

# III SEMINÁRIO DE PESQUISA

“Desenvolvimento no  
Estado Democrático de Direito”

2021



**III Seminário de Pesquisa**  
**“Desenvolvimento no Estado Democrático de Direito”**  
**2021**

## APOIO INSTITUCIONAL/FOMENTO

Programa de Pós-Graduação em Direito da Faculdade de Direito de  
Ribeirão Preto da Universidade de São Paulo (PPGD-FDRP/USP).

Comissão de Pesquisa da Faculdade de Direito de Ribeirão Preto da  
Universidade de São Paulo (CPq-FDRP-USP).

## COMITÊ CIENTÍFICO

### **Docentes:**

Prof. Dr. Camilo Zufelato – Presidente da Comissão de Pós-Graduação da  
FDRP

Prof. Dr. Sérgio Nojiri – Presidente “*pro tempore*” da Comissão de Pós-  
Graduação da FDRP

Prof. Dr. Caio Gracco Pinheiro Dias – Presidente da Comissão de Pesquisa  
da FDRP

Profa. Dra. Flavia Trentini, pelo Projeto “Ambientes e desenvolvimento  
avaliação de políticas públicas e atividades impactantes sobre o ambiente  
natural, urbano, cultural e laboral”

Prof. Dr. Paulo Eduardo Alves da Silva, pelo Projeto “Acesso à justiça e  
desigualdades”

Profa. Dra. Iara Pereira Ribeiro, pelo Projeto “Interdisciplinaridade e  
Métodos de Pesquisa em Direito”

### **Discentes:**

Ana Paula Mittelman Germer, Mestranda pela FDRP/USP

Bruna Ribeiro Dourado Varejão, Mestranda pela FDRP/USP

Bruno Humberto Neves, Mestrando FDRP/USP

Carolina Lopes Scodro, Mestranda pela FDRP/USP

Carolina Trevisan de Azevedo, Mestranda pela FDRP/USP

Catharina Lopes Scodro, Mestranda pela FDRP/USP

Cibele Lasinskas Machado, Mestranda pela FDRP/USP

Douglas Schauerhuber Nunes, Mestrando pela FDRP/USP

Jair José Mariano Filho, Mestrando pela FDRP/USP

Rafaela Marineli Lopes, Mestranda pela FDRP/USP

Saulo Simon Borges, Mestrando pela FDRP/USP

Simone Tavares de Andrade, Mestranda pela FDRP/USP

Thaís Notário Boschi, Mestranda pela FDRP/USP

**III Seminário de Pesquisa**  
**“Desenvolvimento no Estado Democrático de Direito”**  
**2021**

## Copyright © Autoras e autores

Todos os direitos garantidos. Qualquer parte desta obra pode ser reproduzida, transmitida ou arquivada desde que levados em conta os direitos das autoras e dos autores.

Autorizo a reprodução e divulgação total ou parcial deste trabalho, por qualquer meio convencional ou eletrônico, para fins de estudo e pesquisa, desde que citada a fonte.

---

**III Seminário de Pesquisa “Desenvolvimento no Estado Democrático de Direito”. 2021.** São Carlos: Pedro & João Editores, 2022. 424p. 16 x 23 cm.

**ISBN: 978-65-5869-836-4 [Digital]**

1. Seminário de pesquisa. 2. Desenvolvimento. 3. Estado Democrático 4. Direito. I. Título.

CDD – 370

---

**Capa:** Petricor Design

**Ficha Catalográfica:** Hélio Márcio Pajeú – CRB - 8-8828

**Diagramação:** Diany Akiko Lee

**Editores:** Pedro Amaro de Moura Brito & João Rodrigo de Moura Brito

### **Conselho Científico da Pedro & João Editores:**

Augusto Ponzio (Bari/Itália); João Wanderley Geraldi (Unicamp/ Brasil); Hélio Márcio Pajeú (UFPE/Brasil); Maria Isabel de Moura (UFSCar/Brasil); Maria da Piedade Resende da Costa (UFSCar/Brasil); Valdemir Miotello (UFSCar/Brasil); Ana Cláudia Bortolozzi (UNESP/Bauru/Brasil); Mariangela Lima de Almeida (UFES/ Brasil); José Kuiava (UNIOESTE/Brasil); Marisol Barenco de Mello (UFF/Brasil); Camila Caracelli Scherma (UFFS/Brasil); Luis Fernando Soares Zuin (USP/Brasil).



**Pedro & João Editores**

[www.pedroejoaoeditores.com.br](http://www.pedroejoaoeditores.com.br)

13568-878 – São Carlos – SP

2022

## APRESENTAÇÃO

O III Seminário de Pesquisa da Pós-Graduação da FDRP realizado no período de 16 a 19 de novembro de 2021, com o tema “Desenvolvimento no Estado Democrático de Direito”, consolida a vocação do Programa de Mestrado da instituição como centro de pesquisa jurídica inovador, comprometido em refletir sobre temas urgentes para o desenvolvimento e melhoria do país e sobre a própria, assim chamada, ciência do Direito.

A programação do evento contou com palestras e mesas redondas com participação de renomados professores nacionais e internacionais que discutiram a interdisciplinaridade, especialmente na aproximação do Direito com a Antropologia, o tratamento do sistema de justiça em relação a negros e indígenas e, olhando para o futuro, sobre o compromisso do Brasil com a Agenda 2030 da ONU<sup>1</sup>. Temas atrelados às Linhas de Projetos desenvolvidas no Mestrado, cujo professores e mestrandos da FDRP e de outros programas tiveram oportunidade de apresentar e discutir suas pesquisas em ambiente democrático e profícuo de ideias.

Os trabalhos apresentados nos Grupos de Trabalho foram submetidos no formato de resumo expandido, primeiramente selecionados pelo sistema de dupla revisão cega, e após a apresentação, indicados para publicação do artigo completo nos Anais do Evento.

A obra, que ora apresentamos, resulta das apresentações e discussões realizadas nos GTs, I - *Acesso à justiça e desigualdades*, II -

---

<sup>1</sup> As palestras do III Seminário de Pesquisa estão disponíveis no Youtube no canal da FDRP/USP: A pesquisa científica em Direito e as parcerias com outras ciências (<https://www.youtube.com/watch?v=pSpYhypXmh0>); Pensando a interdisciplinaridade no direito (<https://www.youtube.com/watch?v=g5u0yD03yNc>); Que papéis ocupam negros e indígenas no sistema de justiça? (<https://www.youtube.com/watch?v=uONsNAE160g>) e Sustentabilidade e ODS da Agenda 2030 ([https://www.youtube.com/watch?v=L1UcVoFD\\_ww](https://www.youtube.com/watch?v=L1UcVoFD_ww))

*Ambientes e desenvolvimento* avaliação de políticas públicas e atividades impactantes sobre o ambiente natural, urbano, cultural e laboral e IV - *Interdisciplinariedade e métodos de pesquisa em direito*. Dividida em três partes conforme a denominação dos GTs, os artigos trataram de efetivação de direitos fundamentais constitucionalizados, violência de gênero, acesso a justiça, método de pesquisa, sem descuidar da reflexão sobre o impacto da pandemia do Covid-19.

Parabenizamos os pesquisadores participantes pela excelência da coletânea e agradecemos à equipe de mestrandos da FDRP/USP pelo apoio na realização do evento, bem como, à Comissão de Pesquisa e à Coordenação do Programa de Mestrado pela qualidade do Seminário realizado.

Desejamos uma boa leitura

Fevereiro de 2022.

Iara Pereira Ribeiro

## Programação do evento

<b>Terça-feira, 16 de novembro de 2021</b>	
10h	<b>Conferência de abertura: A pesquisa científica em direito e as fundamentais parcerias com outras ciências: o exemplo da antropologia do direito</b>
	Ana Lúcia P. Schritzmeyer
	Moderação: Nuno Morgadinho, Caio Gracco e Sergio Nojiri
16h	<b>Mesa de debate projeto 1: Que papéis ocupam negros e indígenas no sistema de justiça?</b>
	André Augusto Salvador Bezerra, Maria Sylvia de Oliveira, Thula Pires, Maria Judite Guajajara
	Moderação: Paulo Eduardo Alves da Silva
14h	<b>Mesa de debate projeto 2: Reflexões sobre sustentabilidade e Objetivos do Desenvolvimento Sustentável da Agenda 2030</b>
	Marcos Buckeridge
	Moderação: Thiago Marrara e Maria Hemília Fonseca
14h	<b>Mesa de debate projeto 4: Pensando a interdisciplinaridade no direito</b>
	Joana Aguiar e Silva, Orlando Villas Boas e Lisandra Espíndula Moreira
	Moderação: Sergio Nojiri, Iara Pereira Ribeiro, Paulo Eduardo Alves da Silva e Cynthia Soares Carneiro

<b>Quarta-feira, 17 de novembro de 2021</b>	
09h – 17h	Grupos de trabalho para apresentação de resumos
14h – 20h	<b>Oficina de projetos</b> Coordenação: Profa. Dra. Fabiana Cristina Severi, Maria Hemilia Fonseca e Caio Gracco P. Dias

<b>Quinta-feira, 18 de novembro de 2021</b>	
08h – 12h	<p><b>Minicurso: Oficina sobre Obsidian e Zotero</b>  Ministrante: Caio Gracco P. Dias</p> <p><b>Minicurso: Introdução na linguagem computacional R para análise de dados</b>  Ministrantes: Camila Villarroel e Thainara Saiane da Silva José</p> <p><b>Minicurso: Julgamento com perspectiva de gênero no mundo do trabalho</b>  Ministrante: Patrícia Maeda</p>
14h – 16h	<p><b>Minicurso: Ensino Participativo no Ambiente On-line</b>  Ministrantes: Clio Radomysler, Deíse Maito, Enya Costa, Guilherme Klafke e Marina Feferbaum</p> <p><b>Minicurso: Técnicas e Desafios na Condução de Entrevistas</b>  Ministrante: José Roberto F. Xavier</p>
16h – 18h	<p><b>Minicurso: Abordagens da Pesquisa Qualitativa em Direito</b>  Ministrante: Camila C. N. Dias</p>
18h – 20h	<p><b>Minicurso: Uso de Softwares de Pesquisa Qualitativa</b>  Ministrante: Camilo Negri</p> <p><b>Minicurso: Estudo de Caso Pesquisa em Direito</b>  Ministrante: Poliana Ferreira</p>

<b>Sexta-feira, 19 de novembro de 2021</b>	
10h	Plenária de encerramento – Autoavaliação do PPGD

## SUMÁRIO

### GRUPO DE TRABALHO I - Acesso à justiça e desigualdades

DIALOGIA CONSTITUCIONAL: CAMINHOS DEMOCRATIZANTES PARA O SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL Rubens Beçak   Lucas Paulo Fernandes	15
MAPEAMENTO E ANÁLISE DAS PROPOSTAS DE MUDANÇAS LEGISLATIVAS SOBRE POLÍTICAS DE ENFRENTAMENTO À VIOLÊNCIA DOMÉSTICA CONTRA MULHERES E MENINAS NO PAÍS Ana Paula Mittelmann Germer   Fabiana Cristina Severi	35
O ACESSO À JUSTIÇA E SUA INTERFACE COM O PROCESSO DECISÓRIO: PODE O EXERCÍCIO JURISDICIONAL SER MEIO DE MITIGAÇÃO DESSA GARANTIA CONSTITUCIONAL? Júlia Bernardes	51
O COMPUTO EM DOBRO DA PENA CUMPRIDA EM PRESÍDIO EM SITUAÇÃO DEGRADANTE Mariana Letícia Gamero Aguiar   Maria Eduarda Salvador   Marina Calanca Servo	71
REFLEXÕES SOBRE A PROTEÇÃO JURÍDICA ÀS MÃES SOLO EM FACE DO CENÁRIO DA PANDEMIA Gabrielle Cruz Oliveira   Lauricio Alves Carvalho Pedrosa	95
(RE)PENSANDO A CIDADANIA NA ESPACIALIDADE DAS CIDADES NEGRAS Rebeka Lima Cavalcante   Fabiana Cristina Severi	115

(SÍNDROME DA) ALIENAÇÃO PARENTAL E COVID-19: O ACESSO À JUSTIÇA E À SAÚDE PARA CRIANÇAS, ADOLESCENTES E MULHERES NOS CONFLITOS DE FAMÍLIA  
Camila Maria de Lima Villarroel | Fabiana Cristina Severi 131

UM DIÁLOGO ENTRE O MANIFESTO PELA IGUALDADE E O DIREITO ALTERNATIVO PELA EFETIVAÇÃO DA LEI DOS FRACOS  
Rubens Beçak | Bruno Humberto Neves 151

A CONSTRUÇÃO DE UMA ANÁLISE SOBRE AS PERCEPÇÕES DE ACESSO À JUSTIÇA  
Íngride Ohana de Queiroz Lima | Paulo Eduardo Alves da Silva 167

**GRUPO DE TRABALHO II - Ambientes e desenvolvimento avaliação de políticas públicas e atividades impactantes sobre o ambiente natural, urbano, cultural e laboral**

A EQUIDADE DE GÊNERO NO PLANO NACIONAL DE SANEAMENTO BÁSICO  
Cristiane Duarte Mendonça Alvares 183

ANÁLISE DO TRABALHO REMOTO SOB A ÓPTICA DO OBJETIVO DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL Nº8 DA ONU DE PROMOVER TRABALHO DECENTE E CRESCIMENTO ECONÔMICO  
Valéria Santos Araújo | Larissa Jorge Ferreira Torquato 199

ATUAÇÃO EXTRAJUDICIAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO DO TRABALHO NA GARANTIA DO CUMPRIMENTO DAS NORMAS DE SAÚDE E 221

SEGURANÇA DO TRABALHO NO CONTEXTO DA  
COVID-19 EM CAMPINAS

Laura Parisi

DIREITO À MEMÓRIA E AO ESQUECIMENTO: UM  
ESTUDO SOBRE OS CONFLITOS AGRÁRIOS NAS  
TERRAS DO RIO SEM DONO 239

Críscila Cristina Ramos | Renato Ferreira Manacés |  
Braulio de Magalhães Santos

OS REFLEXOS DA PANDEMIA DA COVID-19 AOS  
TRABALHADORES EM TELETRABALHO E O DIREITO  
À DESCONEXÃO 259

Eder Tayo de Souza Kondo | Mikaella Vasconcelos Lopes  
| Thábata Biazuz Veronese

PANDEMIA, MEIO AMBIENTE DO TRABALHO E  
TRABALHO DOMÉSTICO: REFLEXÕES A PARTIR DAS  
NOTIFICAÇÕES DO CEREST NO ESTADO DE SÃO  
PAULO (2018-2021) 281

Catharina Lopes Scodro

REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA NA AMAZÔNIA  
LEGAL: ENTRE A GRILAGEM E A FUNÇÃO  
SOCIOAMBIENTAL DA PROPRIEDADE E DA POSSE 295

Larissa Ferreira Porto

O AVANÇO DA PANDEMIA NAS COMUNIDADES  
INDÍGENAS: VULNERABILIDADE DOS DIREITOS  
BÁSICOS 319

Edinilson Donisete Machado | Lucas de Moura Alves  
Evangelista | Maria Giovana Caldeira

**GRUPO DE TRABALHO IV- Interdisciplinariedade e métodos de pesquisa em direito**

A CONSTRUÇÃO DO CONCEITO DE DEFICIÊNCIA A PARTIR DA INTERDISCIPLINARIDADE ENTRE DIREITO E ANTROPOLOGIA Felipe Capuzi Freire   Iara Pereira Ribeiro	339
A INFLUÊNCIA DO PJE NA INFORMATIZAÇÃO DOS TRIBUNAIS ESTADUAIS BRASILEIROS Carolina Lopes Scodro   Paulo Eduardo Alves da Silva	357
ENTRE APROXIMAÇÕES E RUPTURAS: UM ESTUDO SOBRE A LEI DE Nº 14.188/2021 A PARTIR DO EMBATE ENTRE TEORIAS FEMINISTAS E CRIMINOLOGIAS CRÍTICAS Cibele Lasinskas Machado	373
REVISÕES BIBLIOGRÁFICAS SISTEMÁTICAS DA ÁREA JURÍDICA Poliana Ribeiro dos Santos   Ariê Scherreier Ferneda   Bettieli Barboza da Silveira	393
CULTURA, ESTADO E CIVILIZAÇÃO: NECESSIDADE E URGÊNCIA DOS ESTUDOS ESTRATÉGICOS Hugo Rezende Henriques   Vinícius Batelli de Souza Balestra   Mariana Grilli Belinotte	413

## **GRUPO DE TRABALHO I**

**Acesso à justiça e desigualdades**



**DIALOGIA CONSTITUCIONAL:  
CAMINHOS DEMOCRATIZANTES PARA O SUPREMO  
TRIBUNAL FEDERAL**

CONSTITUTIONAL DIALOGY:  
DEMOCRATIZING PATHS TO BRAZILIAN SUPREME COURT

**Rubens Beçak**

Livre-Docente em Direito do Estado pela FD/USP  
Faculdade de Direito de Ribeirão Preto/Universidade de São Paulo (FDRP/USP)  
E-mail: prof.becak@usp.br  
<http://lattes.cnpq.br/7461141539467509>

**Lucas Paulo Fernandes**

Mestrando em Direito na FDRP/USP  
Faculdade de Direito de Ribeirão Preto/Universidade de São Paulo (FDRP/USP)  
E-mail: fernandes.lucas@usp.br  
<http://lattes.cnpq.br/1493995542953033>

**Resumo:** O artigo investiga o *judicial review*, a relação das cortes constitucionais com a política e a dialogia constitucional como um mecanismo de democratização do Supremo Tribunal Federal. Enfrenta o déficit democrático das decisões da corte e a necessidade de ampliação democrática das escolhas políticas por ela realizadas. Constata que as cortes constitucionais são projetadas em virtude dos interesses político-partidários ao tempo da elaboração da Constituição, pelo que, tipicamente, são tribunais com atribuições políticas, com interferência no *policy-making*. As iniciativas dialógicas – construídas a partir do paradigma da democracia deliberativa, ora verificada na participação argumentativa de todos interessados, num mesmo parâmetro de igualdade –, possibilitam ao STF a trilha de um caminho democratizante para as escolhas por ele realizadas. A dialogia constitucional permite a maximização democrática do tribunal brasileiro, por meio do compartilhamento das atribuições de significação constitucional. Igualmente, requer

uma remodelagem institucional e a adoção de uma compreensão do próprio *judicial review*, a partir do reposicionamento das funções estruturais na repartição de poderes e construção decisória. A pesquisa insere-se no âmbito do Direito Constitucional e da Ciência Política, com uma perspectiva transdisciplinar. Desenvolve-se a partir do método dedutivo, com base numa abordagem histórica e crítica. O enfrentamento do problema é feito por meio de revisão bibliográfica qualitativa e narrativa.

**Palavras-chave:** diálogos constitucionais. democracia. cortes constitucionais. Supremo Tribunal Federal.

**Abstract:** This article analyses the judicial review, the relationship of constitutional courts with politics and constitutional dialogic as a mechanism for the democratization of the Brazilian Supreme Court. Investigate the democratic deficit of the courts' decisions and the need for democratic expansion of the political choices made by it. Finds that constitutional courts are designed in view of party-political interests at the time of drafting the Constitution, so that, typically, they are courts with political attributions, interfering in policy-making. The dialogic initiatives – inserted from the deliberative democracy paradigm, verified in the argumentative participation of all interested, at same equality parameter – allows to STF a democratizing path for the choices made by it. Constitutional dialogue allows the democratic maximization of the Brazilian court, through the sharing of constitutional significance attributions. Likewise, it requires institutional alternatives and the adoption of a new conception of judicial review, based on the repositioning of structural functions of the division of powers and decision-making paradigm. The research has a scope in the Constitutional Law and Political Science, with a transdisciplinary perspective. It is developed from the deductive method, based on a historical and critical approach. The problem is dealt with a qualitative and narrative bibliographic reviews.

**Keywords:** constitutional dialogic. democracy. constitutional courts. Brazilian Supreme Court.

## 1. Introdução

Por certo, a atuação revisora das cortes constitucionais, em verdade, mostra-se passível de questionamentos relativamente à qualidade democrática do *judicial review*. A propósito, objeções desta natureza, recorrentemente, têm sido arguidas nos mais diversos espaços de debates públicos que, muito embora, possuam motivações diversas, partem do denominador comum de questionamento da autoridade decisória dos referidos tribunais.

Em tempos em que o *judicial review* é contestado, o aprimoramento democrático das cortes constitucionais passa a ser um dever da dogmática jurídica, ao que se presta a pesquisa aqui realizada. Este artigo insere-se, exatamente, no problema democrático do processo decisório das cortes constitucionais. Debruça-se sobre as possibilidades e alternativas para a democratização da atuação revisora, especificamente, do Supremo Tribunal Federal.

De modo geral, investiga-se as possibilidades de democratização da jurisdição constitucional brasileira. Especificamente, analisa a relação das cortes constitucionais com a política, aborda as noções principais do *judicial review* e aponta possíveis caminhos democratizantes para o processo decisório do STF, com foco na atuação do tribunal no *policy-making*.

Inicialmente, traça-se o desenho do *judicial review*, bem como da atividade revisora das cortes constitucionais. Na segunda parte, aborda-se a relação dos referidos tribunais com a política e a atuação do judiciário no *policy-making*. Ao final, ao retomar o problema do déficit democrático das cortes constitucionais, cuida-se de uma proposta de dialogia constitucional como potencial resolutivo do referido problema.

A pesquisa insere-se no âmbito do Direito Constitucional e da Ciência Política, com uma abordagem transdisciplinar. Para o desenvolvimento, utiliza-se de revisão bibliográfica narrativa por meio de investigação na literatura referente à matéria. Desenvolve-

se a partir do método dedutivo, com base numa abordagem histórica e crítica.

## **2. Cortes constitucionais e *judicial review*: o Judiciário como revisor político.**

A revisão constitucional, tal como atualmente compreendida e com as funções exercidas pelas cortes constitucionais, derivou de um processo histórico-político que, a partir de pontos de partidas distintos, criou a institucionalização do controle da adequação normativo-constitucional a ser realizada pelo Poder Judiciário. A origem norte-americana do *judicial review* e a posterior derivação do modelo europeu direcionam-se à preservação da ordem institucional constitucionalmente estabelecida.

Na conhecida decisão da Suprema Corte dos Estados Unidos, no caso *Marbury v. Madison*, a partir do retorno às premissas federalistas, firmou-se a supremacia judicial na atribuição semântica das normas constitucionais, até mesmo, como um dever ético constitutivo da própria sociedade (RESENDE; VIEIRA, 2016, p. 408).

Ocorre que, muito embora se tenha aceito uma concepção auto atributiva do *judicial review*, como apontam Resende e Vieira (2016, p. 408), em verdade, as bases constitutivas partem de um “processo histórico de construção institucional, acompanhado dos efeitos de um sistema político fragmentado”, razão pela qual se verifica que “a tese da supremacia judicial não decorre natural e necessariamente do pressuposto da supremacia da constituição”.

Neste ponto específico, serve a advertência de Saylor (1953, p. 96), para o qual, historicamente, o *judicial review* definido pela suprema corte representou, em verdade, a reafirmação de um princípio judicial há tempo já estabelecido e praticado para operacionalização político-institucional estadunidense. Desta forma, o corolário da revisão normativa então auto adjudicada derivou de um poder político já implicitamente reconhecido ao Judiciário.

Neste caminho, o *judicial review* serve para a manutenção do próprio constitucionalismo. A revisão constitucional passou a figurar

com o propósito de preservação do texto normativo regente das relações circunscritas a ele, isto é, do próprio sistema normativo-político. A lógica de estruturação da revisão judicial reside no controle da conformidade normativa ao texto como forma de assegurar, também, sistematicamente, a manutenção institucional.

Para além da experiência norte-americana, também é possível afirmar que, no modelo jurisdicional europeu, a expansividade das atribuições judiciais mostrou-se impulsionada por conjunturas excepcionais, em que o “status político, econômico e social estavam deslegitimados ou foram destruídos por guerras ou graves crises” (CARVALHO, 2007, p. 172).

O sucedâneo de uma corte com o fim de controlar a constitucionalidade, igualmente, aparece com o objetivo de resguardar uma ordem institucional recém inaugurada, alicerçada sob um texto – que, disruptivo diante do regime normativo que vigorou na II Guerra Mundial –, demandou proteção e tutela pelo Judiciário para assegurar sua manutenção e longevidade. Com sustentado por Carvalho (2007, p. 171), as cortes constitucionais surgiram como instituição quase-judicial para garantir a superioridade da Constituição, por meio de uma nova configuração do próprio Estado.

Ressalta-se a vinculação, teórica e funcional, do *judicial review* à Constituição. Isto é, para resguardar a superioridade normativa do texto constitucional, exige-se um Judiciário com os poderes de revisão judicial. Na medida em que a Constituição aparece como o resultado de conquistas históricas construídas ao longo do século XIX pelos regimes liberais norte-americano e europeus (CHUEIRI; GODOY, 2010, p. 167), é de se afirmar que a revisão constitucional também está funcionalizada à proteção dos mesmos valores então fundantes do próprio documento jurídico-político.

Chueiri e Godoy (2010, p. 167) destacam que o texto constitucional carrega em si uma carga renovadora, pelo que “a potência revolucionária da Constituição aparece quando ela é aplicada, quando ela é o substrato fundamental de decisões que garantem direitos e seu exercício, inclusive o direito de dizer que

uma norma constitucional é inconstitucional”. Desta forma, forçoso reconhecer que o *judicial review*, por derivar da aplicação das mesmas normas que protege, em si mesmo funciona como um espaço de realização constitucional.

Esta nítida aproximação entre a realização das normas constitucionais e a própria proteção do texto destacam a funcionalidade da revisão judicial para o fortalecimento da Constituição, sob o já referido paradigma da proteção normativa. Sob esta construção, de imediato, parece sobressair que o *judicial review* seria uma decorrência lógica do próprio arranjo jurídico-político estabelecido na Constituição, a partir dos mencionados fins de autopreservação institucional.

Deriva desta mesma compreensão a supremacia judicial na atribuição semântica do texto constitucional, o que, como advertido por Resende e Vieira (2016, p. 410), origina-se da construção de uma premissa ideológica, como base no pressuposto de que o Judiciário serve à substituição da responsabilidade política dos demais atores. Isto é, o *judicial review* teria sido construído a partir da persuasão dos cidadãos de sua imanência direta da Constituição, por uma suposta indissociabilidade entre Constituição e cortes constitucionais.

Cabe, aqui, trazer as contribuições de Chueiri e Godoy (2010, p. 166), os quais analisam a dinâmica entre soberania, poder constituinte e poder constituído, segundo os quais, a instauração de uma constituição, ao ser garantida por uma estruturação normativo-institucional, “estabelece a tensão entre o jurídico e o político, entre constitucionalismo e democracia”. Note-se que, neste paradigma, a revisão constitucional – como decorrência do primeiro –, aparece, também, na mesma lógica de tensionamento.

Essa dinâmica insere-se, historicamente, num direcionamento para que o conceito fosse firmado sobre a suposta indissociabilidade entre o *judicial review* e a Constituição (RESENDE; VIEIRA, 2016, p. 410). Ou seja, além do componente ideológico para defender a revisão constitucional pelo Judiciário, ressalta a construção histórica realizada em torno de tal premissa.

Tal constatação não se reserva apenas ao modelo europeu, porque, como destacado por Saylor (1953, p. 90), no precursor debate firmado pelos *founding fathers* norte-americanos, já se observava a atribuição funcional de revisão constitucional ao Judiciário. O mesmo autor (1953, p. 88) aponta para precedentes da doutrina da revisão judicial também na Europa e na Inglaterra antes mesmo de ser inaugurado como contemporaneamente entendido.

Fixadas estas premissas, é de se percorrer sobre as razões para adoção do *judicial review*. As construções teóricas em torno desta questão atribuem motivos diversos e alternativos para o estabelecimento da revisão constitucional pelo Judiciário (GINSBURG; VERSTEEG, 2013, p. 7 – 12), notadamente, a) por motivações ideológicas, na proteção e garantia de direitos; b) para coordenar disfunções no sistema de tripartição de poderes e garantir o crescimento econômico; c) com finalidade política, estrategicamente, para acomodar interesses partidários; e, d) em virtude de pressões externas, por experiências institucionais verificadas em outros países.

Partindo das possíveis respostas para adoção do *judicial review* pelos sistemas constitucionais, por meio de um amplo levantamento empírico, Ginsburg e Versteeg (2013, p. 28) defendem que, majoritariamente, a revisão judicial surge como uma resposta aos incentivos político-partidários domésticos e aos interesses dos próprios constituintes, ao invés das outras alternativas. A institucionalização do *judicial review* vai de encontro às aspirações políticas determinantes na formatação institucional do Estado.

