políticas Públicas da Pontifícia Universidade Católica do Paraná (PPGDH/PUCPR). Presidente da Comissão da Verdade Sobre a Escravidão Negra da Ordem dos Advogados do Brasil - Seccional Sergipe (OAB/SE). Lattes: <http://lattes.cnpq.br/4770751511233073>. E-mail: [ilzver.oliveira@pucpr.br](mailto:ilzver.oliveira@pucpr.br).

### **José Cláudio Rocha**

Pós-Doutor em Direito pela Universidade Federal de Santa Catarina. Doutor e Mestre em Educação pela Universidade Federal da Bahia. Advogado, economista e professor titular da Universidade do Estado da Bahia (UNEB). Professor da graduação em Direito e pós-graduação Interdisciplinar (mestrado e doutorado) e fundador e diretor do Centro de Referência em Desenvolvimento e Humanidades da UNEB (CRDH/UNEB). Lattes: <http://lattes.cnpq.br/5068823120384244>. E-mail: [joseclaudiorochaadv@gmail.com](mailto:joseclaudiorochaadv@gmail.com).

### **Luiz Ismael Pereira**

Doutor em Direito Político e Econômico pela Universidade Presbiteriana Mackenzie, com pesquisa de Pós-Doutorado no PPG em Difusão do Conhecimento na UFBA/UNEB. Professor do Departamento de Direito e no PPG em Administração da Universidade Federal de Viçosa. Membro do GT CLACSO Crítica jurídica y conflictos sociopolíticos e do Núcleo Interdisciplinar de Estudos de Gênero – NIEG/UFV. Líder do Grupo de Pesquisa Direito e Políticas na América Latina – DIPAL. Lattes: <http://lattes.cnpq.br/7398144875342498>. E-mail: [luiz.ismael@ufv.br](mailto:luiz.ismael@ufv.br).

Esta coletânea é uma atividade de difusão dos métodos e resultados concretos de transformação social para materializar novos saberes, métodos e princípios de ação coletiva. Está organizada em duas partes: 1ª) propõe um debate sobre o lugar das instituições jurídicas no contexto do retrocesso, com destaque para os riscos que a retirada de direitos representa para a sociedade no campo da segurança pública, proteção de grupos minoritários e garantia de direitos sociais e 2ª) reflete sobre as experiências no campo jurídico que renovam e mantêm a esperança na superação do quadro de retrocesso, dando especial atenção às experiências e aos debates que envolvem dois daqueles grupos de sujeitos sociais que estão na base da pirâmide social: mulheres e a população negra.



<https://portal.unob.br/edunob>

ISBN: 978-65-88211-43-4



9 786588 121143 4