Desta forma, o *judicial review* deriva de demandas da própria classe política, pelo que passa servir à solução dos problemas da incerteza futura no momento da elaboração de uma Constituição (GINSBURG; VERSTEEG, 2013, p. 9). Isto é, a delegação dos poderes de conformação constitucional ao Judiciário serve, em última instância, a interesses políticos envolvidos no instante do desenho institucional constituinte, surgindo como um mecanismo estratégico num cenário de fragmentação política.

Corrobora com isso a afirmação de Dahl (2009, p. 39) que, ao esquadriñar a tomada de decisões pela corte constitucional norte-americana, defende que os tribunais fazem parte de uma elite política, de modo que os juízes que a eles integram tendem a favorecer mais os interesses político-partidários ao invés da efetiva aplicação jurídico-normativa. De tal sorte, o comportamento institucional volta-se à realização dos objetivos de alianças políticas previamente estabelecidas e de fins anteriormente, mesmo tacitamente, acordados.

A gênese das cortes constitucionais – e, por extensão, do próprio *judicial review* – deriva de uma aliança feita pelo Judiciário com a classe política, como arremata Dahl (2009, p. 41):

A Suprema Corte, porém, não é simplesmente um agente da aliança. Ela é parte essencial da liderança política e possui algumas alianças próprias de poder das quais a mais importante é a legitimidade singular atribuída às suas interpretações da Constituição. A Suprema Corte põe em risco essa legitimidade caso se oponha claramente às principais políticas da aliança dominante.

Diante disso, demarca-se um aspecto relevante das cortes constitucionais, inclusive, do próprio *judicial review*: a aproximação ou inserção no *locus* típico e próprio da política. Se, de um lado, a adoção do último serve, estrategicamente, aos interesses político-partidários; de outro, as primeiras funcionam como espaço para realização de alianças firmadas entre os atores institucionais.

A atuação institucional política dos tribunais constitucionais, viabilizada pela revisão constitucional normativa, coloca as cortes constitucionais, não raras vezes, na centralidade do *policy-making*. Este aspecto é o que se passa a abordar na seção seguinte, tratando, ao final, do caso brasileiro.

### 3. Cortes constitucionais e política: o Judiciário a atuação no *policy-making*

Ordinariamente, os espaços de tomadas de decisões políticas democráticas são reservados às instâncias majoritárias — o legislativo e o executivo —, cujos atores, então eleitos, encabeçam escolhas que lhe são tipicamente atribuídas. Inobstante a reserva deste *locus*, não é de se afirmar que ocupam um ambiente privativo. O *policy-making*, progressivamente, também vem sendo ocupado pelo judiciário.

Ocorre que — sobretudo, comparativamente aos demais atores institucionais —, juízes padecem de atributos para legitimarem suas opções políticas, principalmente, em se tratando das escolhas contramajoritárias. Com efeito, em torno deste modo de atuação do judiciário gira a defesa de sua legitimidade sob a premissa da existência de uma especial função na proteção de minorias face a tirania das majorias, o conhecido papel contramajoritário (RESENDE; VIEIRA 2016, p. 408).

Para Dahl (2003, p. 38), se uma corte constitucional favorece minorias contra majorias, “ela passa a ser uma instituição extremamente anômala do ponto de vista democrático”. Isto é, por mais que existam esforços na racionalização democrática de escolhas contramajoritárias pelas cortes constitucionais, a natureza do conteúdo decisório — a contrassenso do marco procedimental de uma escolha democraticamente arrimada, a maioria — representa, *de per se*, desviante da própria lógica sistêmica no qual os referidos tribunais estão inseridos.

Nesta lógica, seguindo o entendimento de Resende e Vieira (2016, p. 409), é de se afirmar que o *judicial review* seria um instituto divergente da democracia, “especialmente diante do grau de imunização dos atos judiciais frente à interferência normativa legiferante”. Ou seja, o atributo de sacramentalização da decisão judicial face às articulações político-normativas dos demais poderes, por si mesmo, já constituiria uma disfunção em termos de qualidade democrática.

No entanto, importa consignar a relativização da referida anomalia democrática do *judicial review*, o que é defendido por um número significativo de autores. Barroso (2010, p. 33 – 34), para resolver esta questão, entende que o judiciário deve alinhar-se ao sentimento social manifestado pelas instâncias representativas e a opinião pública para a ampliação da legitimidade de suas escolhas políticas, de modo que última seria “um fator extrajurídico relevante no processo de tomada de decisões por juízes e tribunais”. Portanto, a legitimidade decisória da corte repousaria nos desejos e pretensões sociais.

De qualquer sorte, como também observado por Barroso (2010, p. 7 – 8), nota-se uma progressiva participação do judiciário no *policy-making*, quer seja pela ascensão política deste poder, como pelo paralelo crescente movimento de judicialização das relações sociais. Com isso, o *judicial review*, para além de um instrumento estratégico de realização político-partidária, torna-se um mecanismo pelo qual as cortes constitucionais atuam politicamente, interferindo no comportamento dos demais atores políticos, como na vida comum.

Neste cenário, é de se destacar, como aponta Ernani Carvalho (2007, p. 174) que a participação do judiciário no *policy-making* “significa a remoção de responsabilidades das instituições representativas”, inobstante possa-se defender a interferência judicial com base “nas capacidades dos tribunais de moderar tendências radicais, encorajar a centralização do poder e pacificar a vida política em geral”.

Em relação ao perfil de atuação do judiciário, cabe o resgate das funções ora exercidas pelas cortes constitucionais, no que se refere à defesa da Constituição. Isso porque, o documento serve de trilha fundante do próprio sistema institucional em que se insere o *judicial review*, além de que, como consignam Chuiéri e Godoy (2010, p. 166), a aplicação e reaplicação das normas constitucionais, pelo processo (re)interpretativo, também pelo judiciário, servem para o reforço da democracia e, por conseguinte, do próprio constitucionalismo.

Neste ponto, é importante o clássico debate travado entre Kelsen e Schmitt sobre a titularidade da defesa do texto constitucional, como se apresenta brevemente. Herrera (1994, p. 195 – 202) realiza um apurado contraponto sobre as principais ideias dos autores no desafio sobre a defesa da Constituição, analisando as concepções sobre democracia e o funcionamento das instituições defendidas por cada qual.

Muito embora importe registrar, seguindo o entendimento de Silva (2009, p. 205), que o diálogo entre Kelsen e Schmitt possui um caráter mais simbólico do que real, na medida em que partem de situações e conceitos distintos de defesa da Constituição – isto é, se em relação à adequação normativa de constitucionalidade ou face as ameaças ao regime político –, a discussão centraliza-se a partir de uma compreensão política do ator envolvido na guarda do texto constitucional.

Para Kelsen, o controle da Constituição deveria ser realizado por um órgão diferente e independente dos demais poderes, ao que serviria as cortes constitucionais, as quais, muito embora dotadas do caráter jurisdicional, possuiriam a importância de garantir a paz política no interior do Estado (HERRERA, 1994, p. 205 – 206). De outro lado, Schmitt defende que a proteção do texto constitucional não deve ser abstrata, já que os perigos são concretos e determinados, pelo que caberia ao executivo a proteção e defesa da Constituição (HERRERA, 1994, p. 208 – 210).

De toda maneira, a par das distinções teóricas entre os autores, notadamente, a posição kelseniana sagrou-se, após o fim da II Guerra, vencedora. Como aponta Herrera (1994, p. 215), o desenho institucional de Kelsen partiu da definição da jurisdição constitucional como “un instituto encargado de controlar la conformidad de los actos estatales (del Parlamento y del Gobierno) com respecto a las normas constitucionales”.

Com isso, a corte constitucional passou a ter, também, um caráter político. Desse modo, as escolhas feitas pelo judiciário – quais sejam, decisões tomadas, marcadamente, sob o traço da racionalidade e objetividade garantidas pelo suposto caráter neutro

do órgão protetor – compatibilizam-se com a política, já que todo conflito jurídico representaria, em última instância, uma discussão sobre interesse ou poder (HERRERA, 1994, p. 217).

A idealização e racionalização de um magistrado apolítico e neutro, mero intérprete normativo rígido, contribuíram para o fortalecimento das cortes constitucionais, cujas decisões passaram a subordinar a vontade dos demais atores políticos e da própria sociedade (CARVALHO, 2007, p. 171), fortalecendo o *judicial review*, como já se ocupou anteriormente.

Isto posto, inobstante as anteriores menções a modelos diversos de jurisdição constitucional, não é o caso de se debruçar sobre a distinção formal de cada uma das estruturas de tribunais constitucionais, tampouco sobre a alocação do STF, ao menos por ora. Isso porque, tomando como base os objetivos desta pesquisa, é o caso de se considerar, nos modos inicialmente realizados, o panorama genérico do *judicial review* como instituto e a atuação política dos juízes constitucionais, no que se inclui a experiência brasileira.

Ao debruçar-se sobre esta questão, Dahl (2003, p. 27), observando a Suprema Corte norte-americana, consigna que as cortes constitucionais são instituições formuladoras de “políticas públicas nacionais e é essa função que dá ensejo ao problema da existência da Suprema Corte em um sistema político comumente considerado democrático”. Isso porque, na medida em que a noção kelseniana de tribunal constitucional fora erigida sob a premissa da neutralidade e objetividade, destoa desta lógica a assunção de atribuições políticas por tais órgãos.

Em se tratando da América Latina, Ríos-Figueroa e Pozas-Loyo (2010, p. 301), ao analisarem empiricamente a origem da independência judicial nas experiências constitucionais do continente, apontam uma íntima relação entre a composição política das assembleias constituintes e a configuração estrutural do judiciário. Este achado vai de encontro com os resultados de Ginsburg e Versteeg (2013, p. 20 – 24), anteriormente apresentados, reforçando a teoria de que a formatação das cortes constitucionais

reflete as pretensões político-partidárias ao tempo de sua definição no momento de elaboração da Constituição.

Para Ríos-Figueroa e Pozas-Loyo (2010, p. 300), embora os países latino-americanos compartilhem pontos político-culturais comuns e identitários, os sistemas jurisdicionais e as instituições judiciais possuem variações significativas entre si. De toda sorte, verifica-se que os processos constituintes multilaterais – aqueles cuja composição tenha heterogeneidade política –, tendem a estabelecer estruturas institucionais típicas do constitucionalismo, qual seja, as cortes constitucionais, muito embora ainda se desafie a noção de real independência de tais instituições judiciais (RÍOS-FIGUEROA; POZAS-LOYO, 2010, p. 306 – 307).

A partir dessa contextualização, justifica-se a afirmação de Barroso (2010, p. 27 – 28), para o qual o Supremo Tribunal Federal, “como a generalidade das cortes constitucionais, não vive fora do contexto político-institucional sobre o qual sua atuação repercute”, de modo que seu papel e suas motivações sofrem influências de fatores diversos, internos e externos, que o impulsionam para tablado político. Com isso, as escolhas do STF, expressas em decisões judiciais, adquirem, com efeito, o caráter político para o qual, em verdade, fora projetado.

Ocorre que, inobstante esta característica do tribunal, a dificuldade democrática do STF ainda permanece. Por isso, surge a necessidade da proposição de um modelo decisório que amplie o caráter democrático da corte constitucional brasileira, com o que se encerra esse artigo na seção seguinte.

#### **4. Diálogos constitucionais: pela democratização decisória do Supremo Tribunal Federal**

Fixada a natureza tipicamente política do Supremo Tribunal Federal, é de se verificar o modo como a corte constitucional brasileira exerce o *judicial review*, com foco, especificamente, na abordagem anteriormente iniciada. Para tanto, recorre-se às já

referidas críticas sobre a atuação contramajoritária da revisão realizada pelos tribunais constitucionais.

Neste desenho, chama-se atenção para a constatação de Dahl (2009, p. 30), segundo o qual “nenhum tipo de alteração da teoria democrática poderá esconder que um sistema no qual as preferências de política pública das minorias prevalecem sobre as maiorias vai de encontro aos critérios tradicionais que distinguem uma democracia de outros sistemas políticos”. Com isso, o fundamento de atuação da corte constitucional pelo paradigma contramajoritário, por si mesmo, incide em contradição com a natureza democrática na qual ela se insere.

Associa-se a isso o cenário estrutural de organização das instituições, que segundo Gargarella (2016, p. 44 - 45), fundou o *judicial review* numa lógica institucional conflitiva, em contraponto às ambições típicas de um sistema plenamente deliberativo. Ou seja, a própria estruturação de poder, que ordinariamente se verifica, contribui para que a atuação política das cortes constitucionais careça de atributos democráticos, justamente por dificultar que as escolhas sejam tomadas sob um parâmetro argumentativo conciliativo, típico da democracia.

No entanto, este paradigma, em verdade, apresenta-se qualitativamente pouco democratizante, na medida em que as decisões são alicerçadas numa estruturação fundada no modelo *top-down*. Nesta lógica, o caráter democrático – derivado, notadamente, da participação do povo na tomada de decisões e escolhas, o que é fundante do regime –, passa a ser substituído por preferências de um extremo oposto ao *locus* popular.

Ao analisar, especificamente, o cenário deliberativo do STF, Silva (2009, p. 217) pontua que as escolhas realizadas pela corte brasileira ocorrem com quase total ausência de troca de argumentos entre os ministros, com inexistência de unidade institucional e decisória e carência de decisões claras e objetivas capazes de veicular a posição do tribunal. Observa-se um comportamento decisório pouco transparente e hermético, em

contraponto às aspirações democráticas, as quais seriam os parâmetros mais desejáveis.

Com isso, resta nítida a carência democrática das escolhas políticas realizadas pela corte constitucional brasileira. Isto é, pode-se afirmar que o parâmetro de tomada de decisões do STF desalinha-se do próprio aparato democrático sob o qual o tribunal sustenta-se e onde atua. Desta forma, torna-se necessário “assegurar que o processo de tomada de decisões se estabeleça em um *diálogo inclusivo*” (GARGARELLA, 2016, p. 43), com fins de aprimoramento decisório da corte constitucional brasileira.

Neste intento, surge a denominada revisão judicial dialógica, a qual, conforme Resende e Vieira (2016, p. 414), “possui características que buscam uma mais ampla harmonização do ponto de vista do constitucionalismo democrático”, na medida em que possibilita “vantagens institucionais das cortes em conjugação com a devida atenção à vontade política emanada do competente foro legislativo”.

Essa perspectiva insere-se numa lógica de estruturação do processo argumentativo, em que o eixo de deliberação passa por uma construção participativa da decisão final da corte constitucional. Trata-se do fortalecimento da natureza democrática do STF, a partir do próprio mote orientativo do texto constitucional, o qual passa a ser o vetor do processo construtivo das escolhas políticas do tribunal. Isso porque, como pontuam Resende e Vieira (2016, p. 419), “a autoridade da Constituição possui dependência intrínseca e dinâmica com a sua legitimação democrática”.

Isto é, as escolhas feitas pela corte constitucional devem resultar de um processo de averiguação da semântica das decisões pelo povo. Esta lógica, assemelha-se ao entendimento de Chueiri e Godoy (p. 171), segundo os quais a realização perene da Constituição apenas se verifica num ambiente de radicalidade democrática, sob a lógica da democracia deliberativa. Com isso, as decisões a serem tomadas pela corte constitucional passariam a legitimar-se na própria forma como são estruturadas, a partir da participação argumentativa.

Nestes fins, as teorias dialógicas orientam para uma construção coordenada da semântica constitucional ora controvertida no tribunal, em que diversos partícipes, também extrajudiciais, colaboram para a obtenção da escolha política a ser externalizada pela corte (RESENDE; VIEIRA, 2016, p. 412 – 419).

Por certo, estas propostas demandam uma concepção deliberativa de democracia, que funciona, para Gargarella (2016, p. 43), como um ideal regulador sob o qual torna-se possível fixar os arranjos institucionais dialógicos, de modo que as decisões desta natureza seriam aquelas resultantes de “processos de discussão em que intervêm – a partir de uma posição de igualdade – todos potencialmente afetados”.

A igualdade como pressuposto do modelo deliberativo dialógico também é realçada por Chueiri e Godoy (2010, p. 171), segundo os quais a participação igualitária na deliberação política conduzem a um processo de transformação, orientado por uma lógica coletiva. Por isso, afirma-se a existência de uma relação mútua entre as iniciativas dialógicas e a deliberação da coletividade, na medida em que a instrumentalização da primeira presume a participação dos sujeitos envolvidos, nas mesmas condições deliberativas, para a construção argumentativa das escolhas políticas.

Neste caminho, as iniciativas dialógicas de constitucionalismo passam a funcionar como mecanismos democratizantes do processo decisório, os quais perpassam pela revisitação das estruturas constitutivas do desenho institucional, como arremata Gargarella (2016, p. 68):

O tipo de soluções que o novo constitucionalismo idealizou, diante desses problemas, tinha a ver com a adoção de mecanismos dialógicos de diferentes tipos; a promoção de um papel mais importante para os órgãos políticos; e, no melhor dos casos, mais espaço para a consulta aos próprios afetados. Iniciativas como as cotadas resultam em todos os casos interessante e nos falam de formas de relação entre os poderes – em particular, formas de intervenção judicial – que se mostram possíveis; valiosas em termos da proteção dos direitos e acima de tudo, justificadas, a partir de uma posição

preocupada particularmente pela legitimidade democrática do processo de tomada de decisões. [...]

A dialogia constitucional tem sua gênese na própria democracia, a qual – por significar conquista e processo de tomada de decisão – insere o povo nas deliberações e discussões, ora veiculadas por meio do constitucionalismo, no exercício do *judicial review* pelas cortes constitucionais (CHUIERI; GODOY, 2010, p. 171). De tal maneira, a partir da reestruturação da lógica de realização das escolhas políticas pelos tribunais, os diálogos constitucionais surgem como alternativa para a otimização democrática decisória do STF.

Neste mesmo sentido, Silva (2009, p. 220) também entende ser possível e necessária a adoção de um paradigma decisório dialógico no Supremo Tribunal Federal, a partir de um modelo sistêmico de compartilhamento de poderes entre a corte constitucional e os diversos atores na tomada de decisões sobre a semântica da Constituição. Nesta lógica, o próprio *judicial review* deve ser reposicionado, devendo ser entendido a partir da estrutura do próprio jogo democrático, sob o parâmetro da complexidade para além do mero procedimento judicial (SILVA, 2009, p. 221).

Se não bastasse, como adverte Gargarella (2016, p. 68), torna-se imprescindível que as medidas dialógicas sejam enquadradas em novas estruturas institucionais, nas quais haja a modificação dos ortodoxos modelos agonísticos de estruturação das relações entre as instituições. Isto é, a par de uma modificação do modo de realização das escolhas políticas pelas cortes constitucionais, mostra-se necessário que a própria lógica de organização institucional e do equilíbrio entre os poderes seja repensada para acomodar a deliberação democrática.

Notadamente, a dialogia constitucional representa uma modificação no modo de realização das escolhas políticas pelo Supremo Tribunal Federal, requerendo uma nova compreensão do processo de tomada de decisão e das próprias relações institucionais. Com efeito, é um empreendimento ousado e

complexo, embora necessário. O diálogo constitucional possibilita ao STF uma oxigenação democrática, na trilha de um caminho decisório potencialmente renovador do *judicial review*.

## 5. Conclusão

Ante todo o exposto, de início, identificou-se que a natureza típica do *judicial review* desalinha-se à natureza democrática no qual estão inseridos, notadamente, pelo caráter contramajoritário das cortes constitucionais e pelo arranjo institucional no qual estão inseridas. Inobstante a sobredita essencialidade do constitucionalismo para a proteção da Constituição – premissa sob a qual se firma a referida atuação revisora –, observou-se que a projeção de tribunais constitucionais com as atribuições de controle de constitucionalidade, em verdade, responde aos interesses político-partidários envolvidos ao tempo da elaboração constituinte.

De tal sorte, constatou-se uma íntima relação entre as cortes constitucionais e a política, as quais passam a interferir no *policy-making*. Por terem sido projetadas para tanto e defenderem, em última instância, os mesmos interesses da aliança política da qual deriva, os referidos tribunais, por meio do *judicial review*, também realizam escolhas político-decisórias. O STF, como a maioria dos tribunais latino-americanos, igualmente, insere-se neste mesmo paradigma de atuação institucional.

O *judicial review* representa uma anomalia sistêmica, com déficit de legitimação democrática na realização das escolhas políticas. As alternativas de dialogia constitucional permitem que o Supremo Tribunal Federal – por meio de um processo deliberativo e participativo na tomada de decisões –, adquira uma roupagem, qualitativamente, mais democrática. As decisões constitucionais, sob o paradigma dialógico, são construídas de forma coordenada, por meio da participação de todos os envolvidos, num mesmo parâmetro de igualdade.

As iniciativas dialógicas perpassam por uma ampliação do debate político pelo STF, ora necessariamente participativo, para a

atribuição semântica da Constituição. Impõem desafios institucionais, especialmente, na remodelação das relações entre os poderes e exigem uma nova perspectiva de compreensão do próprio *judicial review*.

## 6. Referências

BARROSO, Luís Roberto. Constituição, Democracia e Supremacia Judicial: Direito e Política no Brasil Contemporâneo. **Revista Jurídica da Jurisprudência**, v. 12, n. 96, p. 5 – 43, 2010.

CARVALHO, Ernani. Revisão Judicial e Judicialização da Política no Direito Ocidental: aspectos relevantes de sua gênese e desenvolvimento. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, n. 28, p. 267 – 271, 2007.

CHUEIRI, Vera Karam de. Constitucionalismo e Democracia: Soberania e Poder Constituinte. **Direito GV Law Review**, São Paulo, v. 6, n. 1, p. 159 – 174, 2010.

DAHL, Robert A. Tomada de decisões em uma democracia: a Suprema Corte como uma entidade formuladora de políticas nacionais. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, v. 252, p. 25–43. 2009.

GINSBURG, Tom; VERSTEEG, Mila. Why Do Countries Adopt Constitutional Review? **30 Journal of Law, Economics and Organization**, v. 578, p. 1 – 50, 2013.

HERRERA, Carlos Miguel. La polemica Schmitt-Kelsen sobre el guardian de la constitucion. **Nueva Epoca**, Madrid, n. 72, p. 195 – 227, 1994.

RESENDE, Ranieri Lima; VIEIRA, José Ribas. Judicial review de Democracia: Caminhos para um Controle Dialógico de Constitucionalidade. **Revista Brasileira de Estudos Políticos**, Belo Horizonte, n. 113, p. 405 - 430, 2006.

RÍOS-FIGUEROA, Julio; POZAS-LOYO, Andrea. Enacting Constitutionalism: The Origins of Independent Judicial Institutions in Latin America. **Comparative Politics**, New York, v. 42, n. 3 p. 293-311, 2010.

SAYLOR, J. R. Judicial review prior to Marbury v. Madison. **Southwestern Law Journal**, v. 7, p. 88-96, 1953.

SILVA, Virgílio Afonso da. O STF e o controle de constitucionalidade: deliberação, diálogo e razão pública. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, v. 250, p. 197 – 227, 2009.

**MAPEAMENTO E ANÁLISE DAS PROPOSTAS DE  
MUDANÇAS LEGISLATIVAS SOBRE POLÍTICAS DE  
ENFRENTAMENTO À VIOLÊNCIA DOMÉSTICA CONTRA  
MULHERES E MENINAS NO PAÍS**

**MAPPING AND ANALYSIS OF PROPOSALS FOR  
LEGISLATIVE CHANGES ON POLICIES TO COMBAT  
DOMESTIC VIOLENCE AGAINST WOMEN AND GIRLS IN  
THE COUNTRY**

**Ana Paula Mittelmann Germer**

Mestranda em Direito na Faculdade de Direito de Ribeirão Preto da  
Universidade de São Paulo - FDRP/USP  
E-mail: [anapaula.mg@usp.br](mailto:anapaula.mg@usp.br)  
<http://lattes.cnpq.br/7869258739705541>

**Fabiana Cristina Severi**

Livre-docente em Direito pela Faculdade de Direito de Ribeirão Preto da  
Universidade de São Paulo - FDRP/USP. Professora do Departamento de Direito  
Público e do Programa de Mestrado na mesma instituição  
E-mail: [fabianaseveri@usp.br](mailto:fabianaseveri@usp.br)  
<http://lattes.cnpq.br/6045031763154780>

**Resumo:** O presente artigo objetiva analisar as propostas de mudança legislativas sobre as políticas de enfrentamento à violência doméstica contra mulheres e meninas no Brasil, tendo como base dessas políticas a Lei Maria da Penha. Para atingir este fim, inicialmente realizou-se uma análise do processo de criação da Lei Maria da Penha, destacando a atuação do movimento de mulheres e da *advocacy* feminista durante todo o processo de elaboração, tramitação e aprovação da lei. Neste tópico, ressalta-se o papel importante da lei em questão no projeto jurídico feminista e a preocupação com a domesticação da lei. Em seguida, identificaram-se as onze alterações já realizadas no texto da Lei nº 11.340/06 desde a primeira alteração em 2017 até o ano de 2021, a

partir dos dados disponíveis no site da Câmara dos Deputados. Neste momento observou-se os temas tratados nas leis que alteraram a Lei Maria da Penha e o regime de tramitação. E por fim, buscou-se analisar, com base em pesquisas já realizadas e encontradas até o momento, em especial o levantamento da CFEMEA dos projetos de lei em tramitação no ano de 2019, o panorama do teor dos projetos de lei em tramitação no Congresso Nacional, onde se destacou o caráter punitivo de muitos projetos.

**Palavras-chave:** mudanças legislativas. enfrentamento. violência doméstica.

**Abstract:** This article aims to analyze proposals for legislative changes on policies to combat domestic violence against women and girls in Brazil, based on the Maria da Penha Law. To achieve the mentioned objective, an analysis was initially carried out of the process of creation of the Maria da Penha Law, highlighting the role of the women's movement and feminist advocacy throughout the process of elaboration, processing and approval of the law. In this topic, the important role of the law in question in the feminist legal project and the concern with the domestication of the law are highlighted. Then, the eleven changes already made in the text of Law no. 11.340/06 from the first amendment in 2017 to the year 2021 were identified, based on the data available on the Chamber of Deputies website. At this moment, the topics dealt with in the laws that amended the Maria da Penha Law and the procedure regime were observed. Finally, we sought to analyze, based on research already carried out and found so far, in particular the CFEMEA survey of the bills in progress in 2019, the overview of the content of the bills in progress in the National Congress, where the punitive character of many projects was highlighted.

**Keywords:** legislative changes. confronting. domestic violence.

## 1. Introdução

A Lei nº 11.340/2006, ou Lei Maria da Penha (LMP), representa um marco no enfrentamento da violência doméstica e familiar contra a mulher, sendo reconhecida pela ONU (Organização das Nações Unidas) como uma das três melhores legislações do mundo no combate a violência de gênero. Além disso, sua criação e o processo legislativo tiveram uma presença marcante do movimento de mulheres e do chamado *advocacy*<sup>1</sup> feminista.

O presente artigo busca introduzir o tema, estudado pelas autoras, da análise dos projetos de lei que alteram a Lei Maria da Penha (Lei nº 11.340/2006). Inicialmente foi analisado o processo de criação da lei, tendo em vista o projeto jurídico feminista brasileiro. Em seguida passou-se para a investigação das onze alterações que já foram realizadas na lei até o ano de 2021, buscando assim identificar um panorama do teor das alterações. Nesta etapa foram trabalhados os dados disponíveis no site da Câmara dos Deputados. Por fim, serão delineadas algumas perspectivas, com base na bibliografia produzida até o momento, do conteúdo dos projetos de lei em tramitação atualmente no Congresso Nacional, que serão mapeados e categorizados em etapas futuras da pesquisa. Já neste tópico uma fonte especialmente importante é o levantamento dos projetos de lei realizada pelo CFEMEA (Centro Feminista de Estudos e Assessoria).

---

<sup>1</sup> Segundo Libardoni (2000) o *advocacy* pode ser entendido como “defender e argumentar em favor de uma causa, uma demanda ou uma posição, (...) denotando iniciativas de incidência ou pressão política, de promoção e defesa de uma causa e/ou interesse, e de articulações mobilizadas por organizações da sociedade civil com o objetivo de dar maior visibilidade a determinadas temáticas ou questões no debate público e influenciar políticas visando à transformação da sociedade”.

## 2. Processo de criação da Lei Maria da Penha

A história de criação da Lei Maria da Penha traz consigo uma grande atuação do movimento de mulheres, que já se mobilizavam muito antes da promulgação da LMP em 2006. Nesse sentido, como pontuado por Calazans e Cortes (2011, p. 63) “é necessário reconhecer que o processo de elaboração, tramitação e aprovação desta lei teve um caráter bastante democrático e participativo”.

Já na década de 1970, as feministas brasileiras organizaram-se em torno de propostas de luta contra as formas de discriminação e de violência contra as mulheres. Na década de 1980, elas se envolveram na luta pela redemocratização, elaborando e reforçando o conteúdo de propostas que buscavam incluir na Constituição democrática de 1988. Como resultado da atuação do *advocacy* juntamente com o Poder Legislativo, com a Constituição de 1988 foram abolidas diversas discriminações e a cidadania formal das mulheres brasileiras foi completada formalmente. Na década de 1990, destaca-se a atuação na ampliação das Delegacias Especializadas e criação de novos serviços como abrigos e centros de referência. Em 2003, houve um importante avanço institucional, o reconhecimento de status ministerial dado à Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres (SPM) pelo governo federal. A atuação dessa secretaria, juntamente com o movimento de mulheres, foi importante na aprovação do Projeto de Lei nº 4549/04, que deu origem à Lei Maria da Penha (BARSTED, 2011).

A ação de *advocacy* feminista para a elaboração de uma lei de violência doméstica e familiar contra as mulheres foi promovida, inicialmente, em 2002 por uma articulação envolvendo feministas operadoras do direito, ONGs e instituições. Entre as aspirações das mulheres que se reuniram para formar o Consórcio<sup>2</sup> para a

---

<sup>2</sup> O Consórcio de ONGs Feministas para Elaboração de Lei Integral de Combate à Violência Doméstica e Familiar contra as Mulheres foi formado pelas organizações CFEMEA – Centro Feminista de Estudos e Assessoria; ADVOCACI – Advocacia Cidadã pelos Direitos Humanos; AGENDE – Ações em Gênero Cidadania e Desenvolvimento; CEPIA – Cidadania, Estudos, Pesquisa, Informação, Ação;

estruturação do anteprojeto destaca-se que a ideia era a criação de uma legislação de impacto que não se restringisse apenas à questão penal e que alcançasse todos os órgãos governamentais responsáveis pela segurança, educação, saúde, entre outros (CALAZANS; CORTES, 2011). Entre novembro de 2003 e setembro de 2006, o Consórcio não só redigiu o projeto como atuou no processo legislativo.

Essa articulação elaborou uma proposta de lei tendo por base a Convenção de Belém do Pará, a Convenção CEDAW (Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher), as Resoluções e Recomendações das Nações Unidas, a Constituição Federal de 1988 e estudos comparados das legislações de diversos países. Ressalta-se que esses importantes documentos que serviram de norte para a lei consideram a violência contra as mulheres uma violação dos direitos humanos e expressam a responsabilidade do Estado para prevenir, punir e eliminar a violência de gênero. Assim, a elaboração da lei envolveu um amplo estudo e levantamento da legislação e dos instrumentos internacionais de direitos humanos. Além disso, houve a busca de articulações no campo jurídico e político e a interlocução com os poderes legislativo e executivo. A LMP adotou a perspectiva feminista de que a violência, em especial a violência nas relações interpessoais, é um dos principais mecanismos de poder para forçar as mulheres a posições subordinadas na sociedade diante de padrões discriminatórios contra as mulheres nos espaços público e privado (BARSTED, 2011).

No processo de tramitação e aprovação da Lei Maria da Penha, paralelamente à ação nacional de *advocacy*, desenvolveu-se também uma ação internacional de *advocacy* promovida pelas organizações de direitos humanos CEJIL e CLADEM junto à Comissão de Direitos Humanos da Organização dos Estados Americanos (OEA).

---

CLADEM/BR – Comitê Latino-americano e do Caribe para a Defesa dos Direitos da Mulher; e THEMIS – Assessoria Jurídica e Estudos de Gênero, bem como por juristas e feministas especialistas no assunto.

Assim, foi denunciada a omissão do Estado brasileiro no processo de apuração e julgamento do crime praticado contra Maria da Penha Fernandes por seu ex-marido, sendo o Brasil condenado pela Comissão (BARSTED, 2011).

A Lei nº 11.340/06 veio para realizar a obrigatoriedade do Estado brasileiro de criar uma legislação específica destinada a eliminar a violência contra mulheres e suprir a lacuna infraconstitucional. Nesse sentido, a edição da Lei Maria da Penha sintetizou, no campo legislativo e normativo, o cumprimento pelo Estado brasileiro de suas obrigações internacionais decorrentes da Convenção CEDAW. Além disso, a Lei Maria da Penha também encontra fundamento na Convenção Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência contra a Mulher (Convenção de Belém do Pará), importante instrumento normativo do sistema interamericano para o enfrentamento das violências contra mulheres (CAMPOS, 2011).

Inicialmente os debates sobre a LMP estavam ligados apenas ao caráter penal da lei, porém, é extremamente importante reconhecer que ela não se restringe a punir o agressor, mas traz um amplo rol de proteção para as mulheres em situação de violência, como por exemplo as medidas de prevenção e as medidas protetivas de urgência. Assim, a LMP deve ser estudada e analisada em diversas áreas como os direitos humanos, direito constitucional, direito civil, direito internacional, direito do trabalho e direito previdenciário.

A lei traz uma abordagem que ultrapassa a dimensão punitiva ou restritiva de direitos para as pessoas agressoras, prevendo mecanismos de proteção e de prevenção à violência, a articulação entre as diversas áreas do direito e a atuação do sistema de justiça no atendimento integral das mulheres em situação de violência feito em formato de rede com outros setores (saúde, segurança pública, educação e assistência social) e com os demais poderes nos níveis federal, estadual e municipal.

## 2.1. O Projeto jurídico feminista

A Lei Maria da Penha é um eixo importante do chamado projeto jurídico feminista. Este se trata de um “projeto ético e político que não desconsidera a importância da lei e de reformas legais, mas não se reduz a ela e se sustenta no repertório de práticas e teorias críticas aos poderes violentos da lei, desenvolvidas no campo feminista” (SEVERI, 2018, p. 73). A LMP tem sido um suporte normativo a partir do qual se abrem novos campos para a disputa no direito, referente aos modelos de resposta aos problemas da efetivação dos direitos humanos das mulheres, aos desenhos institucionais das instituições formais e ao uso social que os movimentos sociais fazem do direito. Ainda que a lei não resolva, necessariamente, os paradoxos do feminismo em sua relação com o direito.

Entretanto, é necessário notar a domesticação do projeto jurídico feminista. Entre as formas dessa domesticação destaca-se a redução do processo histórico de luta do campo feminista para a aprovação da Lei Maria da Penha no chamado mito Maria da Penha, a naturalização da forma de domesticação da LMP e do projeto jurídico feminista que a sustenta por parte da dogmática jurídica, além do seu enquadramento, pelas teorias e dogmática jurídicas, como uma lei exclusivamente penal (SEVERI, 2018, p. 136). Nesse sentido, é importante pensar nos diversos projetos de lei que buscam alterar a LMP a partir do entendimento desta lei como um eixo do projeto jurídico feminista e em seu processo de domesticação.

Por fim, ainda que considerando a LMP como um marco jurídico inovador, algumas questões devem ainda ser debatidas como o fato do dispositivo legal não ter conseguido realizar um enfrentamento à violência doméstica de modo interseccional<sup>3</sup>, combinando raça e gênero, além de estar produzindo efeitos indesejáveis que recaem, com maior frequência e intensidade,

---

<sup>3</sup> Neste tópico, são importantes as contribuições de Patricia Hill Collins, Kimberlé Crenshaw, Lélia Gonzalez, Sueli Carneiro e entre outras.

sobre as populações negras. Nesse sentido, é necessário não assumir o termo “mulher” como um conceito homogêneo, mas considerar as assimetrias de poder no interior desse conceito<sup>4</sup>.

### **3. Alterações da lei até 2021**

Por mais de 10 anos, o movimento de mulheres e organizações feministas que atuaram intensamente no processo legislativo que deu origem à Lei Maria da Penha continuou a realizar campanhas junto aos parlamentares brasileiros para que a lei aprovada não passasse por mudanças legislativas enquanto não tivéssemos os mecanismos centrais de seu desenho bem implementados e que tivéssemos uma avaliação mínima sobre sua efetividade. Foi por isso que, graças à militância do movimento de mulheres e feministas junto ao Legislativo brasileiro, com campanhas como: "Não mexam na LMP, a lei precisa ser implementada", até o ano de 2017 não tivemos nenhuma alteração na Lei.

A partir do início das alterações em 2017, foram aprovadas duas leis em 2018, seis em 2019, uma em 2020 e uma em 2021. O quadro abaixo traz algumas das características das alterações realizadas no texto da Lei Maria da Penha até o ano de 2021:

---

<sup>4</sup> Sobre este tema, Butler (2003) afirma que a insistência sobre a coerência e unidade da categoria de mulheres rejeitou efetivamente a multiplicidade das interseções culturais, sociais e políticas em que é construído o espectro concreto das “mulheres”.

<b>Ano</b>	<b>Lei</b>	<b>Ementa</b>	<b>Partido da/o autora/autor</b>	<b>Regime de tramitação</b>
2017	Lei nº 13.505, de 8 de novembro de 2017	Dispor sobre o direito da mulher em situação de violência doméstica e familiar de ter atendimento policial e pericial especializado, ininterrupto e prestado, preferencialmente, por servidores do sexo feminino.	PDT	Urgência
2018	Lei nº 13.641, de 04 de abril de 2018	Tipificar o crime de descumprimento de medidas protetivas de urgência.	PMDB	Urgência
2018	Lei nº 13.772, de 19 de dezembro de 2018	Reconhecer que a violação da intimidade da mulher configura violência doméstica e familiar e criminalizar o registro não autorizado de conteúdo com cena de nudez ou ato sexual ou libidinoso de caráter íntimo e privado.	PMDB	Urgência
2019	Lei nº 13.827, de 13 de maio de 2019	Autorizar nas hipóteses que especifica, a aplicação de medida protetiva de urgência, pela autoridade judicial ou policial, à mulher em situação de violência doméstica e familiar, ou a seus dependentes, e para determinar o registro da medida protetiva de urgência em banco de dados mantido pelo Conselho Nacional de Justiça.	PR	Urgência
2019	Lei nº 13.836, de 4 de junho de 2019	Tornar obrigatória a informação sobre a condição de pessoa com deficiência da mulher vítima de agressão doméstica ou familiar.	PRB	Ordinária

2019	Lei nº 13.871, de 17 de setembro de 2019	Dispor sobre a responsabilidade do agressor pelo ressarcimento dos custos relacionados aos serviços de saúde prestados pelo Sistema Único de Saúde (SUS) às vítimas de violência doméstica e familiar e aos dispositivos de segurança por elas utilizados.	PSB e PSDB	Urgência
2019	Lei nº 13.880, de 8 de outubro de 2019	Prever a apreensão de arma de fogo sob posse de agressor em casos de violência doméstica, na forma em que especifica.	PSB e PROS	Urgência
2019	Lei nº 13.882, de 8 de outubro de 2019	Garantir a matrícula dos dependentes da mulher vítima de violência doméstica e familiar em instituição de educação básica mais próxima de seu domicílio.	PSDB	Urgência
2019	Lei nº 13.894, de 29 de outubro de 2019	Prever a competência dos Juizados de Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher para a ação de divórcio, separação, anulação de casamento ou dissolução de união estável nos casos de violência e para tornar obrigatória a informação às vítimas acerca da possibilidade de os serviços de assistência judiciária ajuizarem as ações mencionadas; e prever a competência do foro do domicílio da vítima de violência doméstica e familiar para a ação de divórcio, separação judicial, anulação de casamento e reconhecimento da união estável a ser dissolvida, para determinar a intervenção obrigatória do Ministério Público nas ações de família em que figure como parte vítima de	PSL	Urgência

		violência doméstica e familiar, e para estabelecer a prioridade de tramitação dos procedimentos judiciais em que figure como parte vítima de violência doméstica e familiar.		
2020	Lei nº 13.984, de 03 de abril de 2020	Estabelecer como medidas protetivas de urgência frequência do agressor a centro de educação e de reabilitação e acompanhamento psicossocial .	Senado Federal - Comissão de Direitos Humanos e Legislação Participativa	Urgência
2021	Lei nº 14.188, de 28 de julho de 2021	Definir o programa de cooperação Sinal Vermelho contra a Violência Doméstica como uma das medidas de enfrentamento da violência doméstica e familiar contra a mulher, em todo o território nacional; e modificar a modalidade da pena da lesão corporal simples cometida contra a mulher por razões da condição do sexo feminino e criar o tipo penal de violência psicológica contra a mulher.	PP, PL, AVANTE e PROS	Urgência

Fonte: Elaboração própria a partir dos dados disponíveis no site da Câmara dos Deputados.

Na análise realizada por Matos, Brito e Pasinato (2020, p. 41), as autoras identificaram nas novas leis aprovadas até 2020, algumas características como a predominância da autoria masculina, a tramitação no regime de urgência, a ausência de diálogo e de participação do movimento feminista, o reforço aos mecanismos punitivos e a dispensabilidade da maioria das alterações.

Em suma, a partir dos dados coletados acerca das alterações já realizadas na Lei Maria da Penha, é possível identificar entre os temas tratados o atendimento policial, as medidas protetivas, novas tipificações de delitos, punição patrimonial do autor e competência processual. Entre os partidos políticos dos autores e das autoras dos projetos, foram verificados onze partidos diferentes, e entre eles um maior número de partidos com o espectro político de centro e direita. Além disso, um tópico que foi levantado é o regime de tramitação, onde pudemos observar que das onze alterações, dez ocorreram sob o regime de urgência. Esta característica é importante tendo em vista que o recurso de tramitação de urgência elimina etapas da tramitação, o que pode representar ausência da participação da sociedade civil e afastamento de organizações e outros atores que poderiam contribuir com a discussão das propostas buscando manter o propósito da LMP.

#### **4. Perspectivas de análise dos projetos de lei**

Até o ano de 2017, não haviam sido aprovadas nenhuma mudança no texto da lei, porém esse cenário mudou drasticamente, em especial, após 2018, ano de grandes transformações no cenário político e institucional no país. De acordo com levantamento feito pela CFEMEA, uma análise inicial identificou mais de quatro centenas de projetos de lei até 2019, entre os quais foram selecionados 236 projetos que estavam em tramitação e que produziam impacto sobre a LMP. No ano de 2019, primeiro ano da 56ª Legislatura, foram 133 iniciativas, 56,35% do total das propostas em tramitação que direta e indiretamente modificam a LMP. É mais

que o dobro do acumulado dos projetos na 55ª Legislatura, que se encerrou com um total de 60 iniciativas tramitando (MATOS; BRITO; PASINATO, 2020, p. 50).

A maior parte das mudanças propostas, segundo o mesmo levantamento, resultam em um reforço da dimensão penal da Lei. Em análise feita por Matos, Brito e Pasinato (2020), os projetos de lei em tramitação em 2019 foram divididos de acordo com os temas, eixos e ordem de artigos da LMP da seguinte forma: conceito, prevenção, assistência, atendimento policial, medida protetiva, acesso à justiça, serviços, coibição, reparação e backlash. Desses dados, observou-se que os temas coibição, medida protetiva e assistência respondem por 70,3% (166) do total de propostas. No eixo coibição, em especial, que congrega 74 proposições, foram propostos 45 projetos de lei somente em 2019. Entre as principais questões trazidas pelos parlamentares em suas proposições em 2019, destacam-se as medidas impeditivas para os homens agressores assumirem cargos na administração pública direta ou indireta; o uso de dispositivos eletrônicos para proteção das ofendidas e o monitoramento eletrônico do agressor; a apreensão de arma de fogo sob a posse do agressor e medidas para o agressor restituir as despesas que o Estado venha a ter com a assistência, proteção da mulher e o cumprimento das medidas punitivas impostas.

Na análise de vinte e oito projetos de lei que versam sobre a violência doméstica, e dos discursos dos parlamentares, em tramitação nos anos 2017 e 2018, Capitanio e Budó (2020) identificaram duas categorias predominantes, o viés punitivista, com a defesa da punição do autor como medida de combate e prevenção do problema e a ocultação da individualidade da mulher a partir de discursos patriarcais e machistas e da reprodução da ideia da mulher como mãe.

No início de 2020, um pacote de propostas de alterações legislativas foi proposto por Sérgio Moro, o Ministro da Justiça e Segurança Pública à época. Algumas das propostas apresentadas às parlamentares da Bancada Feminista da Câmara dos Deputados foram: o aumento das penas mínima e máxima do crime de lesão

corporal, o aumento de pena nos crimes contra a honra quando se tratar de violência doméstica, a criminalização da violência psicológica e da violência patrimonial e a possibilidade de uso do monitoramento com tornozeleiras eletrônicas como medida protetiva (SEVERI; JUZO; FIRMINO, 2020).

Além da preocupação com o número disparado de Projetos de Lei que alteram o modelo de enfrentamento à violência doméstica contra as mulheres, evidencia-se o desmanche das políticas públicas e dos serviços ligados à implementação da Lei Maria da Penha. O orçamento federal destinado às políticas de enfrentamento à violência doméstica e familiar vem diminuindo desde 2015. Em 2019, não houve repasse por parte do Governo Federal de orçamento aos outros entes da federação para as políticas de violência doméstica. No início de 2020, o Governo Federal chegou a indicar recursos orçamentários zerados no Ministério da Mulher, Família e Direitos Humanos em tal temática (SEVERI; JUZO; FIRMINO, 2020).

## **5. Considerações finais**

Diante do exposto, observa-se a importância do movimento de mulheres na criação da Lei Maria da Penha, através do *advocacy* e de todo o acompanhamento do processo legislativo que até hoje elas continuam realizando. Ademais, é necessário reconhecer o papel da lei como eixo importante do chamado projeto jurídico feminista e se atentar à domesticação a que vem sendo submetido o modelo de enfrentamento à violência doméstica proposto pela LMP. Nesse sentido, mostra-se a importância de mapear os projetos de lei que alteram a LMP, buscando compreender os modelos de enfrentamento trazidos pelas tentativas de alterações e o modelo proposto pela LMP. Por exemplo, o caráter punitivista aparenta ser o grande foco das mudanças propostas, o que vem no sentido oposto da criação da LMP, que buscou não se restringir à questão penal. Além de identificar o teor das mudanças propostas em contraposição aos propósitos da lei, será importante nesta análise

refletir sobre questões trazidas pelas teóricas feministas como a necessidade de uma análise interseccional.

Dessa maneira, nossa pesquisa pretende colaborar com as análises já em curso feitas por organizações feministas relativas ao perfil das propostas de alteração da Lei Maria da Penha e seus efeitos no que se refere ao desenho das políticas de enfrentamento à violência doméstica e familiar contra mulheres e meninas no país.

## 6. Referências

BARSTED, Leila Linhares. Lei Maria da Penha: uma experiência bem-sucedida de *advocacy* feminista. In: CAMPOS, Carmen Hein de (Org.). **Lei Maria da Penha comentada em uma perspectiva jurídico feminista**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2011.

BRASIL. **Lei nº 11.340**, de 7 de agosto de 2006. Cria mecanismos para coibir a violência doméstica e familiar contra a mulher, nos termos do § 8º do art. 226 da Constituição Federal, da Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra as Mulheres e da Convenção Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência contra a Mulher; dispõe sobre a criação dos Juizados de Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher; altera o Código de Processo Penal, o Código Penal e a Lei de Execução Penal; e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2006. Disponível em: < [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2006/lei/l11340.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/lei/l11340.htm)> Acesso em: 13 set. 2021.

BUTLER, Judith. **Problemas de Gênero: feminismo e subversão da identidade**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003.

CALAZANS, Myllena; CORTES, Iáris. O processo de criação, aprovação e implementação da Lei Maria da Penha. In: CAMPOS, Carmen Hein de (Org.). **Lei Maria da Penha comentada em uma perspectiva jurídico feminista**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2011.

CAMPOS, Carmen Hein de (Org.). **Lei Maria da Penha comentada em uma perspectiva jurídico feminista**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2011.

CAPITANIO, Dábine Caroene; Budó, Marília de Nardin. Feminismo e política: a apropriação da agenda da violência doméstica contra a mulher nos projetos de lei da Câmara dos Deputados. **Redes: Revista Eletrônica Direito e Sociedade**, Canoas, v. 8, n. 1, p. 187-212, abr. 2020. Disponível em: <https://revistas.unilasalle.edu.br/index.php/redes/article/view/6389/pdf>. Acesso em: 10 jan. 2022.

LIBARDONI, Marlene. Fundamentos teóricos e visão estratégica da *advocacy*. **Revista Estudos Feministas**, Florianópolis, v. 8, n. 2, 2000. Disponível em: <https://periodicos.ufsc.br/index.php/ref/article/view/11936/11202>. Acesso em: 10 jan. 2022.

MATOS, Myllena Calazans; BRITO, Priscila; PASINATO, Wânia. A nova Lei Maria da Penha: análise das alterações recentes da Lei de enfrentamento à violência doméstica. In: SEVERI, F.; MATOS, M.; CASTILHO, E. (Orgs). **Tecendo fios das Críticas Feministas ao Direito no Brasil II: direitos humanos das mulheres e violências**, volume 2, novos olhares, outras questões. Ribeirão Preto: FDRP/USP, 2020.

SEVERI, Fabiana Cristina; JUZO, Ana Carolina de Sá; FIRMINO, Inara Flora Cipriano. As propostas oportunistas do legislativo no enfrentamento da violência doméstica. **Justificando**, maio de 2020. Disponível em: <https://www.justificando.com/2020/05/18/as-propostas-oportunistas-do-legislativo-no-enfrentamento-da-violencia-domestica/>. Acesso em: 10 jan. 2022.

SEVERI, Fabiana Cristina. **Lei Maria da Penha e o projeto jurídico feminista brasileiro**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2018.

**O ACESSO À JUSTIÇA E SUA INTERFACE COM O  
PROCESSO DECISÓRIO: PODE O EXERCÍCIO  
JURISDICIONAL SER MEIO DE MITIGAÇÃO DESSA  
GARANTIA CONSTITUCIONAL?**

ACCESS TO JUSTICE AND ITS INTERFACE WITH THE  
DECISION-MAKING PROCESS: CAN JURISDICTIONAL  
EXERCISE BE A MEANS OF MITIGATION OF THIS  
CONSTITUTIONAL GUARANTEE?

EL ACCESO A LA JUSTICIA Y SU INTERFAZ CON EL  
PROCESO DE TOMA DE DECISIONES: ¿PUEDE SER EL  
EJERCICIO JURISDICIONAL UN MEDIO DE MITIGACIÓN DE  
ESTA GARANTÍA CONSTITUCIONAL?

**Júlia Bernardes**

Mestranda em Direito pela Faculdade de Ciências Humanas e Sociais da  
Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho” – UNESP/Franca;  
Especialista em Ciências Criminais pela Faculdade de Direito de Ribeirão Preto –  
FDRP/USP

Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Estadual Paulista  
“Júlio de Mesquita Filho” – UNESP/Franca

E-mail: [julia.bernardes@unesp.br](mailto:julia.bernardes@unesp.br)

<http://lattes.cnpq.br/4453896186300463>

**Resumo:** As mudanças no significado sociopolítico de acesso à justiça evidenciaram que a mera garantia de igualdade de acesso, fundamento que tradicionalmente impulsionou as reformas jurídicas neste âmbito, não é suficiente para garantir o alcance de resultados individual e socialmente justos. O empenho para se atingir essa segunda finalidade básica do conceito passa pelo reconhecimento de que diversos outros aspectos, além daqueles atinentes à estrutura e aos procedimentos existentes no Poder Judiciário, influenciam na justiça de uma decisão. Neste contexto, o presente trabalho objetiva refletir acerca da possibilidade de

aspectos extralegais relacionados ao fenômeno do processo decisório – sobretudo aspectos subjetivos e sociais – impactarem na efetividade do acesso à justiça. Para tanto, analisar-se-á a evolução do conceito de acesso à justiça e as soluções historicamente apresentadas para mitigar as barreiras de acesso, passando-se à reflexão acerca do processo decisório como elemento central para a efetiva concretização desse direito, com a propositura de uma discussão sobre o perfil do tomador de decisão e os reflexos de seus aspectos subjetivos no direito de acesso à justiça. Como conclusão, evidencia-se que a justificação das decisões judiciais é construída para auditórios específicos, isto é, para determinados grupos sociais que ostentam certa importância para o magistrado em questão, mitigando a efetividade do acesso à justiça para os demais grupos.

**Palavras-chave:** acesso à justiça. abordagem epistemológica. processo decisório. aspectos extralegais. homogeneidade do judiciário.

**Abstract:** Changes in the sociopolitical meaning of access to justice have shown that the mere guarantee of equal access, the foundation that has traditionally driven legal reforms in this area, is not enough to guarantee the achievement of individual and socially fair results. The effort to achieve this second basic purpose of the concept involves the recognition that several other aspects, in addition to those related to the structure and procedures existing in the Judiciary, influence the justice of a decision. In this context, the present work aims to reflect on the possibility of extralegal aspects related to the phenomenon of the decision-making process – especially subjective and social aspects – impacting the effectiveness of access to justice. In order to do so, the evolution of the concept of access to justice and the solutions historically presented to mitigate the barriers to access will be analyzed, moving on to a reflection on the decision-making process as a central element for the effective realization of this right, with the proposal of a discussion on the profile of the decision maker and the reflexes of its subjective aspects in the right of access to justice.

As a conclusion, it is evident that the justification of judicial decisions is built for specific audiences, that is, for certain social groups that have a certain importance for the magistrate, what mitigates the effectiveness of access to justice for the other groups.

**Keywords:** access to justice. epistemological approach. decision-making process. extralegal aspects. homogeneity of the judiciary.

## 1. Introdução

Tradicionalmente, as reformas jurídicas adotadas com o objetivo de mitigar as barreiras de acesso à justiça preocuparam-se essencialmente com a garantia de representação efetiva para interesses antes não representados, ou mal representados, reunindo esforços no sentido de desburocratizar e informalizar o acesso a um provimento jurisdicional, especialmente para coletividades economicamente hipossuficientes. Apenas recentemente, e tendo como um de seus marcos mais expressivos, em âmbito nacional, a Lei 11.340/2006 (Lei Maria da Penha), é que se verificou o início de um processo de reconhecimento de que as meras garantias formais de igualdade e inafastabilidade da jurisdição não seriam suficientes para garantir um resultado individual e socialmente justo em demandas judiciais, revelando-se a importância de se voltar o olhar com maior atenção aos grupos sociais vulneráveis quando se trata do tema.

Neste sentido, é possível afirmar que, nos Estados contemporâneos, a busca pela democratização do acesso à justiça, além de subestimar a existência de desigualdades outras que não as de classe, tem se desenvolvido sob a vigilância de grupos dominantes. Como consequência, os obstáculos apontados se restringem a enfatizar as limitações funcionais e estruturais do sistema existente, sem questionamentos mais profundos acerca de sua composição e cultura, por exemplo, motivo pelo qual as soluções propostas se inserem no âmbito de uma abordagem estrutural-funcionalista, que continua a promover a

responsabilidade e centralidade do Estado na promoção desse direito (LAURIS, 2015).

Ocorre que, de acordo com este entendimento, a melhoria do acesso à justiça poderia ser alcançada meramente por meio de reformas na mecânica de funcionamento do Poder Judiciário, desconsiderando-se, por consequência, uma série de outros aspectos – legais ou extralegais – que influenciam no processo decisório e que podem, em última medida, impactar no resultado do provimento jurisdicional. Assim, o desenvolvimento de críticas epistemológicas acerca do tema não se solidificou a ponto de promover mudanças de fato na sua mecânica de funcionamento, o que acaba, sob a roupagem de um ampliação das vias para se chegar ao Poder Judiciário, por produzir e reproduzir desigualdades pelo direito (LAURIS, 2015).

Neste sentido, com vistas a contribuir para a composição de uma agenda de pesquisa que reflita sobre aspectos que atinjam o próprio conceito de justiça do acesso, e sua efetividade, o presente trabalho busca refletir acerca do impacto de aspectos extralegais, relacionados ao exercício jurisdicional, no direito constitucional de acesso à justiça. Para tanto, partindo de um entendimento que concebe o processo decisório como elemento intrínseco deste direito, parte-se de uma vertente metodológica denominada jurídico-sociológica para se analisar o direito como variável dependente da sociedade e a trabalhar com as noções de eficiência, eficácia e efetividade dessa relação (DIAS; GUSTIN, 2006).

O trabalho se desenvolverá a partir do método de procedimento de revisão bibliográfica e, como método de abordagem, adotou-se o método dedutivo, visto que se pretende, explicitando o conteúdo de algumas premissas, estabelecer uma possível relação de subordinação entre elas, chegando-se à conclusão a ser apresentada. Assim, o desenvolvimento deste trabalho se dará, em linhas gerais, pelo destaque de dois momentos: no primeiro, será analisada a evolução do conceito de acesso à justiça e as soluções historicamente apresentadas para mitigar as barreiras de acesso. Posteriormente, passa-se à reflexão

acerca do processo decisório como elemento central para a efetiva concretização desse direito, propondo-se uma discussão sobre o perfil do tomador de decisão e os reflexos de seus aspectos subjetivos no direito de acesso à justiça.

## **2. A concepção de acesso à justiça no tempo**

O estudo acerca do acesso à justiça encontra no Projeto de Florença uma de suas referências teóricas fundamentais. Iniciado na década de 1970, em consonância com um movimento que começava na mesma época em diversos países do mundo — o *access-to-justice movement*— e coordenado por Mauro Cappelletti e Bryant Garth, o Projeto de Florença é considerado como uma das conceitualizações de maior influência a respeito do tema, sendo resultado de um estudo comparado realizado em trinta países por investigadores de diferentes áreas.

Em um dos ensaios resultantes do Projeto, Cappelletti e Garth (1988) vinculam a essência da ideia de acesso à justiça, sob um critério temporal e qualitativo, com as sucessivas mudanças de perspectivas do Estado. Neste sentido, nos Estados liberais dos séculos XVIII e XIX, o direito ao acesso à proteção judicial significava essencialmente o direito formal de propor ou contestar uma ação. Neste momento, o estudo do tema era tipicamente formalista, dogmático e indiferente aos problemas reais existentes no âmbito social, refletindo uma visão individualista dos direitos, retratada sobretudo nas “declarações de direito” típicas desse período (CAPPELLETTI; GARTH, 1998).

No mesmo sentido, à medida em que as sociedades cresceram em tamanho e complexidade e as relações passaram a assumir, cada vez mais, caráter mais coletivo que individual, reconheceu-se a existência de direitos e deveres sociais dos governos, comunidades, associações e indivíduos. Esses novos direitos humanos seriam necessários para tornar efetivos, isto é, realmente acessíveis a todos, os direitos anteriormente proclamados. Nesta ocasião, a atuação positiva do Estado passou a ser tida como

necessária para assegurar o gozo dos direitos sociais básicos e o acesso à justiça foi assumido como o requisito fundamental de um sistema jurídico que pretenda garantir, e não apenas declarar, os direitos de todos (CAPPELLETTI; GARTH, 1998).

A teorização decorrente da investigação do Projeto Florença, contudo, corresponde apenas a uma primeira fase do estudo do tema. A segunda fase, atestada por autores como Mattei (2007) e Élide Lauris (2009), descortina um período no qual se assistiu a um avanço do liberalismo econômico, crise do Estado-Providência e sucessivos cortes orçamentais, que alcançaram inclusive os grandes pilares de proteção social. Neste cenário, a lógica da universalidade de acesso foi substituída pela de racionamento dos serviços jurídicos, visando sobretudo a redução de custos por meio do controle de políticas públicas. Assim, pode-se afirmar que, atualmente, a concepção da abrangência do direito de acesso à justiça assume uma configuração instável, marcada pela influência simultânea de diferentes aspirações e interesses, que enfrentam, de um lado, um ordenamento jurídico altamente protetivo e garantista, e, de outro, um contexto político preponderantemente marcado pela lógica de redução de custos.

Se, por um lado, é possível observar uma certa linearidade na relação entre perspectivas do Estado e acesso à justiça nos assim considerados Estados “centrais”, por outro, observa-se uma confusão desses elementos nos Estados periféricos e semiperiféricos, dentre os quais se insere o Brasil. Ainda que durante os anos 1980 o Brasil também tenha participado da discussão que ocorria nos demais países sobre direitos coletivos e sobre a informalização das agências de resolução de conflitos, aqui estas discussões são provocadas não pela crise do Estado de bem-estar social, como acontecia então nos países centrais, mas sim pela exclusão da grande maioria da população de direitos sociais básicos, exclusão esta causada tanto em função da tradição liberal-individualista do ordenamento jurídico brasileiro, como em razão da histórica marginalização sócio-econômica dos setores

subalternizados e da exclusão político-jurídica provocada pelo regime pós-64 (JUNQUEIRA, 1996).

Numa perspectiva sociopolítica, Santos (2007) identifica um campo de luta para se definir o papel da justiça. De um lado, encontra-se o que denomina de “campo hegemônico”, cujos protagonistas são as grandes instituições financeiras e demais agências internacionais de desenvolvimento, essencialmente vinculadas aos negócios e interesses econômicos, e que reclamam, em razão de seus interesses, por uma justiça eficiente, célere e que assegure a previsibilidade dos negócios, segurança jurídica, e salvaguarda da propriedade. De outro lado, no denominado “campo contrahegemônico”, atuam os cidadãos que tomaram consciência de seus direitos sociais e econômicos, e veem no direito uma ferramenta de mudança social (SANTOS, 2007). Neste cenário, a posição assumida por cada um desses atores e instituições no que toca à definição da política pública de acesso à justiça é fator determinante na concretização dos modelos de acesso em uma sociedade. (LAURIS, 2009).

Não obstante a incerteza acerca de sua abrangência e definição, a ideia de “acesso à justiça” exprime duas finalidades básicas do sistema jurídico: primeiramente, deve ser igualmente acessível a todos; em segundo lugar, deve produzir resultados que sejam individual e socialmente justos, sendo certo que a justiça social pressupõe, em certa medida, o acesso efetivo (CAPPELLETTI; GARTH, 1998). Partindo desta concepção, significativa parcela da literatura que aborda o tema preocupou-se primordialmente com o primeiro aspecto, buscando identificar e propor alternativas às barreiras que impediam o igual acesso dos indivíduos ao sistema de justiça.

Marc Galanter (2018) chamou a atenção para os obstáculos existentes em um dos elementos que compõem o sistema jurídico – as partes. Com o objetivo de propor reflexões sobre o modo pelo qual a arquitetura básica do sistema jurídico cria e limita as possibilidades de que ele seja utilizado como meio de transformação redistributiva, isto é, como mecanismo sistematicamente equalizador, delineou a questão que ficou

conhecida como “possibilidade das partes”. Segundo o autor, diferentes tipos de parte podem acessar o sistema jurídico, e os efeitos dessas diferenças operam no modo como o sistema funciona. Neste sentido, “jogadores habituais” e “participantes eventuais”, como são chamadas pelo autor, a depender da frequência com que litigam, gozam, respectivamente, de vantagens e dificuldades inerentes à sua condição, de modo que um sistema formalmente neutro com relação a “quem tem” perpetuaria e aumentaria as vantagens dos primeiros. Assim, o autor conclui propondo mudanças no nível das posições ocupadas pelas partes (GALANTER, 2018).

Como se observa, as dificuldades destacadas por Galanter, apesar de centradas na posição ocupadas pelas partes, limitam-se à evidência das vantagens e dificuldades que cada uma delas possui a depender de elementos como a habitualidade do contato com o Poder Judiciário e os recursos pessoais e financeiros disponíveis para lidar com os custos de um processo. No mesmo sentido, Cappelletti e Garth (1988) também apontam as diversas barreiras tidas como impeditivas ao acesso igualitário dos indivíduos ao sistema de justiça, destacando questões relacionadas às custas judiciais, ao tempo de duração do processo, às diferentes possibilidades das partes, e problemas especiais dos interesses difusos (CAPPELLETTI; GARTH, 1998). Neste contexto, o despertar de interesse em torno do acesso efetivo à justiça levou, a partir de 1965, ao estabelecimento de três posições básicas, as quais emergiram em sequência mais ou menos cronológica, e ficaram conhecidas como “as três ondas de acesso à justiça”.

A primeira onda consistiu no implemento de esforços para conferir assistência judiciária gratuita aos mais pobres. O segundo grande momento centrou seu foco de preocupação especificamente nos interesses difusos, propondo reflexões acerca da imprecisão da utilização de diversas noções tradicionais do processo civil (as ideias de legitimidade ativa, citação, representação e coisa julgada, por exemplo) para a tutela desses direitos. Por fim, a terceira onda reconheceu os limites das duas primeiras, preocupadas

essencialmente com o encontro de representação efetiva para interesses antes não representados, ou mal representados, conferindo um enfoque mais amplo ao tema. Assim, essa terceira onda propõe como centro de sua atenção o conjunto geral de instituições e mecanismos, pessoas e procedimentos utilizados para prevenir e processar disputas nas sociedades modernas, ficando conhecida como “o enfoque do acesso à justiça” (CAPPELLETTI; GARTH, 1998).

No Brasil, o movimento acadêmico e jurídico-político em torno do acesso à justiça compreende dois eixos principais. Em um deles, ocorrido especialmente na primeira metade dos anos 1980, encontram-se os estudos acerca do acesso coletivo à justiça, impulsionados sobretudo pelos novos movimentos sociais e as primeiras greves do final dos anos 1970. No outro, o foco são as formas estatais e não estatais de resolução de conflitos, ganhando espaço a instituição de mecanismos informais, como os Juizados Especiais (JUNQUEIRA, 1996). Nesta segunda vertente, a preocupação fundamental deixa de ser a luta por direitos coletivos e se torna a possibilidade – ou mesmo, a urgência – de se alargar a cultura cívica no Brasil, entendida em função das expectativas construídas pelos indivíduos em relação ao governo e às suas instituições (SANTOS, 1993).

Como se observa, a grande lacuna existente entre a garantia formal de acesso à justiça e sua realização enquanto mecanismo efetivo de concretização dos direitos positivamente previstos limitaram a discussão do tema e as propostas de soluções à necessidade de ampliação e garantia de oportunidades, o que se deu através de propostas que abrangiam a redução de custos ou revisão de estruturas ou procedimentos. As mudanças no significado sociopolítico de acesso à justiça, contudo, evidenciaram que a mera garantia de igualdade de acesso não seria suficiente para a garantia de igualdade de resultados. O empenho para se buscar resultados que sejam individual e socialmente justos passa pelo reconhecimento de diversos aspectos que vão além daqueles atinentes à estrutura do Poder Judiciário. No tópico subsequente,

examina-se em que medida a própria dinâmica decisória, e seus aspectos inerentes, podem impactar neste processo.

### **3. O processo decisório como elemento de um acesso à justiça efetivo**

No âmbito do direito, a tese clássica, originada pela tradição filosófica grega, segundo a qual a estratégia fundamental para produzir boas decisões seria formar bons julgadores, foi substituída pela concepção de que, para se alcançar julgamentos adequados, o necessário seria a criação de boas leis, definidoras de critérios objetivos e aplicáveis de forma impessoal (COSTA, 2008). Neste contexto, o fenômeno do processo decisório judicial foi construído sob o fundamento de objetividade e impessoalidade, de modo que as teorias que se propunham a estudá-lo desconsideravam a presença de aspectos outros que não os legais e a ideia de justiça de uma decisão desenvolveu-se atrelada à noção de objetividade.

No século XX, diversas teorias sinalizaram o caráter idealista das hermenêuticas dogmáticas e indicaram que uma visão realista dos processos decisórios deveria reconhecer que decisões judiciais seriam manifestações de preferências políticas. Essas teorias, formuladas por positivistas, realistas e hermenêuticos, denunciavam a inviabilidade de se justificar racionalmente os processos decisórios. Os limites das teorias positivistas (que negavam a possibilidade de uma dogmática tradicional), da hermenêutica tradicional (voltada a elaborar metodologias decisórias baseadas em critérios dogmáticos) e das teorias da argumentação (que se limitavam a renovar as pretensões dogmáticas do direito) logo foram evidenciados. Por outro lado, o realismo jurídico, concepção que se comprometeu com a ideia de explicar racionalmente o fenômeno decisório através de conexões causais, configurou-se em inspiração teórica para a atual existência de pesquisas voltadas a compreender o processo de tomada de decisões (COSTA; HORTA, 2017).

Nos últimos anos, a literatura especializada passou a reconhecer a existência de influências externas com impactos diretos no processo de tomada de decisão. Desde a década de 1940, cientistas políticos norte-americanos dedicam-se ao estudo do tema, a partir de diversas pesquisas empíricas, o que resultou no desenvolvimento de teorias e modelos que explicam a influência de aspectos extralegais na decisão judicial. Uma das literaturas que se debruça sobre o tema é oriunda da psicologia cognitiva e social, dentro da qual se insere a ideia de que o processo de interpretação de determinada situação, assim como o processo de tomada de decisão, é fortemente influenciado por fatores que vão desde predisposições inconscientes e automáticas do julgador – como acontece com a incidência de vieses implícitos – abrangendo, ainda, aspectos relacionados ao seu meio ambiente e os reflexos desse meio nos comportamentos assumidos.

Dentre os argumentos propostos por estudiosos dos modelos estratégicos de comportamento judicial, Lee Epstein e Jack Knight (1998) defendem que decisões judiciais não podem ser entendidas sem se considerar a natureza estratégica do contexto no qual são formuladas. Juízes, neste sentido, não tomam decisões isoladamente, motivo pelo qual se mostram constantemente atentos às preferências dos demais atores envolvidos nesse processo, sejam eles seus colegas de tribunais ou outros atores políticos e/ou sociais, além de levar em consideração as ações que lhes são esperadas (EPSTEIN; KNIGHT, 1998). É certo que as variáveis extrajurídicas possuem maior relevância para explicar os resultados das decisões de cortes superiores, mas os estudos apresentados pelos autores permitem observar que juízes são, de fato, atores estratégicos, que barganham, acomodam e alteram opiniões com vistas a alcançar o resultado mais próximo possível dentro de seu objetivo, além de pensar de forma prospectiva, levando em consideração, ainda, relacionamentos estratégicos.

No mesmo sentido, a partir do conceito de *self-presentation* (esforços feitos pelas pessoas para, através de boas impressões, alcançar popularidade e respeito), Baum (2006) analisa de que

forma diferentes audiências podem interferir no processo decisório. Em síntese, para o autor, pessoas querem ser gostadas e respeitadas por aqueles que são importantes para elas (pessoas são motivadas pela manutenção e incremento de sua autoestima, a qual não se desenvolve se não através de relações sociais). Neste sentido, o desejo de ser gostado e respeitado afeta o comportamento do indivíduo; e, tendo em vista que juízes são pessoas, terão, conseqüentemente, seus comportamentos influenciados pelos grupos que pretendem agradar. Assim, o autor conclui que, ao lado de interesses estratégicos, legais ou políticos, o desejo de ser bem quisto e respeitado por aqueles que, de alguma forma, são importantes, interfere no processo decisório (BAUM, 2006).

Na mesma medida em que a necessidade de ser bem quisto por determinado grupo interfere no processo decisório, este mesmo grupo, em última análise, interfere na própria percepção do magistrado acerca de fatos com possíveis conseqüências jurídicas. Neste âmbito, Kahan *et al* (2012) conduziram um experimento para avaliar o impacto do que denominaram de *cultural cognition*, assim entendido como a influência inconsciente dos compromissos assumidos pelo grupo ao qual o indivíduo pertence em sua percepção acerca de fatos com conseqüências legais. Os resultados, em síntese, sustentam a hipótese apresentada, segundo a qual a cognição culturalmente motivada influenciaria a percepção dos indivíduos sobre os fatos (KAHAN *et al*, 2012). De acordo com a pesquisa apresentada, portanto, o que as pessoas veem, e, conseqüentemente, o que apreendem de determinada situação, geralmente é um reflexo daquilo o que valorizam.

Em uma perspectiva semelhante, Furgeson e Babcock (2012) discutem como a ideologia pode influenciar a cadeia de processos mentais que envolve a interpretação legal na tomada de decisão judicial, mesmo que de forma inconsciente. Em síntese, afirmam que as decisões judiciais podem ser explicadas por questões de motivação, mas que estas devem ser associadas aos vieses cognitivos que inevitavelmente permeiam os processos de pesquisa, avaliação a recuperação de informações. Assim, embora

muitas vezes não estejam cientes do impacto da ideologia em suas decisões, juízes, inconscientemente, acabam por confundir resultados legais aparentemente necessários com políticas que simplesmente preferem (BABCOCK; FURGESON, 2012).

Os estudos supra referenciados corroboram a ideia de que o processo decisório judicial, longe de ser um mecanismo cujo funcionamento decorre exclusivamente daquilo o que está previsto no âmbito do direito positivo, é um fenômeno significativamente influenciado por elementos subjetivos, muitas vezes manifestados inconscientemente, e aspectos sociais, que culminam em comportamentos que buscam a reafirmação de determinada identidade social e a construção de uma reputação judicial. Trata-se de significativo avanço no âmbito do estudo da teoria da decisão judicial, na medida em que reconhecem a utopia dos ideais de completa objetividade do julgador. Estes ideais ainda hoje persistem e almejam o desenvolvimento de uma metodologia hermenêutica capaz de conduzir a decisões tidas como objetivamente corretas, desconsiderando, por consequência, a incidência, ainda que acidental, de quaisquer preferências político-ideológicas, pessoais, entre outras, na decisão judicial.

Ocorre que, sob uma outra perspectiva, a revelação da influência significativa de fatores extrajurídicos nos fenômenos de interpretação de informações e tomada de decisões denuncia um dos grandes obstáculos relacionados ao tema do acesso à justiça enquanto mecanismo de produção de resultados individual e socialmente justos: a homogeneidade do Poder Judiciário. As adversidades desse obstáculo são evidenciadas desde o desenvolvimento da noção de pluralismo jurídico, que justamente se contrapõe à imagem de uma sociedade homogeneizada pressuposta nas análises sobre direito estatal.

Santos (1988) definiu o pluralismo jurídico como contradições interclassistas e intraclassistas que, relevadoras dos diferentes modos como se reproduz a dominação político-jurídica, se condensam na “criação de espaços sociais, mais ou menos segregados, no seio dos quais se geram litígios ou disputas

processados com base em recursos normativos e institucionais internos.” (SANTOS, 1988). Neste sentido, o direito de Pasárgada atesta não apenas a produção de uma nova ordem jurídica paralela ao direito oficial, mas a impossibilidade de os habitantes daquela comunidade, percebida como ilegal pelo direito oficial, buscarem soluções para seus conflitos no ordenamento jurídico e nas instâncias judiciais.

Assim, se se verifica dificuldades de parcelas da população em se reconhecerem como inseridas no âmbito de abrangência do direito normativo estatal, é de se esperar que não se reconheçam enquanto pares daqueles incumbidos do processo decisório judicial, especialmente a partir da constatação de que profissionais do direito, neles incluídos os juízes, gozam de um prestígio social que os afasta de parte da população. Os marcadores subjetivos, sociais e ideológicos dos juízes são díspares e distantes daqueles auferidos pela grande maioria da população, e essa divergência impacta diretamente na busca por um julgamento individual e socialmente justo. Como agravante, tem-se o fato de que, longe de se buscar alguma forma de se mitigar essas diferentes concepções, o que se observa é a reprodução de um estigma social daquilo o que é ser e se comportar como um juiz de direito.

No estudo intitulado “O gênero da justiça e a problemática da efetivação dos direitos humanos das mulheres”, Severi (2016) apresenta dados empíricos resultantes de suas atividades de pesquisa, iniciadas em 2012, que buscam analisar as relações entre os tribunais de justiça, especialmente os tribunais do estado de São Paulo (TJSP) e Pará (TJPA), e a sociedade brasileira, objetivando uma compreensão crítica acerca das dificuldades de acesso à justiça e de efetivação dos direitos humanos das mulheres. Os dados apresentados confirmam que o Poder Judiciário brasileiro ainda é predominantemente composto por homens brancos, apesar da ampliação da participação das mulheres nas últimas décadas, chamando a atenção, portanto, para a persistência de fatores de gênero e de raça-etnia na orientação da mobilidade dos membros do Poder Judiciário brasileiro, e para a persistência de barreiras,

muitas delas invisíveis, para a progressão de profissionais que não se configuram no padrão estabelecido (SEVERI, 2016).

De acordo com o estudo, afirmações de que um maior percentual de juízas poderia tornar os tribunais mais receptivos às demandantes mulheres ou fortalecer uma perspectiva de gênero no processo decisório não são confirmadas em pesquisas realizadas. Isso porque os processos de construção social do que é ser juiz ou juíza resultaram em uma suposta neutralidade do profissionalismo, que inviabiliza as especificidades. Assim, ainda que possa haver heterogeneidade em termos de gênero, raça e sexualidade na composição dos tribunais, ela tende a desaparecer frente a uma identidade profissional do que é ser juiz ou juíza, marcada por elementos próprios de um *ethos* fortemente atrelado ao gênero masculino, necessariamente branco e heterossexual (SEVERI, 2016).

Sob a mesma perspectiva, Biwer (2019), ao analisar as sugestões existentes para combater os efeitos da incidência de vieses implícitos no âmbito judicial, indica a insuficiência da proposta segundo a qual um tribunal composto por juízes com diferentes características e com histórias de vida distintas seria suficiente para melhor atender a uma ampla gama de litigantes. Neste sentido, estudo comandado por Rachlinski (2009) demonstrou que a exposição a um grupo de estimados colegas negros não é suficiente para contrariar as influências sociais que levam a preconceitos implícitos, aduzindo, dessa forma, que a exposição a um grupo diversificado, por si só, não aparenta ser suficiente para neutralizar as influências sociais que levaram à formação da subjetividade dos juízes (BIWER, 2019).

É neste ponto, portanto, que se deve olhar com cautela: os elementos subjetivos que interferem no processo decisório judicial, ainda que de forma implícita, e, especialmente, os elementos resultantes da identidade social do grupo ao qual o juiz faz parte e o comportamento por ele adotado com vistas a resguardar sua reputação social, voltam-se restritivamente a uma pequena parcela da sociedade, não representativa, portanto, da maioria. Neste sentido, é possível que se constate que aqueles que não estão

inseridos dentro do âmbito social dos julgadores estariam excluídos da abrangência da audiência que os juízes pretendem agradar, de modo que não seriam plenamente atendidos em termos de eficácia do acesso à justiça, uma vez que um resultado individual e socialmente justo para um litígio submetido ao âmbito jurisdicional não prescinde da identificação dos elementos subjetivos das próprias partes.

Por fim, importa trazer ao debate o fato de que ideologias podem se transformar em formas de legitimação de dominação em relações de poder. Isso porque o processo decisório se exterioriza por meio de um discurso, e quando ideologias são mapeadas em discursos, geralmente são expressadas em termos de suas estruturas básicas, dentre as quais se destaca a polarização entre descrições positivas sobre o seu próprio grupo e descrições negativas sobre o grupo do qual você não faz parte, enfatizando, portanto, seus pontos positivos, e des-enfatizando os negativos (VAN DIJK, 2006). Também nesta perspectiva, portanto, a garantia do acesso à justiça, quando analisada através do elemento processo decisório, apresenta-se como mitigada para determinadas comunidades sociais, na medida em que são desconsideradas enquanto audiência específica dos magistrados.

#### **4. Conclusão**

Uma análise da literatura referente ao tema do acesso à justiça, em âmbito nacional ou internacional, permite a inferência de que, dentro da perspectiva tradicional, as discussões acerca do tema estariam limitadas às preocupações voltadas à garantia de acesso igualitário para todos os cidadãos. Ocorre que a concepção de acesso à justiça não pode se restringir a esse seu primeiro aspecto – deve buscar, em igual medida, que os resultados obtidos por aqueles que se socorrem à jurisdição estatal sejam individual e socialmente justos. Neste sentido, o olhar referente ao tema deve ultrapassar as fronteiras da estrutura do Poder Judiciário, procurando entender como, de fato, se constituem os processos decisórios.

Os estudos realizados e sistematizados pela literatura referente ao comportamento judicial evidenciam a ideia de que o processo decisório judicial, longe de ser um mecanismo cujo funcionamento decorre exclusivamente daquilo o que está previsto no âmbito do direito positivo, é um fenômeno significativamente influenciado por elementos subjetivos e sociais, culminando em comportamentos que visam a afirmação de determinada identidade social. Ocorre que a identidade dos juízes corresponde à identidade de uma parcela diminuta da população, o que é agravado pelo fato de que, longe de se buscar uma tentativa de reaproximação entre essas visões, o Poder Judiciário objetiva a reprodução de uma suposta identidade profissional do que é ser juiz ou juíza, marcada por elementos próprios.

Assim, quando se evidencia que fatores como ideologia, reputação social e necessidade de agradar determinadas audiências são fatores que influenciam o processo decisório, evidencia-se também que a justificação das decisões judiciais é construída para auditórios específicos, isto é, para determinados grupos sociais que ostentam certa importância para o magistrado em questão, em detrimento dos demais grupos. Neste sentido, afirma-se a importância de se compor uma agenda de pesquisa que proponha uma análise epistemológica do fenômeno do acesso à justiça, o que aqui se faz mediante o exame da influência que aspectos extralegais inerentes ao exercício do poder jurisdicional podem vir a exercer na efetivação desse direito constitucional.

Constata-se que a mera abordagem estrutural-funcionalista, que desconsidera o perfil dos magistrados e a influência de todos os aspectos extralegais acima apontados no processo decisório, não se traduz como eficiente para ampliar de forma efetiva o acesso à justiça. Assim, para se evitar que o direito se consolide como meio de produção e reprodução de igualdades, deve-se buscar, além da remoção do estigma associado à influência dos aspectos subjetivos nos processos decisórios, o que permitiria, aos juízes, sua abordagem, a necessidade de se pensar em formas de regulamentação que naturalize o tema e garanta o máximo de

transparência possível a esse processo. Por fim, a busca pela diversificação da composição do Judiciário é uma importante aliada desse processo, na medida em que impacta na reprodução de supostos padrões sociais do que seria ser um juiz ou juíza, além de possibilitar a representação e fortalecimento do poder de parcelas sociais que hoje não ocupam, em condições de igualdade, esses lugares.

## 5. Referências

BABCOCK, L; FURGESON, J. Legal interpretation and intuitions of public policy. In: HANSON, J. (ed.). **Ideology, psychology, and law**. [S. l.]: Oxford University Press, 2012. p. 684–704.

BAUM, Lawrence. **Judges and their audiences**: a perspective on judicial behavior. Princeton: Princeton University Press, 2006.

BIWER, Meagan. Implicit Bias In The Judiciary: Confronting The Problem Through Normalization. **Indiana Journal of Law and Social Equality**, [s. l.], v. 7, Summer 6-7 2019. Disponível em: <https://www.repository.law.indiana.edu/ijlse/vol7/iss2/2/>. Acesso em: 26 ago. 2021.

CAPPELLETTI, Mauro; GARTH, Bryant. **O acesso à justiça**. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 1988.

COSTA, Alexandre A. **Direito e método**: diálogos entre a hermenêutica filosófica e a hermenêutica jurídica. 2008. 421 f. Tese (Doutorado em Direito) - Universidade de Brasília, Brasília, 2008.

COSTA, Alexandre de Araújo; HORTA, Ricardo de Lins e. Das teorias da interpretação à teoria da decisão: por uma perspectiva realista sobre as influências e constrangimentos sobre a atividade judicial. **Revista Opinião Jurídica**, Fortaleza, n. 20, p. 271-297, jan./jun. 2017.

DIAS, Maria Tereza Fonseca; GUSTIN, Miracy Barbosa de Sousa. **(Re)pensando a pesquisa jurídica**. 4. ed. Belo Horizonte: Editora Del Rey, 2015.

EPSTEIN, Lee; KNIGHT, Jack. **The choices justices make**. Washington: CQ Press, 1998, p. 56-182.

GALANTER, Marc. **Por que "quem tem" sai na frente**: especulações sobre os limites da transformação no direito. São Paulo: FGV Direito SP, 2018. 150 p.

JUNQUEIRA, Eliane Botelho. Acesso à justiça: um olhar retrospectivo. **Revista Estudos Históricos: Justiça e Cidadania**, [s. l.], v. 9, n. 18, p. 389-402, 1996.

KAHAN, Dan M.; *et al.* 'They Saw a Protest': Cognitive Illiberalism and the Speech-Conduct Distinction. **Stanford Law Review**, [s. l.], v. 64, n. 4, Abril 2012. Disponível em: <https://scholarship.law.cornell.edu/facpub/400/>. Acesso em: 22 ago. 2021.

LAURIS, Élida. Entre o social e o político: A luta pela definição do modelo de acesso à justiça em São Paulo. **Revista Crítica de Ciências Sociais** [On-line], 87 | 2009, posto on-line no dia 15 outubro 2012, consultado o 14 junho 2020. URL: <http://journals.openedition.org/rccs/1464>; DOI: <https://doi.org/10.4000/rccs.1464>.

LAURIS, Élida. Para uma concepção pós-colonial do direito de acesso à justiça. **Hendu – Revista Latino-Americana de Direitos Humanos**, [S.l.], v. 6, n. 1, p. 5-25, nov. 2015. ISSN 2236-6334. Disponível em: <https://periodicos.ufpa.br/index.php/hendu/article/view/2458>. Acesso em: 01 abr. 2021.

MATTEL, Ugo. Access to Justice: A Renewed Global Issue?. **Electronic Journal of Comparative Law**, [s. l.], v. 11.3, Dez 2007.

RACHLINSKI, Jeffrey J. et al. Does Unconscious Racial Bias Affect Trial Judges?. **Notre Dame Law Review**, [s. l.], v. 84, p. 1195-1246, 2009.

SANTOS, Boaventura de Sousa. **Para uma revolução democrática da justiça**. São Paulo: Cortez, 2007.

SANTOS, Boaventura de Sousa. **O discurso e o poder**: ensaio sobre a sociologia da retórica jurídica. Porto Alegre: Fabris, 1988.

SANTOS, Wanderley Guilherme dos. **Razões da desordem**. Rio de Janeiro: Rocco, 1993.

SEVERI, Fabiana Cristina. O gênero da justiça e a problemática da efetivação dos direitos humanos das mulheres. **Direito e Práxis**. Rio de Janeiro, Vol. 07, N.13, 2016, p. 81-115.

VAN DIJK, Teun A. Ideology and discourse analysis. **Journal of Political Ideologies**, [s. l.], n. 11 (2), p. 115-140, June 2006.

## **O COMPUTO EM DOBRO DA PENA CUMPRIDA EM PRESÍDIO EM SITUAÇÃO DEGRADANTE**

COMPUTING DOUBLE THE PUNISHMENT GIVEN IN A  
PRESIDENT IN A DEGRADING SITUATION

### **Mariana Letícia Gamero Aguiar**

Graduanda do Curso de Direito, da União das Faculdades dos Grandes Lagos de São José do Rio Preto – UNILAGO. E-mail: mariana.lg.aguiar1999@gmail.com

### **Maria Eduarda Salvador**

Graduanda do Curso de Direito, da União das Faculdades dos Grandes Lagos de São José do Rio Preto – UNILAGO. E-mail: meduarda.salvador@hotmail.com

### **Marina Calanca Servo**

Mestra em Direito pela Faculdade de Direito de Ribeirão Preto – USP  
(FDRP/USP).  
Advogada.  
E-mail: marinacalancaservo@gmail.com

**Resumo:** A Corte Americana de Direitos Humanos detém o propósito de aplicar e interpretar a Convenção Americana de Direitos Humanos e outros tratados que visam proteger os Direitos Humanos dos cidadãos. Como se trata de um órgão judicial autônomo, esta possui competência para apreciar e julgar os casos em que os Estados-membros tenham violado um direito ou liberdade protegido pela Convenção. Por este motivo foi impetrado o *Habeas Corpus* 136.961, buscando resolução quanto a situação desumana e degradante em que se encontrava o Instituto Penal Plácido de Sá Carvalho no Rio de Janeiro (IPPSC), complexo Prisional de Gericinó localizado em Bangu na Zona Oeste do Estado. Este estudo tem como objetivo realizar uma análise crítica dos fundamentos adotados no acórdão relativo à ação acima mencionada, no qual foi concedida a ordem para o cômputo em dobro da pena do período cumprido pelos apenados do Instituto,

sob a perspectiva penal-constitucional relativa ao direito do preso e à dignidade da pessoa humana. Apesar de ter proibido que outros detentos fossem transferidos ao Complexo, pois além de superlotado, possuía condições lastimáveis à dignidade do detento, no acórdão há a indicação também que, a contagem em dobro da pena não deve ser aplicada aos presos condenados por crimes contra a vida e a dignidade sexual, uma vez que estes crimes violam Direitos Humanos tutelados pela Convenção.

**Palavras-chave:** Princípio da dignidade da pessoa humana. Penas desumanas. Execução penal.

**Abstract:** The American Court of Human Rights has the purpose of applying and interpreting the American Convention on Human Rights and other treaties that aim to protect the human rights of citizens. As it is an autonomous judicial body, it is competent to hear and judge cases in which member states have violated a right or freedom protected by the Convention. For this reason, Habeas Corpus 136,961 was filed, seeking a solution to the inhumane and degrading situation in which the Plácido de Sá Carvalho Penal Institute in Rio de Janeiro (IPPSC), a prison complex in Gericinó located in Bangu, in the West Zone of the State, was found. This study aims to carry out a critical analysis of the grounds adopted in the judgment relating to the aforementioned action, in which the order was granted for the calculation of double the sentence of the period served by the inmates of the Plácido de Sá Carvalho Penal Institute, under the criminal perspective -constitutional on the right of the prisoner and the dignity of the human person. Despite having prohibited other detainees from being transferred to the Complex, as in addition to being overcrowded, it had deplorable conditions for the dignity of the detainee, the judgment also states that the double count of the sentence should not be applied to prisoners convicted of crimes against the life and sexual dignity, since these crimes are against the Human Rights protected by the Convention.

**Keywords:** Principle of human dignity. Inhuman penalties. Penal execution.

## 1. Introdução

O presente trabalho tem como objeto a análise do acórdão proferido na ação de *Habeas Corpus* (HC) 136.961, impetrada no Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro (TJ-RJ), o qual objetivou o cômputo em dobro de todo o período da pena cumprida pelos apenados do Instituto Penal Plácido de Sá Carvalho no Rio de Janeiro (IPPSC), complexo Prisional de Gericinó em Bangu na Zona Oeste do Estado, sob os aspectos penais-constitucionais relativos ao direito do preso e à dignidade da pessoa humana.

A denúncia realizada a Corte Internacional de Direitos Humanos (CIDH) veio da Defensoria Pública do Rio de Janeiro (DP-RJ), vez que, o complexo não possuía espaço físico suficiente para comportar a quantidade de presos, além da falta de saneamento básico, alimentos, remédios, produtos de higiene e assistência médica aos presos. Ainda, a unidade foi objeto de várias inspeções realizadas pela Corte (CIDH), essas culminaram na Resolução CIDH em 2018, a qual proibiu o ingresso de novos presos na unidade e determinou o cômputo em dobro de cada dia de privação de liberdade cumprido no complexo. Com exceção a contagem em dobro, não será realizada aos condenados por crimes contra a vida ou a integridade física e de crimes sexuais. A ação autônoma foi motivada devido a diversas inspeções realizadas pela Corte (CIDH), as quais reconheceram a situação desumana e degradante em que se encontra o complexo, sendo este caracterizado como inadequado para a execução da pena, vez que além da superlotação, o local não possui condições mínimas de manutenção dos presos.

A impetração do HC em favor dos apenados do complexo, trouxe à tona discussões referentes aos direitos dos presos, os quais são garantidos pela legislação brasileira e preveem a preservação da dignidade da pessoa humana, os quais muitas das vezes são violados, tendo como consequência a dilaceração da dignidade do detento.

O artigo tem o objetivo de trazer uma reflexão convidativa para fomentar o prosseguimento da discussão e não de esgotar o assunto. Este artigo pauta-se por metodologia dialética descritiva, com análise da lei atinente à espécie, em diálogo traçado com o contexto social atual, para ao final, em busca de lógica dedutiva analisar o acórdão.

## **2. Dos direitos formalmente garantidos e da tutela à dignidade do detento**

Com base no art. 38 do Código Penal (CP)<sup>1</sup>, e do o art. 3º da Lei 7.210/1984 (Lei de Execuções Penais – LEP)<sup>2</sup>, é garantido ao preso todos os direitos não atingidos pela sentença e pela perda da liberdade. Também, no art. 40 da LEP<sup>3</sup>, e o art. 5º, inciso XLIX<sup>4</sup>, da Constituição Federal (CF/88), prevê que ao preso será assegurado respeito a sua integridade física e moral, sendo vedado o uso de tratamento desumano ou degradante, nos termos do inciso III do mesmo dispositivo<sup>5</sup>.

Os direitos dos presos foram expressos de forma clara e precisa, pelo legislador, no art. 41 da LEP<sup>6</sup>, com a finalidade de

---

<sup>1</sup> Art. 38, CP: O preso conserva todos os direitos não atingidos pela perda da liberdade, impondo-se a todas as autoridades o respeito à sua integridade física e moral.

<sup>2</sup> Art. 3º, LEP: Ao condenado e ao internado serão assegurados todos os direitos não atingidos pela sentença ou pela lei.

<sup>3</sup> Art. 40, LEP: Impõe-se a todas as autoridades o respeito à integridade física e moral dos condenados e dos presos provisórios.

<sup>4</sup> Art. 5º, XLIX, CF: é assegurado aos presos o respeito à integridade física e moral;

<sup>5</sup> Art. 5º, III, CF: ninguém será submetido a tortura nem a tratamento desumano ou degradante;

<sup>6</sup> Art. 41, LEP: Constituem direitos do preso: I - alimentação suficiente e vestuário; II - atribuição de trabalho e sua remuneração; III - Previdência Social; IV - constituição de pecúlio; V - proporcionalidade na distribuição do tempo para o trabalho, o descanso e a recreação; VI - exercício das atividades profissionais, intelectuais, artísticas e desportivas anteriores, desde que compatíveis com a execução da pena; VII - assistência material, à saúde, jurídica, educacional, social e religiosa; VIII - proteção contra qualquer forma de sensacionalismo; IX - entrevista pessoal e reservada com o advogado; X - visita do cônjuge, da

evitar incertezas que poderiam ser geradas por omissões ou textos vagos (item 75 da Exposição de Motivos). De acordo com o art. 41, inciso VII, da LEP, é dever do Estado prover assistência ao preso.

Os direitos garantidos pela legislação são explícitos com clareza e precisão com o intuito de proteger a integridade física e moral do preso, objetivando garantir a aplicação do princípio da humanidade na execução da pena. Embora essa positivação esteja prevista em seu aspecto formal, como dispõe a Exposição de Motivos em seu item 74, as previsões legislativas devem ser convertidas em direitos reais do preso, assegurados através de preceitos e sanções e não ficarem apenas na literalidade.

No que tange a dignidade do detento, a Declaração Universal dos Direitos do Homem (DUDH), adotada pela Assembleia Geral das Nações Unidas em 1948, foi criada com a finalidade de definir os direitos básicos do ser humano, pois o art. 1<sup>o</sup> prevê que todos os seres humanos nascem livres e iguais em dignidade e direitos. Neste sentido, a CF/88, consagra a dignidade da pessoa humana como princípio fundamental do Estado Democrático de Direito.<sup>8</sup>

De acordo com a legislação brasileira, são direitos da personalidade, entre outros, o direito à integridade física e

---

companheira, de parentes e amigos em dias determinados; XI - chamamento nominal; XII - igualdade de tratamento salvo quanto às exigências da individualização da pena; XIII - audiência especial com o diretor do estabelecimento; XIV - representação e petição a qualquer autoridade, em defesa de direito; XV - contato com o mundo exterior por meio de correspondência escrita, da leitura e de outros meios de informação que não comprometam a moral e os bons costumes. XVI - atestado de pena a cumprir, emitido anualmente, sob pena da responsabilidade da autoridade judiciária competente. (Incluído pela Lei nº 10.713, de 2003). Parágrafo único. Os direitos previstos nos incisos V, X e XV poderão ser suspensos ou restringidos mediante ato motivado do diretor do estabelecimento.

<sup>7</sup> Art. 1º da Declaração Universal de Direitos do Homem: *todos os seres humanos nascem livres e iguais em dignidade e direitos. Dotados de razão e de consciência, devem agir uns para com os outros em espírito de fraternidade.*

<sup>8</sup> Art. 1º, CF: A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos: III - a dignidade da pessoa humana;

psíquica; o direito à dignidade; o direito à igualdade; o direito à vida. Por ser um rol exemplificativo, é necessário que haja mudança e evolução conforme o nível da civilização da sociedade, ou seja, dependem das conquistas da sensibilização e do progresso das ciências naturais e humanas (REALE, 2002, n.p.).

Os direitos da personalidade são subjetivos que individualizam as características e os atributos próprios da *personalidade humana* e que refletem a tutela de interesses públicos. O ordenamento jurídico não atribui ao seu titular a opção de dispor tais direitos, mas se limita a reconhecer o direito à cessação de um fato lesivo e o eventual ressarcimento do dano. Desta forma, os direitos humanos refletem o pressuposto essencial e funcional que permite a qualquer pessoa viver dignamente. Através do respeito destes direitos é possível obter a tutela da liberdade, da justiça e da paz para o indivíduo e toda a coletividade.

Conforme nos ensina Nunes (2002, p. 37), além de regulamentarem as relações jurídicas, os princípios coordenam o sistema jurídico objetivando melhorá-lo em prol da sociedade. Por fim, sua finalidade se dá em orientar, condicionar e iluminar a interpretação das normas jurídicas, sendo utilizados como norteadores de todo o sistema jurídico brasileiro.

### **3. Fundamentos principiológicos**

#### **3.1. Princípio da Dignidade da Pessoa Humana**

A dignidade da pessoa humana é um dos fundamentos da República Federativa do Brasil com previsão legal no inciso III<sup>9</sup>, do art. 1º da CF. O objetivo da inserção desse princípio na Carta Maior é de fazer com que a pessoa seja um meio de fundamento para o Estado, para que este tenha, entre outras finalidades, a preservação da dignidade do homem, e proporcioná-lo condições os tornem

---

<sup>9</sup> Art. 5º, inciso III, CF/88: ninguém será submetido a tortura nem a tratamento desumano ou degradante.

dignos, uma vez que ele existe em função das pessoas e não estas em sua função.

Neste sentido, Luiz Regis Prado (2014, p. 110) nos ensina que, do ponto de vista histórico, é a partir do cristianismo que tem lugar o conceito de pessoa como categoria espiritual, dotada de valor em si mesma, um ser de fins absolutos, possuidor de direitos fundamentais e, portanto, de dignidade.

Ainda, Ingo Wolfgang Sarlet (2001, p.60), conceitua tal princípio como:

a qualidade intrínseca e distintiva de cada ser humano que o faz merecedor do mesmo respeito e consideração por parte do Estado e da comunidade, implicando, neste sentido, um complexo de direitos e deveres fundamentais que assegurem a pessoa tanto contra todo e qualquer ato de cunho degradante e desumano, como venham a lhe garantir as condições existenciais mínimas para uma vida saudável, além de propiciar e promover sua participação ativa e co-responsável nos destinos da própria existência e da vida em comunhão com os demais seres humanos.

Diante do exposto, podemos constatar que o acórdão em estudo neste trabalho fora proferido com base na violação da dignidade dos detentos que estão no local, de modo que, considerando a situação degradante, os apenados deixaram de ser tratados como seres humanos. A situação remete a afirmação de que “não existe liberdade onde as leis permitem que, em determinadas circunstâncias, o homem deixe de ser pessoa e se converta em coisa” (PRADO, 2014, p. 110, *apud* BECCARIA, XXVII, p. 316).

### **3.2. Princípio da Humanidade**

O princípio da dignidade da pessoa humana estabelece o fundamento material do princípio da humanidade, o qual constitui um limite material à atividade punitiva do Estado.

Etimologicamente, dignidade vem do latim *digna*, o que sugere, aquele que é merecedor, digno, considerável. Considerando a perspectiva etimológica, verificamos que

dignidade demonstra o pressuposto da ideia de justiça, tendo em vista a condição superior do homem como ser de razão e sentimento, independentemente de qualquer merecimento pessoal, sendo esta dignidade inerente à vida.

Neste sentido, podemos afirmar com clareza que dignidade é o direito que precede ao Estado, como nos ensina Carmem Lúcia Antunes Rocha (1999, p. 26):

O sistema normativo de direito não constitui, pois, por óbvio, a Dignidade da Pessoa Humana. O que ele pode é tão-somente reconhecê-la como dado essencial da construção jurídico-normativa, princípio do ordenamento e matriz de toda organização social, protegendo o homem e criando garantias institucionais postas à disposição das pessoas a fim de que elas possam garantir a sua eficácia e o respeito à sua estatuição. A Dignidade é mais um dado jurídico que uma construção acabada no direito, porque firma e se afirma no sentimento de justiça que domina o pensamento e a busca de cada povo em sua busca de realizar as suas vocações e necessidades.

Em um Estado democrático de Direito a humanização das penas é a base fundamental da vedação para a criação, aplicação ou a execução de penas e tratamentos cruéis, desumanos e degradantes. O objetivo é abster o condenado de sofrimento, reconhecendo-o como pessoa portadora de dignidade humana.

Neste sentido, Nucci, (2014, p. 60), disserta que a lei penal, com base na benevolência, deve garantir o bem-estar da coletividade, bem como, dos condenados. Pois estes não devem ser excluídos da sociedade, por terem violado uma norma penal, e nem devem ser tratados como se não fossem seres humanos.

A humanização das penas criminais tem grande amparo internacional, onde a Declaração dos Direitos do Homem (1948) impõe que, todo o indivíduo tem direito à vida, à liberdade e à segurança pessoal, ainda, ninguém será submetido a tortura, nem a tratamento ou castigo cruel, desumano ou degradante. Já o Pacto Internacional dos Direitos Cíveis e Políticos (1966) estipula que ninguém será submetido à tortura, nem a penas ou tratamentos cruéis, desumanos ou degradantes. E a Convenção contra Tortura

e outros Tratamentos ou Penas Cruéis, Desumanos ou Degradantes (1984) define e pune a tortura (artigos 1º e 4º).

### **3.3. Princípio Da Fraternidade**

Fraternidade, oriundo do latim *frater*, significa irmão. Neste sentido, a fraternidade estabelece uma boa relação entre os homens, fundado no respeito ao princípio da dignidade da pessoa humana e na isonomia de direito entre os indivíduos, pois não há hierarquia entre eles.

O princípio jurídico revolucionário da fraternidade de terceira geração, é de grande importância no tocante a vedação da violação dos direitos fundamentais, além de efetivar os direitos humanos, conforme dispõe o art. 1º da DUDH, *“todos os seres humanos nascem livres e iguais em dignidade e em direitos. Dotados de razão e de consciência, devem agir uns para com os outros em espírito de fraternidade”*.

A fraternidade constitucional um dos fundamentos do Estado Democrático de Direito, vem previsto no Preâmbulo Constitucional, “[...] como valores supremos de uma sociedade fraterna, pluralista e sem preconceitos, fundada na harmonia social e comprometida, na ordem interna e internacional”

Esse princípio norteia o respeito recíproco entre a sociedade, oriundo de uma sociedade politicamente solidária, com indivíduos livres e iguais que devem promover o bem comum e não apenas o seu próprio bem, para que a convivência em comunidade seja igualitária em relação ao próximo que fornece ações afirmativas.

Dessa forma, a cooperação mútua dos indivíduos e de instituições, inclusive dos estabelecimentos penais, de seguir as orientações das normas é o meio para uma convivência diária harmônica, com liberdade e igualdade, promovendo um bem estar social, e a efetivação dos Direitos Fundamentais.

#### 4. *Habes corpus* nº 136.961 e a decisão paradigmática

O HC nº 136.961 foi impetrado por Osmar Oliveira de Souza em face do TJ-RJ, em favor dos apenados do Instituto Penal (IPPSC) do Rio de Janeiro, a fim de computar em dobro todo o período da pena cumprida em situação degradante e desumana, vez que além da superlotação, não possui condições mínimas de sobrevivência devido à falta de saneamento básico, alimentação, higienização e assistências médica.

A CIDH teve ciência da situação em que se encontra o local devido a uma denúncia feita em 2016 pela DP-RJ. No mês de junho após o acolhimento da denúncia, à CIDH determinou que a União desenvolvesse medidas para cessar a superlotação e demais problemas estruturais do Instituto, mas o governo brasileiro não atendeu à decisão. Devido ao descumprimento, o caso foi levado à Corte, que é uma instituição judiciária autônoma e possui o objetivo de aplicar e a interpretar as normas ditadas pela CADH, a qual dispõe de uma série de direitos e deveres a respeito das condições dos estabelecimentos prisionais, conhecido como Pacto San José da Costa Rica, aprovado em 1969.

Com o decreto nº 4.463/02 a competência da CIDH ficou reconhecida como obrigatória, de pleno direito e por prazo indeterminado com eficácia vinculante para as partes processuais, não havendo meios de revisá-la para as partes do processo, sendo assim, todos os órgãos e poderes internos do país possuem obrigatoriedade com o cumprimento. Com isso, as sentenças emitidas pela Corte (CIDH) têm eficácia vinculante aos Estados que sejam partes processuais. Caso ocorra o descumprimento da sentença, a Corte poderá acionar a análise da Assembleia Geral da Organização, com a finalidade de emitir recomendações para que as exigências sejam cumpridas e ocorra a reparação dos danos e cessação das violações dos direitos humanos.

Com o princípio internacional do *pacto sunt servanda*, a CIDH é a responsável pela supervisão do cumprimento de sentença, podendo requerer informações do Estado-parte quando considerar pertinente,

devendo os Estados cumprir suas obrigações e deveres de boa-fé ao assumirem a responsabilidade diante da comunidade internacional. Este princípio evita que os Estados se absolvam de cumprirem suas obrigações perante o Direito Internacional, sendo assim, os Estados devem atuar em harmonia com as resoluções e documentos internacionais, assim como prevê o art. 26 da CADH, o qual afirma que os Estados-partes se comprometem a adotar, tanto no âmbito interno quanto no internacional, as providências necessárias para conseguir o desenvolvimento progressivo e a plena efetividade dos direitos constantes da Carta da Organização dos Estados Americanos, para prevenir a violação dos direitos humanos.

Antes do caso ser levado ao conhecimento da CIDH, a penitenciária foi objeto de várias inspeções realizadas pelo Núcleo do Sistema Penitenciário da DP-RJ, em o índice de superlotação registrado na época foi de 198%, vez que o Plácido de Sá Carvalho tinha capacidade para 1.699 presos, mas sua população carcerária se dava em 3.454 pessoas.<sup>10</sup>

Diante desta perspectiva, a CIDH proferiu a Resolução em 2018, que proibiu o ingresso de novos presos na unidade e determinou o cômputo em dobro de cada dia de privação de liberdade cumprido no complexo. Porém, para os condenados por crimes contra a vida ou a integridade física e crimes sexuais cumprindo pena na unidade, a contagem não será aplicada, ficando o Estado obrigado a organizar uma equipe criminológica de profissionais, sendo estes psicólogos e assistentes sociais, para avaliar o prognóstico de conduta desses indivíduos, com base em indicações de agressividade, para assim decidir quanto a conveniência ou não da aplicação do cômputo em dobro da pena, no prazo de quatro meses após a publicação do acórdão que proferiu a sentença.

---

<sup>10</sup> Corte Interamericana de Derechos Humanos proíbe novos presos em presídio de Bangu. ConJur. 16/12/2018. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2018-dez-16/corte-interamericana-direitos-humanos-proibe-novos-presos-bangu> Acesso em 10.agosto.2021.

O acórdão que determinou a contagem em dobro da pena cumprida no complexo deve valer sobre o total da pena cumprida em condições degradantes, o que proporciona ao apenado o cumprimento necessário para alcançar a progressão de regime ou o benefício do livramento condicional, tal decisão foi fundamentada nas inspeções realizadas pelo Núcleo do Sistema Penitenciário da DP-RJ, que expôs as péssimas condições da unidade prisional, vez que, de acordo com a Assessoria de Imprensa da DP-RJ, cerca de 70 presos morreram devido a problemas de saúde e superlotação entre os anos de os anos de 2014 a 2016.

Diante das circunstâncias as quais a decisão fora proferida, verificamos a urgência e necessidade da adoção de medidas que melhorem as condições dos presídios brasileiros, vez que o Instituto (IPPSC-RJ) não é o único estabelecimento que se encontra em condições precárias, desumanas e com superlotação, sendo de grande importância os demais Estados brasileiros se basearem no julgado e aplicá-lo as penitenciárias em condições semelhantes. O sistema penal brasileiro é mal estruturado, de acordo com a seletividade do sistema, aplicado também na execução da pena, conforme menciona Bruna Beluffo Maglioni (2011, n.p.).

[...] seus segmentos não atuam em sintonia, bem como o discurso que o legitima nada tem a ver com seu *modus operandi*. Outrossim, em lugar de prevenir o crime (teorias preventivas) ele é um sistema condicionante (teoria do etiquetamento) e, no que concerne ao tratamento dado ao crime/criminoso, o Sistema Penal não consegue sustentar seus fundamentos. Revela-se, então, uma inviabilidade de alcançar a todos da mesma forma, para tanto o principal caminho encontrado pelos seus segmentos é a seletividade.

Segundo uma pesquisa realizada pela BBC Brasil em São Paulo, por Luis Kawaguti (2014), unidades como a do Complexo de Pedrinhas no Maranhão – MA, Central de Porto Alegre – RS, Complexo do Curado – PE, Casa de Detenção Doutor José Mário Alves, conhecida como presídio Urso Branco, de Rondônia, CDP Osasco 1 – SP e Cadeia Pública Desembargador Raimundo Vidal

Pessoa – AM, são exemplos de superlotação, violência e violações aos direitos humanos.

De acordo com os dados divulgados pelo Conselho Nacional do Ministério público em um estudo do Sistema Prisional, o Brasil possui uma taxa de superlotação carcerária de 161,48%, possuindo capacidade máxima para 446.000 mil presos, porém a ocupação registrada no último semestre de 2019 revelou que a população carcerária se dá em 720.000 mil presos.

### **a. Convenção internacional contra a tortura e outros tratamentos ou penas cruéis, desumanas ou degradantes - (cct)**

A civilização grega a.C. 500, foi uma das primeiras a utilizar a tortura como meio de prova, principalmente contra os escravos. Na Grécia, a idealização de que "a dor por eles sentida substituíria o juramento que os seus senhores prestavam de dizer a verdade", conforme nos explica Maria Bouças Coimbra (2001, p. 32). A autora afirma ainda que, durante séculos, a tortura era aplicada também como meio de punição, sendo uma forma de responsabilizar os escravos, estrangeiros e prisioneiros de guerra. Já para os bem-nascidos, aqueles considerados da elite e possuidores de direitos, a tortura era utilizada apenas em casos de crimes contra o Estado e a legitimidade estava prevista nas primeiras legislações escritas, com inúmeros métodos para realizá-la, variando desde o uso de aparelhos sofisticados até o uso de instrumentos simples, como tesouras, chicotes e outros instrumentos que eram adaptados.

A criação da Convenção Internacional Contra Tortura e Outros Tratamentos ou Penas Cruéis, Desumanas ou Degradantes, se deu com a finalidade de abranger todos os países do mundo, uma vez que o art. 5º da DUDH<sup>11</sup> mostrou-se insuficiente. O objetivo principal da Convenção é vedar e erradicar a pena de tortura,

---

<sup>11</sup> Art. 5º da Declaração Universal dos Direitos Humanos: Ninguém será submetido a tortura nem a punição ou tratamento cruéis, desumanos ou degradantes.

delegando aos Estados a promoção do respeito universal e a observância dos direitos humanos e fundamentais.

A Convenção Internacional Contra Tortura aduz que de acordo com os princípios proclamados pela Carta das Nações Unidas, o reconhecimento dos direitos iguais e inalienáveis de todos os membros da família humana é o fundamento da liberdade, da justiça e da paz no mundo, sendo reconhecido que estes direitos emanam da dignidade inerente à pessoa humana.

De acordo com o art. 1º da Convenção, tortura é qualquer ato que cause dores ou sofrimentos agudos, físicos ou mentais, com ou sem intenção, inclusive os feitos para obter, do próprio ou de terceiros informações ou confissões, e castigar por ato que ela ou terceira pessoa tenha cometido ou seja suspeita de ter cometido, podendo esta ser utilizada também para intimidar ou coagir ou por qualquer outro motivo baseado em discriminação de qualquer natureza, sendo este ato praticado por um funcionário público, terceiro no exercício de sua função pública ou com consentimento destes.

O Brasil adotou as medidas criadas pela Convenção Internacional Contra Tortura no ano de 1991, sendo assim, como o Direito Internacional é regido por normas que são válidas para todos os Estados partes, as quais somente podem ser substituídas por outras equivalentes em validade e alcance universal, a comunidade internacional deve obediência a essas normas, uma vez que esta obediência está prevista como norma fundamental constitucional, com a finalidade de evoluir os direitos tutelados.

Neste sentido, Oyama Cesar Ituassú, *apud* Valério Mazzuoli (2012 p. 954), afirma que:

O fato de filiar-se um Estado à ONU implica necessariamente em reconhecer a supremacia dos princípios internacionais sobre suas regras comuns e constitucionais internas e, mais ainda, na cessão de uma parcela de sua autonomia exterior em favor da instituição mundial, sem o que não se conceberia o funcionamento do sistema coletivo, cuja força vai até a aplicação de medidas coercitivas contra aquelas que infringirem normas fundamentais do Estatuto ou desobedecerem às suas decisões.

Diante do reconhecimento internacional da gravidade da tortura, a ONU adotou a Convenção (CCT), sendo esta a primeira que trata especificamente desta violação. O propósito é a vedação de qualquer ação de tortura e outros tratamentos ou penas cruéis, desumanas ou degradantes por parte dos Estados no exercício de suas funções, mesmo que os Estados se encontrem em situações de ameaça, estado de guerra ou instabilidade política. Além da finalidade proibitiva, a CCT em seu art. 14<sup>12</sup> traz a garantia ao direito à reparação e a indenização justa e adequada, incluindo meios de reabilitação para as vítimas de tortura, além de obrigar os Estados-parte a criminalizarem a tortura com leis nacionais, a fim de reprimi-las.

Ainda, a fim de cessar a pena de tortura e outros tratamentos ou penas cruéis, desumanas ou degradantes, o art. 19<sup>13</sup> do mesmo dispositivo, estipula que cabe aos Estados elaborarem um relatório a cada 4 anos, o qual deve expor quais foram as medidas utilizadas para combater o crime de tortura e relatar o cumprimento das obrigações impostas a eles, os quais são analisados juntamente com os dados adicionais enviados por órgãos como o *Human Rights Watch* ou até mesmo pelos Estados, e caso seja necessário, há recomendações de meios para coibir a mesma.

---

<sup>12</sup> Artigo 14 - 1. Cada Estado-parte assegurará em seu sistema jurídico, à vítima de um ato de tortura, o direito à reparação e à indenização justa e adequada, incluídos os meios necessários para a mais completa reabilitação possível. Em caso de morte da vítima como resultado de um ato de tortura, seus dependentes terão direito a indenização.

<sup>13</sup> Artigo 19 - 1. Os Estados-partes submeterão ao Comitê, por intermédio do Secretário Geral das Nações Unidas, relatórios sobre as medidas por eles adotadas no cumprimento das obrigações assumidas, em virtude da presente Convenção, no Estado-parte interessado. A partir de então, os Estados-partes deverão apresentar relatórios suplementares a cada quatro anos, sobre todas as novas disposições que houverem adotado, bem como outros relatórios que o Comitê vier a solicitar.

## **5. Finalidades das penas no ordenamento jurídico brasileiro e a responsabilidade estatal diante das condições degradantes**

A pena é uma espécie de sanção penal imposta pelo Estado ao criminoso como retribuição ao delito praticado, esta possui caráter preventivo, uma vez que visa evitar a prática de novos delitos. Ainda, o art. 5º, inciso VI da CADH<sup>14</sup>, descreve que a finalidade das penas privativas de liberdade se dá na reforma e readaptação social dos condenados.

De acordo com a teoria mista, a finalidade da pena se dá pela combinação da teoria absoluta e da relativa, uma vez que está voltada para a punição do indivíduo que infringiu a lei penal e também na prevenção da prática de futuros delitos. Nesse sentido, Fernando Capez (2012, p. 224) ensina que a pena tem função dupla, punir o criminoso e prevenir a prática do crime pela reeducação e intimidação coletiva. Nesta mesma percepção, Cleber Masson (2014, p. 246) entende que a pena deve, simultaneamente, castigar o condenado pelo mal praticado e evitar a prática de novos crimes, tanto em relação ao criminoso como no tocante à sociedade, sendo esta teoria adotada pelo sistema jurídico brasileiro.

No julgamento do Recurso Extraordinário nº 580.252, o Supremo Tribunal Federal (STF) fixou a tese de que o Estado tem o dever de indenizar o preso que cumpriu pena em situação degradante, de acordo com o § 6º, art. 37 da CF, o Estado deve manter os presídios com padrões mínimos, de acordo com o princípio da humanidade, bem como ressarcir os danos físicos e morais causados pela falta ou insuficiência das condições carcerárias, vez que este é responsável pela guarda e segurança dos presos em uma unidade prisional (BRASIL, 2017, p. 02).

Nesse sentido, o STF entendeu que a negligência estatal no cumprimento do dever de guarda e vigilância dos detentos

---

<sup>14</sup> AMÉRICA. Convenção Americana sobre Direitos Humanos-Pacto de San Jose da Costa Rica. Disponível em: <http://www.pge.sp.gov.br/centrodeestudos/bibliotecavirtual/instrumentos/sanjose.htm> Acesso em 24 de maio de 2021.

configura ato omissivo a dar ensejo à responsabilidade objetiva do Estado, garantidor e zelador, pela integridade física e psíquica dos custodiados<sup>15</sup>:

A ausência de medidas legislativas, administrativas e orçamentárias eficazes representa uma verdadeira "falha estrutural" que gera ofensa aos direitos dos presos, além da perpetuação e do agravamento da situação. (BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade por Omissão 26 Distrito Federal. ADO 26 DF. Autor: Partido Popular Socialista. Relator: Ministro Celso de Mello. 13 de junho de 2019).

Conforme mencionado, o descumprimento desse dever estatal gera a responsabilidade civil ao Estado de ressarcir os danos físicos e morais causados aos detentos, desde que comprovado a falta ou a insuficiência das condições legais prisionais. Ficou decidido que o pagamento da indenização seria feito por pecúnia, decisão proferida por maioria dos votos no Supremo Tribunal Federal. O Estado-membro responsável pela unidade prisional é quem deverá pagar a indenização, salvo se for de competência federal, o que deverá ser feito pela União.

O Ministro Roberto Barroso, propôs que o pagamento da indenização fosse feito por remição dos dias cumpridos em situação degradante por parte do tempo da pena restante, sendo um dia de remição para cada 3 a 7 dias, a critério do juiz da Vara de Execuções Penais competente. Ainda, fundamentou que essa seria a melhor solução já que o preso ganharia com a redução do tempo de prisão e o Estado ficaria desobrigado a despender recursos com indenização, utilizando-se desses recursos para

---

<sup>15</sup> BRASIL, Supremo Tribunal Federal. Agravo regimental em recurso extraordinário com agravo. 2. Morte de detento sob custódia da Administração Pública. Responsabilidade objetiva do Estado. Art. 37, § 6º, da Constituição Federal. Missão do Estado de zelar pela integridade física do preso. Precedentes do STF. 3. Discussão acerca da existência de culpa do Estado. Necessidade do reexame do conjunto fático-probatório. Súmula 279. 4. Agravo regimental a que se nega provimento. Agravo Regimental n. 662.563-GO. Governador do Estado de Goiás e Antônio Mariano Dias. Relator Min. Gilmar Mendes. Acórdão, 20 mar. 2012. Acórdão Eletrônico DJe-66. Publicação 02 abril.2012.

melhorias no sistema. Seu voto foi acompanhado somente por Luiz Fux e Celso de Mello. A decisão de Barroso fora baseada na analogia do art. 126 da LEP, o qual dispõe que o condenado que cumpre a pena em regime fechado ou semiaberto poderá remir parte do tempo de execução da pena por trabalho ou por estudo. (BRASIL, 2017, p.152).

Portanto, por maioria dos votos, fora decidido que a forma de pagamento da indenização deve ser feita por pecúnia, uma vez que, se a decisão judicial fosse contrária a indenização devido a violação física e psíquica do preso, iria desfavorecer o preso de uma forma que comprometeria sua própria legitimidade, colocando-o em condição jurídica vulnerável, desamparando-o de proteção estatal. Se houvesse a recusa da reparação judicial ao detento pelos danos sofridos causaria uma negativa do direito e da jurisdição. Neste caso concreto, ficou estabelecido ao Estado de Mato Grosso o valor da indenização em dois mil reais.

## **6.Considerações finais**

Diante da falta de condições estruturais dos estabelecimentos prisionais não há eficácia dos princípios da dignidade da pessoa humana e da humanização da pena, princípios estes que devem nortear e limitar a ação estatal, a fim de garantir aos presos, o pleno desenvolvimento para sua ressocialização.

A decisão proferida, ao conceder a ordem de HC foi deferida a fim de possibilitar a reparação, ao menos em certo aspecto, dos danos gerados aos apenados e de certa forma suprir as violações dos direitos humanos, tendo em vista que a execução das penas privativas de liberdade tem violado a dignidade do preso. No mais, a dignidade da pessoa humana é um dos principais fundamentos da CF/88, sendo ela garantida, inclusive, para pessoas condenadas criminalmente, sendo assim, o cumprimento da pena deve ser amparado por este princípio.

A decisão evidencia o reconhecimento da precariedade encontrada no sistema carcerário brasileiro, que os

estabelecimentos prisionais se encontram em situações desumanas e degradantes. Com o reconhecimento da calamidade vivida no complexo de Gericinó foi determinado que o Brasil adotasse medidas que melhorassem a situação do local, contudo, diante do não cumprimento, a DP-RJ impetrou o HC na CIDH, a qual, após a realização de inspeções na penitenciária, reconheceu o estabelecimento como inadequado para o cumprimento da pena, não sendo este capaz de cumprir sua finalidade, vez que viola os direitos dos detentos. Por consequência, o acórdão proferido impediu que novos presos fossem transferidos para o estabelecimento e requereu que a pena dos indivíduos alojados no local fosse computada em dobro.

A decisão dos Ministros é coerente com o intuito de efetivar o cumprimento do ordenamento jurídico, uma vez que, não havendo condições mínimas carcerárias para o cumprimento da pena, há violação dos direitos e as garantias fundamentais dos presos. Infelizmente, a decisão por si só não é suficiente, pois há a necessidade da administração local de adequar sua estrutura interna e fazer cumprir o julgado na prática, ainda que gere uma repercussão positiva que consiste no mencionado reconhecimento das violações dos direitos humanos e da afirmação da necessidade de maior proteção.

Vale ressaltar que a decisão que concedeu o computo em dobro o cumprimento da pena é aplicada posteriormente a 14 de dezembro de 2018, e abrange aos presos do Instituto Penal (IPPSC), com exceção aos detentos que praticaram crimes contra a vida ou a integridade física e de crimes sexuais, o que merece análise crítica em artigo independente, uma vez que a situação degradante suportada pelos detentos não está vinculada ao crime praticado. Contudo, por limitação de espaço, o tema não será abordado neste conteúdo. Por fim, é importante ressaltar que a decisão tem eficácia vinculante para as partes, bem como há uma imposição para que toda administração concretize a mesma.

O objetivo da decisão é melhorar as condições da vivência nesse estabelecimento, o que pode ser feito se os setores e órgãos

da administração penitenciária seguir de forma consciente e coerente suas atribuições com base nas políticas e assistência de gestão prisional, além de haver uma fiscalização mais rígida.

## 7.Referências

AMÉRICA. **Convenção Americana sobre Direitos Humanos- Pacto de San Jose da Costa Rica**. Disponível em: [http://www.pge.sp.gov.br/centrodeestudos/bibliotecavirtual/instrumentos/san\\_jose.htm](http://www.pge.sp.gov.br/centrodeestudos/bibliotecavirtual/instrumentos/san_jose.htm) Acesso em: 24 de maio de 2021.

BANAI, Jaqueline. **Pena em presídio com situação degradante deve ser contada em dobro**. Disponível em: <https://defensoria.rj.def.br/noticia/detalhes/11316-Pena-em-presidio-com-situacao-degradante-deve-ser-contada-em-dobro>. Acesso em: 21 de maio de 2021.

BRASIL, Superior Tribunal de Justiça. **Agravo Regimental No Recurso Extraordinário Com Agravo 662.563 Goiás**. Relator Min. Gilmar Mendes. Disponível em: [file:///C:/Users/Mariana/OneDrive/%C3%81rea%20de%20Trabalho/FACULDADE/ARTIGO%20CIENT%3%8DFICO/ARE\\_662563\\_GO\\_1333403859561.pdf](file:///C:/Users/Mariana/OneDrive/%C3%81rea%20de%20Trabalho/FACULDADE/ARTIGO%20CIENT%3%8DFICO/ARE_662563_GO_1333403859561.pdf)> Acesso em: 29 de julho de 2021

BRASIL, Superior Tribunal de Justiça. **Recurso Em Habeas Corpus Nº 136961 - Rj (2020/0284469-3)**. Relator Ministro Reynaldo Soares Da Fonseca. Disponível em: <file:///C:/Users/Mariana/OneDrive/%C3%81rea%20de%20Trabalho/FACULDADE/ARTIGO%20CIEN%20T%3%8DFICO/RECURSO%20EM%20HABEAS%20CORPUS%20N%C2%BA%2013696.pdf> Acesso em: 29 de julho de 2021.

BRASIL, Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário 580.252 Mato Grosso Do Sul**. Relator Min. Alexandre De Moraes. Disponível em: <file:///C:/Users/Mariana/OneDrive/%C3%81rea%20de%20Trabalho/FACULDADE/ARTIGO%20CIENT%3%8DFICO/julgado%20580.252STF.pdf> . Acesso em: 29 de julho de 2021.

BRASIL. **Código Penal**. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/del2848compilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del2848compilado.htm). Acesso em: 29 de junho de 2021.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em: 29 abr. 2021.

BRASIL. **Lei de Execução Penal**. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l7210.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l7210.htm). Acesso em: 29 de julho de 2021.

BRASIL. **Organização dos Estados Americanos, Convenção Americana de Direitos Humanos (“Pacto de San José de Costa Rica”), 1969**. Disponível em: <http://www.pge.sp.gov.br/centrodeestudos/bibliotecavirtual/instrumentos/sanjose.htm>. Acesso em: 29.jun.2021.

BRASIL. **Pacto Internacional sobre Direitos Cíveis e Políticos**. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/1990-1994/d0592.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/d0592.htm) Acesso em: 29 de julho de 2021.

CAPEZ, F. **Direito penal simplificado**, parte geral. 15º ed. Editora Saraiva. 2012.

COIMBRA, Cecília Maria Bouças; ROLIM, Marcos. **Tortura no Brasil como herança cultural dos períodos autoritários**. Revista CEJ. Brasília, nº14, 2001.

**Corte Interamericana de Direitos Humanos proíbe novos presos em presídio de Bangu**. ConJur. 16/12/2018. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2018-dez-16/corte-interamericana-direitos-humanos-proibe-novos-presos-bangu> Acesso em 10.agosto.2021 Acesso em: 29 de julho de 2021.

GOLÇALVES, Carlos Roberto. **Direito Civil Brasileiro**, volume 1: parte geral. 12 ed. São Paulo: Saraiva 2014.

KAWAGUTI, Luís. **As seis piores prisões do Brasil**. Site BBC Brasil em São Paulo. 18/01/2014. Disponível em: [https://www.bbc.com/portuguese/noticias/2014/01/140115\\_seis\\_pisoes\\_lk](https://www.bbc.com/portuguese/noticias/2014/01/140115_seis_pisoes_lk) Acesso em: 10. agosto.2021

MAGLIONI, Bruna Beluffo. **A seletividade do Sistema Penal Brasileiro**. Âmbito Jurídico, 2011. Disponível em: <https://ambitojuridico.com.br/cadernos/direito-penal/a-seletividade-do-sistema-penal-brasileiro/> Acesso em: 22 de agosto de 2021.

MASSON, Cleber. **Código penal comentado**. 2º ed. Editora Método. 2014.

MAZZUOLI, Valério de Oliveira. **Curso de Direito Internacional Público**. 5. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2010. HUSEK, Carlos Roberto. **Curso de Direito Internacional Público**. 11. ed. São Paulo: LTR, 2012.

**Ministro manda contar em dobro todo o período de pena cumprido em situação degradante**. Supremo Tribunal de Justiça, 2021. Disponível em: <https://www.stj.jus.br/sites/portalp/Paginas/Comunicacao/Noticias/07052021-Ministro-manda-contar-em-dobro-todo-o-periodo-de-pena-cumprido-em-situacao-degradante-.aspx> Acesso em 22 de agosto de 2021.

NUCCI, Guilherme de Souza. **Manual do Direito Penal**. 10. ed. Rio de Janeiro. Editora Forense LTDA, 2014.

NUNES, Luiz A. R. **O Princípio Constitucional da Dignidade da Pessoa Humana: Doutrina e Jurisprudência**. São Paulo: Saraiva, 2002.

PRADO, Luiz Regis. **Curso de direito penal brasileiro**/ Luiz Regis Prado, Érika Mendes de Carvalho, Gisele Mendes de Carvalho. – 13. ed. ver. atual. E ampl. – São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2014.

REALE, Miguel. **Lições preliminares de direito**. 27.Ed. São Paulo, Saraiva, 2002.

SANTORO PASSARELLI, Francesco. **Dottrine generali del diritto civile, Jovene, Napoli**, 1989.

ROCHA, Carmem Lúcia Antunes. **O Princípio da Dignidade da Pessoa Humana e a Exclusão Social**. Revista Interesse Público. Ano 1., n. 4, out./dez. 1999. São Paulo: Notadez, p. 26.

SALMEIRÃO, Cristiano. **O princípio da fraternidade e sua efetivação através da decisão monocrática do relator: combate das**

**desigualdades sociais.** 1 de abril de 2013. Disponível em: <<https://ambitojuridico.com.br/cadernos/direito-constitucional/o-principio-da-fraternidade-e-sua-efetivacao-atraves-da-decisao-monocratica-do-relator-combate-das-desigualdades-sociais/> amp/>. Acesso em: 29/12/2021

SARLET, Ingo Wolfgang. **Dignidade da Pessoa Humana e Direitos Fundamentais na Constituição Federal de 1988.** Porto Alegre: Livraria do Advogado. 2001.

SILVA, Deonísio da. **De onde vêm as palavras.** Origens e curiosidades da língua portuguesa. 14. ed. São Paulo: A Girafa, 2004, p. 264.

**Sistema Prisional em Números.** Disponível em: <https://www.cnmp.mp.br/portal/relatoriosbi/sistema-prisional-em-numeros>. Acesso em: 12. agosto.2021.



## REFLEXÕES SOBRE A PROTEÇÃO JURÍDICA ÀS MÃES SOLO EM FACE DO CENÁRIO DA PANDEMIA

### REFLECTIONS ON THE LEGAL PROTECTION OF SOLO MOTHERS WITH THE ADVENT OF THE PANDEMIC SCENARIO

#### **Gabrielle Cruz Oliveira**

Graduanda em Direito pela Universidade Estadual de Santa Cruz (UESC/BA).  
Integrante do Grupo de Pesquisa Democracia, Justiça, Alteridade e  
Vulnerabilidades (DeJAVu/UESC), com atuação na linha de pesquisa  
Democracia e Igualdade de Gênero  
E-mail: gabriellecruzoliveira@gmail.com  
<http://lattes.cnpq.br/0717093764466680>

#### **Laurício Alves Carvalho Pedrosa**

Mestre e Doutor em Direito pela UFBA, com Estágio de Doutorado na Justus-  
Liebig Universität Giessen. Professor Adjunto de Direito Civil da Universidade  
Estadual de Santa Cruz (UESC/BA). Líder do Grupo de Pesquisa DeJAVu/UESC  
E-mail: lacpedrosa@uesc.br  
<http://lattes.cnpq.br/9340266137288331>

**Resumo:** O presente artigo versa sobre a tutela jurídica às mães solo, de modo a lidar com o agravamento de suas vulnerabilidades no contexto da pandemia de covid-19. Assim, objetiva-se retratar os impactos da concentração das atribuições parentais na vida dessas mulheres e propor a concepção de instrumentos para a sua proteção mediante uma análise jurídica amparada pela interseccionalidade. Para tanto, é adotada uma metodologia de caráter exploratório, com foco na apreciação crítica da literatura jurídica concernente ao tema e em produções resultantes da coleta de dados sobre a realidade brasileira antes e durante a pandemia. Nessa perspectiva, identificam-se como consequências a redução da autonomia feminina e a criação de obstáculos a seus projetos de vida, intensificados no cenário pandêmico, que produziu efeitos negativos sobre a renda das mulheres e as obrigações domésticas.

Dessa maneira, salienta-se a necessidade de desenvolver mecanismos jurídicos para sua proteção, como o reconhecimento do dano ao projeto de vida da mãe solo causado pelo abandono paterno e do cuidado materno como trabalho no âmbito previdenciário. Por outro lado, faz-se necessário considerar a diversidade de obstáculos conforme a posição ocupada por cada mulher nas relações sociais. Conclui-se, então, pela relevância de adotar uma análise jurídica interseccional como meio para promover a tutela adequada dos direitos das mães solo, a fim de possibilitar a plena formação da sua autonomia e personalidade.

**Palavras-chave:** abandono paterno. trabalho doméstico. autonomia feminina. interseccionalidade. dano ao projeto de vida.

**Abstract:** The present article discusses the legal protection to the solo mothers, in order to deal with the aggravation of their vulnerabilities during the covid-19 pandemic. Thus, it aims to portray the impacts of the concentration of parental responsibilities in these women lives and new legal instruments for their protection are proposed, through a legal analysis supported by an intersectional study. For that, it is adopted an exploratory methodology, guided by a critical appreciation of the law literature concerning the subject as well as by productions resulting from data collection about Brazilian reality before and during the pandemic. From this perspective, the reduction of female autonomy and the creation of obstacles to their life projects are identified as consequences, intensified in the pandemic scenario, which has had negative effects on women's income and on domestic obligations. Therefore, the need to develop legal mechanisms for their protection is emphasized, such as the recognition of the damage to the solo mother's life project caused by paternal abandonment and the acceptance of the maternal care as labor for social security purposes. On the other hand, it is necessary to consider the diversity of obstacles according to the position occupied by each woman in social relations. As a conclusion of the present paper, the relevance of adopting an

intersectional legal analysis is defended as a means to promote the adequate protection of the solo mothers' rights, in order to enable the full formation of their autonomy and personality.

**Keywords:** paternal abandonment. domestic work. female autonomy. intersectionality. damage to life project.

## 1. Introdução

A maternidade solo consiste no exercício das atribuições de ordem material, afetiva e educacional oriundas do poder familiar apenas pelas mães. Nos casos de abandono paterno, há uma imposição de tal circunstância, com a responsabilização exclusiva das mães pelo atendimento à totalidade das demandas dos filhos e implicações para a garantia dos direitos personalíssimos dessas mulheres. Diante do contexto social delineado pela pandemia de covid-19, as vulnerabilidades vivenciadas nas famílias monoparentais femininas foram intensificadas.

Ante o exposto, o objetivo geral do presente trabalho é refletir sobre o modo pelo qual o Direito pode contribuir para a proteção às mães solo, no sentido de assegurar o pleno desenvolvimento da personalidade da mulher por meio da formação de sua autonomia e concretização do seu projeto de vida. Sob esse prisma, foi realizado um estudo exploratório mediante apreciação da literatura atinente ao assunto, alicerçado em uma abordagem jurídica personalista, relacional e interseccional.

Assim, este artigo aborda os impactos do acúmulo dos deveres parentais na vida das mães solo e o agravamento dessas vulnerabilidades em face das repercussões sociais do cenário pandêmico, com base em pesquisas acerca da realidade no Brasil antes e durante a pandemia de covid-19. Ademais, retrata possíveis instrumentos de tutela jurídica nessa temática, como a identificação do abandono paterno enquanto conduta lesiva ao projeto de vida das mães solo, no âmbito do Direito de Danos, e o reconhecimento do cuidado materno enquanto trabalho para a previdência social.

Por fim, ressalta a relevância de considerar a existência de vulnerabilidades diversas na concepção desses mecanismos jurídicos, com suporte na interseccionalidade.

## **2. Famílias monoparentais femininas: sobrecarga de trabalho e efeitos da pandemia de covid-19**

Reconhecidas expressamente como entidades familiares pelo §4º do art. 226 da Constituição Federal de 1988, as famílias monoparentais são aquelas compostas por um dos ascendentes e seus filhos. Em linhas gerais, tem-se o exercício dos deveres inerentes ao poder familiar apenas por esse ascendente, sobretudo nos casos de abandono dos filhos pelo outro genitor. De acordo com dados da pesquisa Retrato das Desigualdades de Gênero e Raça, relativos ao ano de 2015, entre os domicílios brasileiros chefiados por mulheres 40,4% eram constituídos pela mãe e seus filhos, em oposição a 3,7% constituídos pelo pai e seus filhos nos domicílios brasileiros chefiados por homens (IPEA, 2017). Evidencia-se, pois, a importância de empregar o gênero como categoria de análise, em virtude de seu caráter estruturante na organização social (SCOTT, 2019).

Para tanto, é preciso ter em consideração o processo histórico de divisão sexual do trabalho, o qual delimita padrões de gênero por intermédio da associação de determinadas práticas às figuras feminina e masculina. Basicamente, esse fenômeno se pauta na separação e hierarquização das atividades entre os gêneros, em um viés funcionalista e naturalista que atribui o trabalho produtivo aos homens e o trabalho reprodutivo às mulheres (HIRATA; KERGOAT, 2007), isto é, de obtenção da renda para sustento da família e de cuidado, respectivamente. Assim, tem-se uma responsabilização desigual na esfera privada, porquanto o trabalho doméstico não remunerado é tratado como atribuição natural das mulheres, motivo pelo qual o seio familiar deve ser compreendido como um ambiente institucional em que as relações de cuidado

possuem natureza política (BIROLI, 2018), afinal, esse sistema favorece a reprodução de práticas sociais de gênero.

A partir das transformações da sociedade e do maior acesso pela mulher ao mercado de trabalho, passa a ser traçado um modelo de conciliação entre as ordens familiar e profissional e um modelo de delegação, no qual há uma transferência das obrigações domésticas tidas como naturalmente femininas para outras mulheres, que as exercem também de forma remunerada (HIRATA; KERGOAT, 2007, p. 603-604). Nas famílias monoparentais femininas, a busca por conciliação assume maior urgência, uma vez que essas mães precisam garantir a subsistência da família e exercer os deveres de criação, educação, companhia e guarda dos filhos, derivados da responsabilidade parental.

Essa necessidade de conciliação se relaciona com uma inserção das mães no mercado de trabalho em ocupações com jornadas inferiores ao padrão, salários mais baixos e em situação de informalidade, condições desfavoráveis que repercutem no sustento e conforto da família (SORJ; FONTES; MACHADO, 2007, p. 592). Tais aspectos impactam, ainda, na profissionalização dessas mulheres e em sua participação ativa na esfera pública (BIROLI, 2016, p. 240), logo, em sua autorrealização.

Ao considerar o cenário pandêmico, é possível perceber um agravamento dessas vulnerabilidades. Em relação à dimensão da renda dessas famílias, o tratamento especial pela Lei nº 13.892/2020, que estabeleceu a concessão do auxílio emergencial, implicou o reconhecimento dessa maior vulnerabilidade, mediante a previsão de que a mãe solo deveria receber o dobro do valor do auxílio, nos termos do §3º do art. 2º desse diploma legal (BRASIL, 2020). Em 2021, a redação do dispositivo citado foi alterada para abranger os homens provedores de famílias monoparentais.

Consoante nota técnica divulgada em boletim do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, no intervalo entre o último trimestre de 2019 e a segunda quinzena de março de 2020, a perda de ocupação das mulheres no mercado de trabalho foi de 19,5%, ao passo que a dos homens foi de 12,6%. Nesse período, constatou-se

um déficit maior nos empregos com jornada parcial (21,7%), naqueles situados no terço inferior da distribuição salarial (30,9%) e nos informais (30,5%) (BARBOSA; COSTA; HECKSHER, 2020, p. 63). Considerando as circunstâncias em que muitas mães são inseridas no trabalho remunerado (SORJ; FONTES; MACHADO, 2007), observa-se que a perda ocupacional durante o início da adoção de medidas de combate à disseminação do vírus no Brasil ocorreu de maneira mais expressiva em setores nos quais se concentra boa parte dessas chefes de família.

Quanto à participação no mercado de trabalho, há uma predominância das mulheres nas atividades de cuidado, haja vista a divisão sexual do trabalho e a consequente associação do gênero feminino ao trabalho reprodutivo. Segundo o censo demográfico realizado em 2010, as mulheres representavam 92,7% na seção de atividades domésticas e 74,2% na seção de atividades da saúde humana e serviços sociais (IBGE, 2010, p. 71). Em 2018, 92% dos trabalhadores domésticos no Brasil eram mulheres, cuja renda média era inferior ao salário mínimo vigente (PINHEIRO, *et al.*, 2019, p. 8 e p. 35). Portanto, verifica-se uma forte presença feminina em serviços os quais foram especialmente atingidos pelos efeitos da pandemia, tendo em vista a maior exposição dessas trabalhadoras ao vírus.

Ademais, as trabalhadoras domésticas enfrentam uma situação de vulnerabilidade particular, visto que, além da exposição ao vírus devido ao seu contato constante com outras pessoas, sublinha-se a falta de proteção social da categoria decorrente da informalidade (PINHEIRO; TOKARSKI; VASCONCELOS, 2020, p. 8). Entre essas profissionais brasileiras em 2018, somente 28,6% possuíam carteira de trabalho assinada e 38,9% contavam com cobertura previdenciária (PINHEIRO, *et al.*, 2019, p. 23 e p. 26). Por conseguinte, constata-se que muitas delas carecem de amparo perante adversidades durante a relação de trabalho ou eventual extinção do vínculo.

Durante os meses de abril e maio de 2020, a pesquisa Sem Parar foi realizada com o intuito de obter informações acerca da

realidade das brasileiras no cenário pandêmico. Conforme o relatório produzido, aproximadamente 16% das mulheres sofreram prejuízo na renda e se encontravam sem trabalho remunerado. Entre aquelas que continuaram a trabalhar com manutenção de salários, 41% relataram que passaram a trabalhar mais no período de “quarentena” (GÊNERO E NÚMERO; SOF SEMPREVIVA ORGANIZAÇÃO FEMINISTA, 2020, p. 24 e p. 13).

Nesse quadro, 50% das brasileiras passaram a cuidar de alguém na pandemia e 72% sinalizaram que houve um aumento da exigência de monitoramento e companhia (GÊNERO E NÚMERO; SOF SEMPREVIVA ORGANIZAÇÃO FEMINISTA, 2020, p. 11 e p.12). Cumpre assinalar que essa intensificação do trabalho de cuidado se relaciona tanto com as demandas de pessoas que foram contaminadas pelo vírus, quanto com a necessidade de auxiliar os filhos na realização de atividades escolares remotas e lidar com sua presença em casa durante mais tempo, em face da suspensão do funcionamento de creches e unidades escolares como medida de distanciamento social.

Diante dessa conjuntura, 61,5% das mulheres consideraram que o acúmulo das atribuições profissionais e domésticas dificulta o desempenho do trabalho remunerado (GÊNERO E NÚMERO; SOF SEMPREVIVA ORGANIZAÇÃO FEMINISTA, 2020, p. 27). Quando considerada a situação da maternidade solo, essa dificuldade de conciliação se torna mais evidente, dado que a mãe solo é a única responsável de fato pelo sustento da família e prestação de assistência afetiva e educacional aos filhos. Assim, destaca-se uma proposta de substituição da ideia de “conciliação” entre vida familiar e profissional pela de “conflito” ou “tensão”, com o escopo de retratar esses obstáculos provenientes do acúmulo de atividades pelas mulheres (HIRATA; KERGOAT, 2007, p. 604).

### **3. Necessidade de proteção jurídica às mães solo**

Como consequência de sua responsabilização exclusiva pelo atendimento às demandas materiais e imateriais dos filhos, com a

concentração de tarefas domésticas e não domésticas, tem-se uma redução da disponibilidade de tempo e renda das mães solo para dedicação a atividades pessoais. Dessa forma, além do desgaste oriundo da sobrecarga de trabalho, depreende-se a existência de menos possibilidades para buscar o aprimoramento de trajetórias profissionais e até para participar ativamente no campo extrafamiliar, com a definição de interesses políticos e colaboração nos debates públicos (BIROLI, 2016, p. 240-241).

Nesse cenário, a utilização de um conceito relacional de autonomia permite conectar essas repercussões inicialmente tidas como reflexos separados nas esferas privada e pública. Consoante essa abordagem, trabalhada por Jennifer Nedelsky (2011), a autonomia é um fator dinâmico e a formação de um sujeito autônomo requer o estabelecimento de relações intersubjetivas construtivas, que permitam a transformação de padrões e o desenvolvimento de perspectivas distintas. Nota-se, então, que a circunstância vivida pelas mães solo possui implicações à sua autonomia, posto que essas mulheres dispõem de menos condições para firmar tais vínculos construtivos fora do ambiente familiar. Diante desse quadro, é preciso conceber mecanismos jurídicos para a proteção dos direitos personalíssimos das mães solo.

Nos casos em que a maternidade solo é imposta devido ao abandono dos filhos pelo genitor, entende-se pela possibilidade de identificação do abandono paterno como uma conduta lesiva ao projeto de vida dessas mulheres. Trata-se de uma aplicação do instituto jurídico do dano ao projeto de vida, desenvolvido na obra de Carlos Fernández Sessarego (2015, p. 225 e p. 242-243) como um tipo de dano à pessoa, o qual atinge a liberdade fenomênica, que se manifesta nas condutas individuais, e repercute nas dimensões pessoal, familiar e profissional.

O projeto de vida compreende as escolhas feitas pelas pessoas com vistas à sua autorrealização, “[...] É o destino que cada pessoa quer cumprir em sua vida, aquele que quer ‘ser’ e ‘fazer’ ‘em’ e ‘com’ sua existência. É o que justifica seu viver [...]” (SESSAREGO, 2015, p. 226, tradução nossa). Tendo em vista que o sujeito é coexistencial, a

concretização do seu projeto de vida envolve a sua interação com os demais, o que pode viabilizar ou dificultar esse processo (SESSAREGO, 2003, p. 32). Assim, quando a relação com um terceiro impossibilita em parte ou totalmente a concretização do projeto de vida, provoca uma alteração em seu desenrolar ou o atraso em sua materialização, configura-se o dano (SESSAREGO, 2015, p. 230).

A proposta de proteção jurídica ao projeto de vida encontra suporte na concepção da pessoa como centro do Direito (SESSAREGO, 2015, p. 241), bem como na superação da noção tradicional de responsabilidade civil em favor do conceito de Direito de Danos, no sentido de que a tutela jurídica deve se concentrar no dano provocado pela conduta, não no grau de culpabilidade do agente que a praticou (SESSAREGO, 2003, p. 17). Nesse viés, acentua-se a função de demarcação do Direito de Danos, consistente na delimitação da liberdade individual e autodeterminação a partir da proteção dos bens jurídicos de titularidade de outros sujeitos (DÍEZ-PICAZO, 1999, p. 43).

No contexto do presente trabalho, verifica-se que o acúmulo das demandas familiares pelas mães solo repercute em seu projeto de vida e autorrealização, em relação à disponibilidade de condições para desempenhar atividades desvinculadas dos deveres parentais. Mesmo que a maternidade corresponda ao projeto de vida da mulher, o abandono paterno acarreta a frustração da expectativa de compartilhamento por ambos os genitores do exercício das atribuições intrínsecas ao poder familiar. Desse modo, percebe-se um prejuízo ao pleno desenvolvimento da personalidade dessas mulheres, cuja gravidade depende das particularidades tanto da decisão livre acerca de suas metas de vida, como da sua inserção na sociedade.

Ao tratar do reconhecimento do dano ao projeto de vida da mãe solo causado pelo abandono paterno, salienta-se, ainda, uma perspectiva de integração entre público e privado. De acordo com Keren-Paz (2016, p. 15), o Direito de Danos possui implicações práticas e simbólicas no campo social, porquanto sua aplicação carrega valorações atinentes ao modelo de comunidade almejado pelos

sujeitos. Por essa razão, o referido autor pontua que esse ramo jurídico deve ser concebido em consonância com uma abordagem funcional e progressiva do Direito, em um enfoque igualitário, enquanto um mecanismo para o alcance dos objetivos sociais; devido à diversidade de propósitos legítimos, deve ser adotada uma visão pluralista e contextual (KEREN-PAZ, 2016, p. 32-34).

Sob esse panorama, a aplicação do instituto supracitado pode contribuir para a compreensão das desigualdades nas relações jurídicas como reflexos daquelas existentes nas relações sociais. Na circunstância em comento, trata-se de considerar as conexões entre a responsabilização exclusiva das mães solo pelos deveres parentais e a posição ocupada pelas mulheres na sociedade, dado o tratamento do cuidado com os filhos como uma obrigação naturalmente feminina. Ademais, o mecanismo analisado pode evidenciar os efeitos negativos do abandono paterno nos direitos personalíssimos das mães, além daqueles relativos aos filhos, com a finalidade de prevenir a ocorrência desse tipo de conduta e, conseqüentemente, os danos ocasionados por ela.

Também é possível pensar no reconhecimento do cuidado materno como trabalho no âmbito da previdência social, mediante o cômputo de parte do tempo dedicado pelas mulheres ao exercício da maternidade enquanto tempo de serviço para a aquisição do direito à aposentadoria. Em julho de 2021, essa medida foi incorporada à legislação da Argentina por intermédio do decreto nº 457/2021, o qual prevê a contagem de anos de maternidade para completar o tempo mínimo de serviço, a exemplo de um ano por cada filho biológico nascido com vida e um ano adicional no caso de o filho, biológico ou adotado, ser uma pessoa com deficiência (ARGENTINA, 2021).

Nessa perspectiva, três projetos de lei se encontram em tramitação no Legislativo Federal brasileiro. Em ordem de apresentação na casa legislativa, o projeto nº 2647/2021, tal como o dispositivo argentino, prevê o cômputo de alguns anos por filho para alcançar o tempo mínimo, em observância a determinadas regras (BRASIL, 2021a); o projeto nº 2691/2021 propõe uma

aposentadoria por idade no valor de um salário mínimo para a mulher com filhos, assegurado o parcelamento da contribuição que falta para cumprir a carência (BRASIL, 2021b); e o projeto nº 2757/2021 insere a categoria “aposentadoria por cuidados maternos”, a fim de garantir uma aposentadoria no valor de um salário mínimo para mães maiores de 60 anos que não possuam o tempo de contribuição necessário para enquadrar-se em outras categorias (BRASIL, 2021c).

Essa possibilidade de considerar parte do tempo investido no cuidado com os filhos para fins previdenciários oportuniza a percepção da relevância do trabalho não remunerado desempenhado pelas mães, em uma conjuntura na qual as atividades relacionadas ao cuidado carecem da devida valorização por serem tratadas como atribuição natural das mulheres, diante da divisão sexual do trabalho (BIROLI, 2018). O instrumento em tela permite, ainda, o reconhecimento do cuidado materno como ocupação que dificulta a prática de um trabalho remunerado que seria computado normalmente como tempo de contribuição para a previdência social e, por conseguinte, da demanda por uma socialização do cuidado.

Essa socialização ou desfamiliarização corresponde ao desempenho das tarefas referentes ao cuidado com ferramentas do poder público, a exemplo dos serviços oferecidos em creches e unidades de educação infantil, como corolário da compreensão do cuidado enquanto uma responsabilidade social (SORJ, 2013, p. 482 e p. 487). Nesse contexto, observa-se uma necessária mitigação da separação tradicional entre público e privado, visto que a concentração dessas demandas no ambiente familiar provoca um acúmulo de encargos e as tentativas de conciliação dificultam a inserção das mulheres no mercado de trabalho (SORJ, 2013, p. 484). Sob esse prisma, Sorj, Fontes e Machado (2007, p. 574) concebem que a manutenção da responsabilização desigual das atividades domésticas e suas consequências na vida das mulheres estão relacionadas às falhas do poder estatal no estabelecimento de políticas públicas direcionadas ao exercício do cuidado.

Conquanto o tópico de políticas públicas não constitua o foco deste estudo, é válido mencionar a necessidade de questionar as propostas e políticas delineadas para auxiliar as mulheres responsáveis integralmente pelos filhos. Para Biroli (2016, p. 242), algumas medidas podem reforçar e reproduzir padrões de gênero, ao propor tão somente a garantia de recursos para viabilizar o cuidado com os filhos, em uma substituição da figura do homem-provedor pelo Estado. Portanto, entende-se que tais providências devem associar o auxílio financeiro à disponibilização de estruturas que permitam o compartilhamento do cuidado e desenvolvimento da autonomia feminina, como a oferta de creches e demais serviços de assistência social.

#### **4. Análise interseccional como meio para uma tutela jurídica adequada**

Conforme exposto anteriormente, as relações sociais de gênero delimitam as vulnerabilidades vivenciadas pelas famílias monoparentais femininas, tendo em vista suas implicações nas esferas do trabalho remunerado e do próprio exercício do poder familiar. Todavia, nota-se que o gênero não opera sozinho, porquanto as experiências individuais resultam da combinação de elementos diversos os quais integram as estruturas da sociedade, como raça e classe.

Entre os domicílios brasileiros compostos por mães e seus filhos em 2015, 58,8% eram chefiados por mulheres negras. Naquele ano, enquanto 42,5% das chefes de família brancas recebiam até 1 salário mínimo, 67,7% das chefes de família negras apresentavam uma renda nesse patamar. Por outro lado, 3,1% das chefes brancas possuíam renda superior a 8 salários mínimos, em oposição a apenas 0,6% das chefes negras que se encontravam nessa condição (IPEA, 2017). Cabe apontar que, além do rendimento médio, o marcador social de classe envolve a valorização da ocupação da pessoa e se relaciona com a possibilidade de acesso a espaços sociais (BIROLI; MIGUEL, 2015, p. 42).

No intervalo de 1995 a 2009, a participação das mulheres negras no mercado de trabalho brasileiro predominava nas atividades com menor remuneração e consideradas de menor *status* social, sobretudo no segmento do trabalho doméstico (LIMA; RIOS; FRANÇA, 2013, p. 76-77). Em 2018, 63% dos trabalhadores domésticos brasileiros eram mulheres negras, cujo rendimento médio mensal equivalia a aproximadamente 84% da remuneração das domésticas brancas (PINHEIRO, *et al.*, 2019, p. 12 e p. 36). Nesse viés, enfatiza-se o modelo de delegação, em que mulheres que possuem maior renda transferem suas tarefas domésticas para outras mulheres (HIRATA; KERGOAT, p. 604). Segundo Kergoat (2010, p. 102), tem-se uma manutenção da divisão sexual do trabalho, pois a transferência das atividades acontece entre grupos de mulheres, e uma racialização desses serviços de cuidado.

No tocante ao cenário pandêmico, os dados extraídos da pesquisa Sem Parar indicam que 55% das mulheres que relataram enfrentar situação de risco relativa ao sustento da casa, como consequência do isolamento social, eram negras. Do mesmo modo, as mulheres negras correspondiam à maioria (58%) das desempregadas no período analisado (GÊNERO E NÚMERO; SOF SEMPREVIVA ORGANIZAÇÃO FEMINISTA, 2020, p. 14 e p. 15). Cabe ressaltar que a sobreposição das rotinas de trabalho remunerado e não remunerado das mães nesse período se deu de maneira diversa, haja vista a inviabilidade de exercer algumas profissões no formato remoto devido à informalidade ou ao tipo de atividade, como também em virtude da identificação de determinados serviços como essenciais (MOREIRA, *et al.*, 2020, p. 6).

Torna-se evidente, portanto, que a vivência do gênero sofre interferências das dinâmicas de raça e classe. Essa circunstância acarreta a formação de vulnerabilidades interseccionais, isto é, derivadas de uma atuação simultânea dos distintos fatores sociais (CRENSHAW, 2002). Nesse contexto, a interseccionalidade consiste em uma metodologia firmada na noção de que uma análise efetiva da situação das mulheres na sociedade requer o reconhecimento das intersecções produzidas pelos marcadores

sociais que integram os sujeitos (CRENSHAW, 2002, p. 174). Sob essa ótica, percebe-se que deixar de abordar a diversidade das estruturas de subordinação que compõem a organização social e seus cruzamentos na vida das pessoas tende a marginalizar as experiências dos grupos que não ocupam as posições dominantes (BIROLI; MIGUEL, 2015, p. 29).

Em síntese, esse método de estudo concebe que a formação da identidade social das mulheres ocorre mediante diferentes elementos, como gênero, raça e classe, cuja operação simultânea ocasiona vivências particulares para cada grupo (CRENSHAW, 2002, p. 173). Dessa forma, verifica-se a inviabilidade de adotar uma categoria “mulher” de cunho universal (BIROLI; MIGUEL, 2015, p. 36). Por conseguinte, faz-se necessário ter essa perspectiva em consideração no tratamento da realidade das mães solo pelo Direito, com vistas à eficácia na construção e aplicação de instrumentos normativos destinados à sua proteção, razão pela qual é proposta uma análise jurídica interseccional.

No que concerne ao dano ao projeto de vida da mãe solo oriundo do abandono paterno, por exemplo, entende-se que a definição de uma reparação adequada deve ponderar a realidade específica de cada mulher, uma vez que essas peculiaridades permitem uma compreensão da dimensão do dano. Nesse sentido, Keren-Paz (2016, p. 23 e p. 29) expõe que uma visão progressiva e igualitária do Direito de Danos envolve a execução de suas disposições normativas em conformidade com a posição social das pessoas afetadas por elas, com o objetivo de redistribuir os benefícios e os encargos entre os grupos menos e mais privilegiados na sociedade. Na medida em que a gravidade do dano é avaliada a partir da associação da conduta lesiva ao próprio *status* da vítima (KEREN-PAZ, 2016, p. 254), depreende-se a imprescindibilidade de considerar esse lugar social na utilização do instituto jurídico em questão.

Igualmente, em face da proposta de reconhecimento do cuidado materno como trabalho para fins previdenciários é importante ter em conta a noção de interseccionalidade, pois a pertinência de contabilizar parte do tempo despendido com o cuidado materno para

completar o tempo mínimo para aposentadoria se relaciona com a inserção das mães no mercado de trabalho. Afinal, o uso do recurso em comento é delineado pela existência de condições mais ou menos favoráveis para a realização de contribuições previdenciárias, aspecto também influenciado pelas dinâmicas de raça e classe. Logo, a adoção da metodologia interseccional pode ser compreendida como uma estratégia para a concepção de mecanismos jurídicos mais adequados à realidade social.

## **5. Considerações finais**

No presente artigo, foi abordada a necessidade de proteção jurídica dos direitos personalíssimos das mães solo, cujo exercício sofre limitações em decorrência da imposição de uma responsabilização exclusiva pelo atendimento à totalidade das demandas dos filhos. Desse modo, sob um prisma interseccional, foram retratadas vulnerabilidades que integram a realidade das mães solo, agravadas devido às repercussões sociais da pandemia de covid-19, com a finalidade de demonstrar a relevância da concepção de instrumentos jurídicos adequados para a garantia de autorrealização dessas mulheres.

Tendo em vista a concentração das mães em segmentos do trabalho remunerado atingidos de maneira expressiva pelos efeitos da pandemia, quais sejam os serviços domésticos e de saúde, bem como os postos de trabalho com jornadas parciais, menor remuneração e em situação de informalidade, constatou-se um prejuízo na renda das famílias chefiadas por mulheres. Ademais, o aumento das demandas de cuidado devido à contaminação pelo vírus e à exigência de acompanhamento dos filhos na realização das atividades escolares em formato remoto intensificou a sobrecarga de trabalho vivenciada pelas mães solo.

No que tange às hipóteses de abandono paterno, tem-se a possibilidade de aplicação do instituto jurídico do dano ao projeto de vida, mediante a identificação do abandono dos filhos pelo genitor como uma conduta lesiva também às mães. Nesse sentido,

entende-se que o reconhecimento do dano pode contribuir para a transformação das relações sociais desiguais entre homens e mulheres no âmbito da responsabilidade parental e, conseqüentemente, das estruturas que reproduzem padrões de gênero resultantes da divisão sexual do trabalho.

Já em atenção às mães com dificuldades para concretizar o direito à previdência social, salienta-se a proposta de reconhecimento do cuidado materno como trabalho e o cômputo de parte dos anos de dedicação à maternidade para fins de alcance do tempo mínimo para aquisição da aposentadoria. Ao refletir sobre as implicações desse trabalho desempenhado pelas mães, destaca-se a importância de um processo de socialização do cuidado, a fim de oportunizar uma melhor conciliação das tarefas domésticas e não domésticas por essas mulheres e, assim, a construção de sua autonomia, em uma superação da rígida dicotomia entre público e privado.

Considerando que as relações jurídicas refletem as relações sociais, percebe-se que a interseccionalidade configura uma metodologia pertinente para a concepção e aplicação dos diplomas normativos, porquanto se baseia no entendimento de que os sujeitos são constituídos pela atuação de fatores diversos que integram a sociedade. Nesse panorama, defende-se que a proteção adequada às mães solo requer uma abordagem jurídica personalista, relacional e interseccional, com o escopo de assegurar a essas mulheres possibilidades para o livre e pleno desenvolvimento de sua personalidade por meio da concretização do seu projeto de vida.

## 6. Referências

ARGENTINA. **Decreto 475/2021**. Ciudad de Buenos Aires: Poder Ejecutivo Nacional, 2021. Disponível em: <https://www.argentina.gob.ar/normativa/nacional/decreto-475-2021-352106/texto>. Acesso em: 16 dez. 2021.

BARBOSA, Ana Luiza Neves de; COSTA, Joana Simões; HECKSHER, Marcos. Mercado de trabalho e pandemia da covid-19: ampliação de desigualdades já existentes? **Boletim Mercado de Trabalho: conjuntura e análise**, Ipea, Brasília, n. 69, jul. 2020. DOI: <http://dx.doi.org/10.38116/bmt69/notastecnicas1>. Disponível em: <http://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/10186>. Acesso em: 19 ago. 2021.

BIROLI, Flávia. **Gênero e desigualdades: limites da democracia no brasil**. São Paulo: Boitempo, 2018.

BIROLI, Flávia; MIGUEL, Luis Felipe. Gênero, raça, classe: opressões cruzadas e convergências na reprodução das desigualdades. **Mediações**, Londrina, v. 20, n. 2, p. 27-55, jul./dez. 2015. Disponível em: <http://www.uel.br/revistas/uel/index.php/mediacoes/article/view/24124>. Acesso em: 16 dez. 2021.

BIROLI, Flávia. Redefinições do público e do privado no debate feminista: identidades, desigualdades e democracia. *In*: MIGUEL, Luis Felipe. **Democracia e desigualdades**. São Paulo: Unesp, 2016. cap. 7, p. 223-255.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Projeto de lei nº 2647, de 2 de agosto de 2021**. Dispõe sobre a contagem de tempo de serviço, para efeitos de aposentadoria, das tarefas assistenciais de criação de filhos e filhas biológicos ou adotados. Brasília: Câmara dos Deputados, 2021a. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/propostas-legislativas/2291969>. Acesso em: 16 dez. 2021.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Projeto de lei nº 2691, de 4 de agosto de 2021**. Acrescenta §§ 5º e 6º ao art. 48 da Lei 8.213, de 24 de julho de 1991, que dispõe sobre os Planos de Benefícios da Previdência Social e dá outras providências. Brasília: Câmara dos Deputados, 2021b. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/propostas-legislativas/2292301>. Acesso em: 16 dez. 2021.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Projeto de lei nº 2757, de 10 de agosto de 2021**. Altera a Lei nº 8213/1991, de 24 de julho de 1991 para

dispor sobre a aposentadoria por cuidados maternos. Brasília: Câmara dos Deputados, 2021c. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/propostas-legislativas/2293477>. Acesso em: 16 dez. 2021.

BRASIL. **Lei 13.982**, de 2 de abril de 2020. Altera a Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993, para dispor sobre parâmetros adicionais de caracterização da situação de vulnerabilidade social para fins de elegibilidade ao benefício de prestação continuada (BPC), e estabelece medidas excepcionais de proteção social a serem adotadas durante o período de enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus (Covid-19) responsável pelo surto de 2019, a que se refere a Lei nº 13.979, de 6 de fevereiro de 2020. Brasília, DF: Presidência da República, 2020. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2020/lei/l13982.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/lei/l13982.htm). Acesso em: 16 dez. 2021.

CRENSHAW, Kimberlé. Documento para o encontro de especialistas em aspectos da discriminação racial relativos ao gênero. **Revista Estudos Feministas**, Florianópolis, a. 10, n. 1, p. 171-188, jan./jul. 2002. DOI: <https://doi.org/10.1590/S0104-026X2002000100011>. Disponível em: <https://periodicos.ufsc.br/index.php/ref/article/view/S0104-026X2002000100011/0>. Acesso em: 28 ago. 2021.

DÍEZ-PICAZO, Luis. Las funciones del derecho de daños. In: DÍEZ-PICAZO, Luis. **Derecho de daños**. Madrid: Civitas, 1999. cap. 1, p. 41-63.

GÊNERO E NÚMERO; SOF SEMPREVIVA ORGANIZAÇÃO FEMINISTA. **Sem parar**: o trabalho e a vida das mulheres na pandemia. 2020. Disponível em: <http://mulheresnapandemia.sof.org.br/>. Acesso em: 19 ago. 2021.

HIRATA, Helena; KERGOAT, Danièle. Novas configurações da divisão sexual do trabalho. **Cadernos de Pesquisa**, Fundação Carlos Chagas, São Paulo, v. 37, n. 13, p. 595-609, set./dez. 2007. Disponível em: <http://publicacoes.fcc.org.br/index.php/cp/article/view/344>. Acesso em: 28 ago. 2021.

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Censo demográfico 2010**. Trabalho e rendimento: resultados da amostra. Rio de Janeiro: IBGE, 2010. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/populacao/9662-censo-demografico-2010.html?edicao=9752&t=publicacoes>. Acesso em: 16 dez. 2021.

IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **Retrato das desigualdades de gênero e raça: 1995 a 2015**. Brasília: Ipea, 2017. Disponível em: <https://www.ipea.gov.br/retrato/index.html>. Acesso em: 27 ago. 2021.

KEREN-PAZ, Tsachi. **Derecho de daños, igualdad y justicia distributiva**. Traducción de Griselda Perrotta. Madrid: Marcial Pons, 2016.

KERGOAT, Danièle. Dinâmica e consubstancialidade das relações sociais. **Novos Estudos**, São Paulo, n. 86, p. 93-103, 2010.

LIMA, Márcia; RIOS, Flavia; FRANÇA, Danilo. Articulando gênero e raça: a participação das mulheres negras no mercado de trabalho (1995-2009). In: MARCONDES, Mariana Mazzini *et al.* (Org.). **Dossiê mulheres negras: retrato das condições de vida das mulheres negras no Brasil**. Brasília: Ipea, 2013. cap. 2, p. 53-80. Disponível em: [https://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com\\_content&id=20978](https://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&id=20978). Acesso em: 16 dez. 2021.

MOREIRA, Lisandra Espíndula *et al.* Mulheres em tempos de pandemia: um ensaio teórico-político sobre a casa e a guerra. **Psicologia & Sociedade**, Associação Brasileira de Psicologia Social, v. 32, p. 2020. DOI: <https://doi.org/10.1590/1807-0310/2020v32240246>. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/psoc/a/93BpjQdGtPs9Lxs9SCSWhkr/?lang=pt>. Acesso em: 15 dez. 2020.

NEDELSKY, Jennifer. **Law's relations: a relational theory of self, autonomy and law**. New York: Oxford University Press, 2011.

PINHEIRO, Luana *et al.* **Os desafios do passado no trabalho doméstico do século XXI: reflexões para o caso brasileiro a partir dos dados da PNAD contínua**. Texto para discussão. Brasília: Ipea,

2019. Disponível em: <http://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/9538>. Acesso em: 28 ago. 2021.

PINHEIRO, Luana; TOKARSKI, Carolina; VASCONCELOS, Marcia. **Vulnerabilidades das trabalhadoras domésticas no contexto da pandemia de covid-19 no Brasil**. Nota técnica nº 75. Brasília: Ipea, 2020. Disponível em: <http://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/10077>. Acesso em: 28 ago. 2021.

SCOTT, Joan. Gênero: uma categoria útil para análise histórica. *In: HOLLANDA, Heloisa Buarque de. (Org.). Pensamento feminista: conceitos fundamentais*. Rio de Janeiro: Bazar do tempo, 2019. p. 49-83.

SESSAREGO, Carlos Fernández. Deslinde conceptual entre “daño a la persona”, “daño al proyecto de vida” y “daño moral”. **Foro Jurídico**, Facultad de Derecho de la Pontificia Universidad Católica del Perú, Lima, n. 2, a. 1, p. 15-51, jul. 2003.

SESSAREGO, Carlos Fernández. El daño al “proyecto de vida”. *In: SESSAREGO, Carlos Fernández. Derecho y persona*. 5. ed. atual. amp. Buenos Aires – Bogotá: Astrea, 2015. cap. 7, p. 225-254.

SORJ, Bila. Arenas de cuidado nas interseções entre gênero e classe social no Brasil. **Cadernos de Pesquisa**, Fundação Carlos Chagas, São Paulo, v. 43, n. 149, p. 478-491, maio/ago. 2013. Disponível em: <http://publicacoes.fcc.org.br/index.php/cp/article/view/2661>. Acesso em: 28 ago. 2021.

SORJ, Bila; FONTES, Adriana; MACHADO, Danielle Carusi. Políticas e práticas de conciliação entre família e trabalho no Brasil. **Cadernos de Pesquisa**, Fundação Carlos Chagas, São Paulo, v. 37, n. 132, p. 573-94, set./dez. 2007. Disponível em: <http://publicacoes.fcc.org.br/index.php/cp/article/view/342>. Acesso em: 16 dez. 2021.

## **(RE)PENSANDO A CIDADANIA NA ESPACIALIDADE DAS CIDADES NEGRAS**

### **RETHINKING CITIZENSHIP IN THE SPATIALITY OF BLACK CITIES**

**Rebeka Lima Cavalcante**

Mestranda em Direito pela FDRP/USP

rebekalcavalcante@gmail.com

<http://lattes.cnpq.br/1088915059983172>

Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES)

**Fabiana Cristina Severi**

Professora Dra. Associada da FDRP/USP

fabianaseveri@usp.br

<http://lattes.cnpq.br/6045031763154780>

**Resumo:** A problemática central deste presente artigo é compreender agência negra na construção de espaços que possibilite experienciar a cidadania. Os objetos analisados foram os estudos das cidades negras, voltado para entender se há possibilidades de cidadania neste espaço e quais são os mecanismos para constituí-las ou não. Elegemos o marcador da cidade negra por propiciar a reflexão sobre a experiência da cidadania através dos movimentos socioculturais da população negra. A presente pesquisa é teórica e volta-se para aprofundar as noções de cidadania negra a partir da agência negra e do campo da cidade negra. O método utilizado foi a revisão integrativa, a partir dos procedimentos descritos por Whittemore e Knafl (2005), visando estabelecer os elementos constitutivos da cidade negra e discutir as possibilidades de cidadania negra. O marcador de busca utilizado foi “cidade negra” nas seguintes bases de dados: *Scielo*, *Clacso*, *CAPES*, *Biblioteca Digital Brasileira de Teses e Dissertações (BDTD)*. Os resultados parciais evidenciam a construção de uma cidadania simbólica dentro da espacialidade da cidade negra, bem

como tensiona a reação política em agredir os signos da cidade negra, evidenciando a suspeição generalizada como ferramenta de controle da população negra. As cidades negras, neste aspecto, emergem como dual: proteção e perseguição.

**Palavras-chaves:** Cidades Negras. Cidadania. Agência negra.

**Abstract:** The central issue of this article is to understand black agency in the construction of spaces that make it possible to experience citizenship. The analyzed objects were the studies of the black city, going back to understand if there are possibilities of citizenship in this space and what are the mechanisms to constitute them or not. We chose the black city marker for providing reflection on the experience of citizenship through the sociocultural movements of the black population. The present research is theoretical and aims to deepen the notions of black citizenship from the point of view of the black agency and the field of the black city. The method used was the integrative review, based on the procedures described by Whittemore and Knafl (2005), aiming to establish the constituent elements of the black city and discuss the possibilities of black citizenship. The search marker used was “black city” in the following databases: Scielo, Clacso, CAPES, Brazilian Digital Library of Theses and Dissertations (BDTD). The partial results show the construction of a symbolic citizenship within the spatiality of the black city, as well as tension the political reaction in attacking the signs of the black city, evidencing the generalized suspicion as a tool to control the black population. Black cities, in this aspect, emerge as dual: protection and persecution.

**Keywords:** Black city. Citizenship. Black agency.

## 1. Introdução

A presente pesquisa compõe a investigação de mestrado em andamento, a qual tem como objetivo geral é analisar as categorias cidadania e sujeito de direito a partir da noção de espacialidade presente na literatura caroliniana e da noção de espaço dos estudos das cidades negras, de modo a compreender o vínculo entre

espacialidade/espço com a construção da cidadania para populações negras.

A problemática central deste presente artigo é compreender a agência negra na construção de espaços que possibilite experienciar a cidadania. O objeto analisado foi os estudos das cidades negras, voltado para entender se há possibilidades de cidadania neste espaço e quais são os mecanismos para constituí-las ou não.

A investigação está inserida, assim, no campo teórico da cidadania negra. Realizamos um levantamento bibliográfico nas bases de dados, *Scielo*, *Clasco* e *Capes*, buscando traçar os parâmetros da produção científica neste campo teórico. O marcador de busca foi cidadania (and) negra com busca específica nos resumos. Inicialmente, partimos para exclusão/inclusão dos estudos a partir da adequação dos estudos com a temática de cidadania negra no contexto brasileiro a partir da leitura dos resumos.

A base de *Scielo* apresentou 16 resultados, contudo, apenas 9 artigos tematizavam a cidadania a partir da perspectiva racial no Brasil. Na plataforma da *Capes*, incluímos os filtros: “assunto”, “é (exato)” e “revisados por pares”, obtendo como resultado 7 artigos em que após a leitura dos resumos selecionamos apenas 4 artigos – por abordar a temática da cidadania negra. Na base da *Clasco*, aplicamos os filtros de “no resumo” e obtivemos apenas dois resultados, sendo apenas um enquadrado na temática, contudo, o estudo era centrado no contexto do continente Africano.

Como resultado final, obtivemos 13 artigos coletados. Agrupamos os artigos a partir das categorias: autor; título; área do conhecimento; localidade geográfica; idioma. Logo, encontramos a partir da área do conhecimento: 8 da área de história, 1 na área da música, 4 ciências sociais e sociologia.

O levantamento bibliográfico evidenciou uma baixa produção científica de cidadania negra no campo do direito. Compreender a cidadania, a partir da perspectiva racial, é fundamental para entender as dinâmicas de acesso à justiça para a população negra no Brasil. Despertamos o interesse em tematizar a experiência da cidadania, a partir da perspectiva racial.

A fim de traçar um olhar sobre o campo da cidadania negra, realizamos a leitura dos artigos buscando responder as seguintes perguntas: há uma definição de cidadania? há associação da cidadania e território/espço? a agência para outras cidadanias negras?

O levantamento evidenciou a inserção da cidadania negra como não cidadania. Neste sentido, focadas na vivência de cidadania a partir da relação com o Estado. O presente artigo visa buscar complementares as pesquisas deste campo teórico, uma vez que buscaremos olhar a cidadania a partir da atuação da população negra em constituí-la.

O campo de estudo da cidade negra propicia este movimento de ampliação de significados de cidadania, uma vez que se centra na atuação dos corpos negros em constituir a cidade aquém do poder estatal. Iniciamos a aproximação com o campo teórico da cidade negra, a partir da produção científica do Sidney Chalhoub (1990), que está inserida na historiografia crítica da escravidão.

A historiografia crítica da escravidão possibilita pensar a construção cidade a partir da interação da população negra: escravizados, liberto ou livres. “A negritude que as marcavam — e ainda hoje marca — vai além do adjetivo, se expressa em seu movimento constante de crescimento e invenção” (SILVA, 2019, p. 59). Os campos de estudos das Cidades Negras apresentam um facilitador para compreender a espacialidade negra para além do lugar reservado da ausência e miséria.

A presente pesquisa metodologicamente enquadra-se como teórica voltada para aprofundar as noções de cidadania negra a partir da agência negra e do campo da cidade negra. O método utilizado foi a revisão integrativa a partir do marcador de “cidade negra”.

## **2. Metodologia**

A revisão integrativa volta-se para síntese e aplicabilidade dos estudos de um tema. Diferencia da revisão sistemática por incorporar diferentes tipos de trabalhos desde teórico e empírico, logo, há uma ampliação dos trabalhos que podem ser manuseados.

A fim de possibilitar a ampliação dos estudos analisados, é fundamental realizar as buscas em diversas formas como em revistas, pesquisas anteriores e base de dados (WHITTEMORE; KNAFL, 2005). Ampliação dos campos de busca possibilita que seja realizado uma “revisão integrativa que contribua para compreensão do fenômeno estudo a partir de uma perspectiva diversa” (WHITTEMORE; KNAFL, 2005).

Seguiremos o procedimento de revisão integrativa desenvolvido por WHITTEMORE e KNAFL (2005). Assim, destacamos as seguintes etapas que serão realizadas a fim de prosseguir com a revisão integrativa.

- Definição de pergunta norteadora.
- Busca ou amostragem (base de dados variados; definir descritores; definir critérios de inclusão e exclusão a partir da pergunta norteadora).
- Coleta de dados: incluir autores, método e conceitos empregados.
- Análise crítica dos estudos incluídos: Definir relevância, observar rigor metodológico, concorrência entre os resultados, métodos e conclusões.
- Discussão dos resultados: análise dos dados a partir do referencial teórico (evidenciando o que foram dados da amostra e as inferências realizadas).

A pergunta norteadora é “há possibilidade de vivenciar a cidadania no espaço territorial da cidade negra?”. Inicialmente definimos os marcadores de busca como marcadores de busca: cidadania [or] sujeito de direito [or] espacialidade [and] cidade negra. Contudo, na realização da busca, não foram localizados resultados a partir destes marcadores. Redefinimos como palavra-chave “cidade negra”.

A fim da revisão integrativa ser capaz de fornecer dados para responder à pergunta norteadora, definimos como critério de exclusão/inclusão estudos que abordagem a vivência e/ou cotidiano da cidade negra. A restrição justifica-se, pois, a partir do

relato/descrição da cidade negra era possível destacar a atuação da população negra neste local.

As bases de dados consultadas foram *SciELO, Clacso, CAPES, Biblioteca Digital Brasileira de Teses e Dissertações (BDTD)*. Ainda consultaremos as referências teóricas dos estudos selecionados a fim de destacar demais pesquisas que dialogam com o campo de estudo e não foram detectadas nas bases de dados.

A análise crítica dos estudos incluídos engloba “uma abordagem organizada para ponderar o rigor e as características de cada estudo” (SOUZA; SILVA; CARVALHO, 2010). Assim, montamos um instrumento de coleta de dados — visando destacar qual era o conceito de cidade negra abordada. Essa etapa é fundamental para compreender a validade teórica dos resultados dos estudos incluídos. A etapa final de discussão dos resultados será apresentada na sessão seguinte.

Com a realização da consulta dos referenciais teóricos presentes nos artigos selecionados, evidenciou-se a centralidade da obra *Visões de Liberdade*, de Chalhoub (1990) na definição de cidade negra utilizada neste campo de pesquisa. Iniciamos o estudo sobre cidade negra a partir desta obra, assim, os resultados exibidos a seguir correspondem principalmente a leitura de Sidney Chalhoub. Adequando-se a uma compreensão inicial da dimensão de cidadania na cidade negra, visto que a pesquisa como destacado está em andamento.

### **3. Resultados e contribuições**

A cidade negra, constituída no período da escravidão, emerge como resistência e luta por liberdade da população negra (CHALHOUB, 1990). Chalhoub conceitua cidade negra, a partir da agência da população negra em enfraquecer, conscientemente ou não, os pilares da escravidão. O principal pilar do regime escravocrata é o domínio senhorial, o qual como veremos é diluída na cidade negra.

A cidade negra é o engendramento de um tecido de significados e de práticas sociais que politiza o cotidiano dos sujeitos históricos num sentido específico – isto é, no sentido da transformação de eventos aparentemente corriqueiros no cotidiano das relações sociais na escravidão em acontecimentos políticos que fazem desmoronar os pilares da instituição do trabalho forçado (CHALHOUB, 1990, p. 186).

Na obra *Visões da liberdade*, o autor volta para os processos criminais e civis dos últimos anos de escravidão do Rio de Janeiro, objetivando compreender a ação da população negra (escravizada e liberta) no processo de abolição, assim, centraliza a análise nos processos que esta população compõe ao menos um polo da ação.

Analisando esse processo o autor destaca a importância da cidade negra como mecanismo que enfraquece o cotidiano da escravidão urbana da província do Rio de Janeiro. A concentração do número de escravos na corte, que contabilizava mais da metade da população local na segunda metade do século XIX (CHALHOUB, 1990), destaca uma das condições para o surgimento da cidade negra.

O modelo de escravidão urbano era marcado pelo escravizado conseguir com facilidade a autorização para trabalhar fora do domínio senhorial – desempenhando diversos ofícios na cidade, sendo necessário apenas o pagamento do jornal. O ato de pagar jornais correspondia ao dever do escravo em repassar parcela do seu ganho ao senhor. A capitalização da escravidão urbana formulada pela terceirização da mão de obra escravizada impulsionava a dissolução do domínio senhorial imediato.

O afrouxamento do domínio senhorial está atrelado também a possibilidade de alguns escravizados possuírem a autorização para dormir fora. Diante da possibilidade de residir e trabalhar fora da propriedade do senhor, garante ao escravizado ser responsável direto pelo o seu próprio sustento. A população escravizada possuía, assim, autonomia de circulação na zona urbana, sendo este um elemento característico da escravidão urbana na Corte (CHALHOUB, 1990).

A cidade negra torna estes movimentos cotidianos em luta política pela liberdade atingindo diretamente a instituição da escravidão (CHALHOUB, 1990). A mobilidade do escravizado correspondia um costume do sistema escravocrata urbano, a qual perante a cidade negra recria a experiência da liberdade. A camuflagem permitida dentro da cidade negra impedia diferenciação entre escravizado e libertos/livres.

Mesmo perante a mobilidade experimentada pelo escravizado urbano, o sistema escravocrata exercia o controle social destes corpos, por meio da facilidade de identificação do escravizado na cidade. A diferenciação entre escravizado, liberto e livre era demarcada pelo acesso à roupa e ao sapato possível para estes sujeitos. “As pressões dos escravos pra que suas vidas se tornassem indiferenciáveis em relação às vidas dos homens livres pobres da cidade percorrem boa parte da documentação colegiada” (CHALHOUB, 1990, p. 216). Há, assim, atuação direta dos escravizados em adquirir vestimentas que permitem a camuflagem.

O espaço da cidade negra constitui como esconderijo, uma vez que impossibilita a distinção entre liberto, africanos livres e escravizados. A movimentação do corpo escravizado pela cidade indetectável corresponde o ataque ao controle da escravidão, uma vez que mesmo diante da mobilidade era exercido o monitoramento destes corpos na cidade (CHALHOUB, 1990). Como efeito da possibilidade de os cativos camuflarem na cidade negra, emerge o controle social através da suspeição generalizada (CHALHOUB, 1990).

Outro elemento que caracteriza a cidade negra é a solidariedade. A construção de uma rede de sobrevivência – reforçando os signos de luta por liberdade presente. Chalhoub (1990) explica este movimento pela possibilidade de venda de produtos furtados pelos escravizados na cidade negra. Há atuação policial e jurídica para inibir que homens livres ou libertos realizassem trocas comerciais com escravizados (CHALHOUB, 1990). A possibilidade de os escravizados conseguirem participar das relações de comércio no interior da cidade negra garantia a sua subsistência até mesmo a possibilidade de comprar sua liberdade.

A solidariedade e proteção garantida pela cidade negra também se manifesta com as denúncias de castigos excessivos cometidos pelos senhores as autoridades e do auxílio para escapar do domínio senhorial. A fim de ilustrar, destacamos o processo da Francelina estudado e analisado por Chalhoub (1990). Francelina, escravizada, foi acusada de envenenar a “sua” senhora. Os relatos apresentados destacam que era de conhecimento notório que ela sofria com castigos físicos severos cometidos pela senhora. Chalhoub (1990) destaca que a Francelina foi inocentada com o sentimento de que os castigos físicos justificariam o crime cometido, bem como ressalta a suspeita de que haviam envolvimento de pessoas livres no envenenamento.

O caso da Francelina destaca a ideia de solidariedade construída na cidade negra, a qual mitiga/combate o controle senhorial. Resultando como destaca Chalhoub (1990) no enfraquecimento da instituição da escravidão pela construção de um espaço que permite a vivência simbólica da liberdade pelo ataque do domínio senhorial, a qual é a base desta instituição.

Os movimentos de solidariedade e de esconderijos constitutivos da cidade negra – apresentadas por Chalhoub (1990) – recriam o signo de liberdade. A liberdade é interpretada pelas autoridades e pelos escravizados como a possibilidade de viver sobre si, ou seja, independente do domínio senhorial (CHALHOUB, 1990). Este conceito de liberdade foi constituído por Chalhoub (1990), a partir da análise processual que questionava o estado de homem livre. “Em torno da ideia de ‘viver sobre si’ havia um conteúdo ideológico aparentemente comum a senhores, escravos e magistrados: todos achavam que ‘viver sobre si’ era atrelado à condição de pessoa livre” (CHALHOUB, 1990, p. 238). A narrativa presente nas defesas e nas decisões de reconhecimento do status de homem livre atribuída a liberdade a sobrevivência por sua própria tutela.

Chalhoub (1990) destaca o papel da cidade negra como espaço possível para vivenciar a liberdade, mesmo que de forma simbólica, por estar distante do domínio senhorial. Voltamos para a Carta de Lei de 25 de março de 1824, período correspondente ao analisado

pelo autor, para entender os requisitos legais para cidadania brasileira. Há um destaque pela condição de liberto para usufruir da cidadania. A liberdade simbólica corresponde uma etapa para constituir uma possível cidadania.

O trajeto investigativo realizado por Chalhoub (1990) o insere na cidade negra como organismo autônomo constituído por e para pessoas negras, emergindo como espaço de autonomia. Vivência simbólica de cidadania para além do sistema de escravidão, emergindo como movimento de luta por liberdade.

Para além deste espaço de resistência à escravidão, as cidades negras possuem a dimensão de sociabilidade. Compartilhamento da experiência da diáspora, resultando na recriação de elementos culturais e identidades – constituindo o movimento da cidade negra para além de um combate ao regime escravocrata (FARIAS et al., 2006).

Os quilombos suburbanos – localizados nas proximidades na zona urbana – são uma exemplificação das redes de sociabilidades recriadas na Corte (FARIAS et al., 2006). As redes de sociabilidades recriadas poderiam ser utilizadas também como mecanismo de enfrentamento as violências da escravidão. Os quilombos suburbanos serviam como esconderijo e suporte para escravizados fugitivos (FARIAS et al., 2006).

As fugas – no cenário das cidades negras – evidenciam a rede de sociabilidade, logo que incluem diversos setores sociais para concretizar-se. As mulheres negras tinham papel fundamental para o êxito dos escravizados fugitivos devido ao conhecimento dos labirintos da Corte (FARIAS et al., 2006; OLIVEIRA, 2013). O conhecimento da malha urbana pelas mulheres negras livres ou escravizadas decorriam ao exercício do ofício de quitandeiras – vendedoras de alimentos.

Ainda se relaciona as fugas com movimento de recriar territórios e identidades. Este movimento os “fugitivos reinventam o significado do cativo e da liberdade” (FARIAS et al., 2006, p. 25). Os movimentos de fugas não correspondiam apenas a resistência à escravidão. As fugas podiam corresponder também ao

exercício de negociação dos escravizados sobre as condições que poderiam vivenciar no regime escravocrata.

Para compreender a dimensão de negociação das ações de fugas, é importante destacar o papel dos sedutores que incentivam e ajudavam os escravizados. Os sedutores poderiam ser os próprios escravos ou homens livres que enxergavam as fugas como um modo de conseguir novos escravos por menor preço (FARIAS et al., 2006). Nesta modalidade de fuga pode ocorrer tanto a reinserção no mercado por meio do agenciamento do próprio escravizado ou a busca por liberdade (FARIAS et al., 2006). Destaca-se que, na sedução, o “papel do cativo como agente e determinante de seu próprio caminho” (FARIAS et al., 2006, p. 39).

As reconfigurações da cidade proporcionadas pelos atos de fuga estão vinculadas com as casas de zungu – isto, pois, estas moradias atendiam a função de esconderijo e sociabilidade. As casas de zungu correspondiam a moradia e espaço de sociabilidade que reuniam homens e mulheres negras. Estas moradias correspondiam a microcomunidades localizadas nos labirintos da Corte (FARIAS et al., 2006). Nestes espaços a população negra conseguia exercer práticas culturais que eram reprimidas a luz do dia.

As mulheres negras destacam-se na formação e organização das casas de zungus – isto, pois, possuíam maior facilidade com o comércio de alimentos e trabalho doméstico. Garantindo a subsistência destas moradias. Novamente, a mobilidade das quitandeiras se demonstra como fundamental para cidade negra (FARIAS et al., 2006).

O estabelecimento das casas de zungus não ocorreu sem a presença da represália policial – sendo o ajuntamento de negros um risco da captura (FARIAS et al., 2006). Apesar dos riscos associados a permanência nas casas de zungus, este movimento mantinha-se especialmente pelos zungus que corresponde a um espaço de recreação de comunidade. O espaço dos zungus são espaços de “recreação das tradições africanas no ambiente da escravidão na América” (FARIAS et al., 2006, p. 97).

O processo de recriação da cultura e das identidades – presentes nas cidades negras – decorrem da adaptação dos elementos culturais africanos e ao compartilhamento da experiência da diáspora (FARIAS et al., 2006). O intuito de recriar identidades era estabelecer “redes políticas de solidariedade que dessem conforto mútuo em uma sociedade violentamente excludente” (FARIAS et al., 2006, p. 98). Neste movimento de recriação cultural destaca-se a religião.

Os espaços religiosos destacam-se como espaço de sociabilidade e de reconstrução de identidade (FARIAS et al., 2006). As celebrações e rituais religiosos eram realizados por meio das confrarias – sendo fundadas pelos próprios escravizados (FARIAS et al., 2006). As festividades religiosas em homenagem aos Santos padroeiros e seguiam o formato de ‘folias’ (FARIAS et al., 2006). “Todo ano – especialmente nos dias do santo de devoção – as confrarias realizavam comemorações que promoviam a confraternização e o fortalecimento dos laços entre os irmãos e destes com seus protetores celeste” (FARIAS et al., 2006, p. 108-109).

A sociabilidade constituída dentro das cidades negras recria outro signo de liberdade. O signo de liberdade atrelado a possibilidade de vivenciar e recriar os seus próprios elementos culturais e identidades. Ademais, o aspecto da socialidade permite aos libertos, livres e escravizados experienciar uma microcomunidade – afastada do lugar da exclusão (FARIAS et al., 2006). Assim, constituindo uma experiência de cidadania simbólica.

As cidades negras recriam outros signos de cidadania e liberdade, a qual é possível por ser constituída em espaço aquém do controle estatal e do domínio senhorial. Porém, este processo não ocorre sem represália da força estatal, a qual age de modo a garantir a diferenciação entre cidadão brasileiro e pessoas escravizadas. Além de impedir o exercício de sociabilidade negra.

Há um reforço estatal por tentar controlar e disciplinar a cidade negra, atuando de forma a desmoralizar a cidade negra e os seus signos. O código das posturas de 1830 proibia que os escravos ficassem muito tempo no comércio, neste sentido, a postura de 1838

visava proibir o “ajuntamento de mais de quatro escravos” e circulação de escravos após 19h sem autorização escrita do senhor (CHALHOUB, 1988). A cidade senhorial evidenciada pelas posturas municipais correspondia uma cidade que voltada para limitar o acesso dos cativos direcionado ao controle do corpo escravizado.

A cidade negra apresenta-se dual por possibilitar tanto experimentar a liberdade e como a perseguição. A emergência da cidade negra impõe em risco a continuidade da escravidão, uma vez que há neste espaço a ausência de controle senhorial. A mobilidade e camuflagem possibilitada torna-se símbolo de insubmissão da cidade negra, impulsionando a atuação estatal para controlar este espaço.

É fundamental destacar que este não o único signo de cidade negra, uma vez que partindo da experiência dos cortiços no período republicano na cidade do Rio de Janeiro emerge outras cidades negras. A transformação dessa cidade negra que é diariamente atacada e ameaçada, constituída por vezes no próprio mecanismo de controle social da população negra.

Chalhoub (1988) identifica os cortiços como símbolo da cidade negra. Isto, pois, a habitação coletiva era acessível para população liberta, escravo e africano livre. Há relação do cortiço com a camada negra que impulsiona políticas públicas de destruição dos cortiços, as quais correspondiam também um combate aos signos de luta contra a escravidão. O instrumento de suspeição generalizada foi utilizada a fim de controlar este espaço e as pessoas negra no período republicano (CHALHOUB, 1996).

#### **4. Considerações finais**

O presente artigo compõe a pesquisa de mestrado em andamento. Assim, os resultados apresentados e discutidos são parciais. O objetivo central deste artigo foi discutir sobre a possibilidade de construção de cidadania da população negra liberta ou escravizadas nas cidades negras. Neste artigo trabalhamos apenas com as produções sobre cidade negra contextualizada no

período da escravidão – a fim de compreender agência negra para recriar espaços e culturas no cenário de exclusão social.

A cidade negra, apresentada por CHALHOUB (1990), está representada na experiência da escravidão urbana da Corte. Enquanto, Juliana Farias et al. (2006) destaca o movimento das cidades negras em Maranhão, Recife, Salvador e Rio de Janeiro – ressaltando as características comuns destes espaços. Ademais, incluem na leitura da cidade negra a partir da experiência da diáspora – destacando o elemento de sociabilidade como fundante.

As cidades negras devem ser lidas para além da ótica de resistência e luta, visto que correspondiam a espaços e ações culturais de fortalecimento de vínculos internos entre a população em diáspora. A recriação destes elementos culturais e identidades podiam corresponder em enfraquecimento da estrutura da escravidão.

Na reconstrução de elementos culturais e identidades, as cidades negras impulsionam novos signos de liberdade e cidadania. A cidadania reinventada a partir do prisma da sociabilidade e da teia de solidariedade constituída. O movimento dos povos em diásporas constrói novos territórios, os quais possibilitam até mesmo a experimentar a liberdade. Isto não ocorre sem a reação do poder estatal. Caracterizando, assim, as cidades negras como locais de perseguição também.

## 5. Referências

CHALHOUB, Sidney. **Visões da liberdade: uma história das últimas décadas da escravidão na Corte**. São Paulo: Companhia das Letras, 1990.

CHALHOUB, S. **Medo branco de almas negras: Escravos, Libertos e Republicanos na Cidade do Rio** *Revista Brasileira de História*, 1988.

CHALHOUB, S. **Visões da liberdade: uma história das últimas décadas da escravidão na corte**. São Paulo: Companhia das Letras, 1990. v. 01

CHALHOUB, S. **Cidade Febril: Cortiços e Epidemias na Corte Imperial**. 1ª ed. São Paulo: Companhia das Letras, 1996.

FARIAS, J. B. et al. **Cidades Negras: Africanos, Crioulos e Espaços Urbanos no Brasil Escravista do Século XIX**. 2ª ed. São Paulo: Alameda, 2006.

OLIVEIRA, A. D. S. **Cenas da Cidade Negra do Rio de Janeiro oitocentista e outras imagens da escravidão nos contos de Machado de Assis**. Dissertação (Mestrado em História) - Centro de Humanidades, Universidade Federal de Campina Grande, 2013.

SILVA, F. L. DA. **Dançar em praça de guerra: precariedade e liberdade na cidade negra (Recife, 1871-1888)**. Dissertação (Mestrado em Direito) - Faculdade de Direito, Universidade de Brasília, 2019.

SOUZA, M. T. DE; SILVA, M. D. DA; CARVALHO, R. DE. Revisão integrativa: o que é e como fazer. **Einstein**, v. 8, n. 1, p. 102–106, 2010.

WHITTEMORE, R.; KNAFL, K. The integrative review: update methodology. **Journal of advanced nursing**, v. 52, p. 546–533, 2005.



**(SÍNDROME DA) ALIENAÇÃO PARENTAL E COVID-19:  
O ACESSO À JUSTIÇA E À SAÚDE PARA CRIANÇAS,  
ADOLESCENTES E MULHERES NOS CONFLITOS DE  
FAMÍLIA**

**(SYNDROME OF) PARENTAL ALIENATION AND COVID-19:  
ACCESS TO JUSTICE AND HEALTH OF CHILDREN,  
ADOLESCENTS AND WOMEN IN FAMILY CONFLICT**

**Camila Maria de Lima Villarroel**

Mestranda pela Faculdade de Direito de Ribeirão Preto (USP)

camila.villarroel@usp.br

<http://lattes.cnpq.br/4516082399805873>

*FAPESP*

**Fabiana Cristina Severi**

Livre-docente pela Faculdade de Direito de Ribeirão Preto

fabianaseveri@usp.br

<http://lattes.cnpq.br/6045031763154780>

*FAPESP*

**Resumo:** O artigo buscou analisar os acórdãos proferidos pelo Tribunal de Justiça do estado de São Paulo (TJSP) entre abril de 2020 e fevereiro de 2021, que aplicaram a lei de alienação parental (LAP) no contexto da pandemia de Covid-19. O principal objetivo do trabalho é verificar se existem mudanças substanciais nas decisões sobre alienação parental decorrentes da pandemia de Covid-19, especialmente em processos que envolvam violência. A pesquisa é empírica e utilizou os métodos n-pequeno e análise de conteúdo a partir de uma abordagem descritiva. O estudo é exploratório e visa contribuir com o campo jurídico que estuda o instituto da alienação parental, o acesso à justiça para crianças, adolescentes e mulheres mães cuidadoras e com as entidades responsáveis pelo enfrentamento de violências intrafamiliares. O principal resultado encontrado foi a existência da modalidade de

visitas virtuais e a suspensão/atraso de atos processuais, o que pode causar impactos no acesso à justiça e à saúde para crianças, adolescentes e mulheres em caso de alegação de violência, notadamente, do abuso sexual. Concluímos que o contexto já bastante complexo que envolvia casos de alegação de alienação parental em processos sobre regime de guarda e visitas, com a violência mais frequente do abuso sexual infanto-juvenil intrafamiliar, ganhou novos contornos que impactam diretamente no acesso à justiça e à saúde para crianças e/ou adolescentes e genitoras.

**Palavras-chave:** alienação parental. acesso à justiça. direito à saúde. pandemia de Covid-19. abuso sexual.

**Abstract:** The article sought to analyze the judgments handed down by the Court of Justice of the State of São Paulo (TJSP) between April 2020 and February 2021, which applied the parental alienation law (LAP) in the context of the Covid-19 pandemic. The main objective of the work is to verify if there are substantial changes in the decisions on parental alienation resulting from the Covid-19 pandemic, especially in cases involving violence. The research is empirical and used the small-n methods and content analysis from a descriptive approach. The study is exploratory and aims to contribute to the legal field that studies the institute of parental alienation, access to justice for children, adolescents and women who are caregivers and the entities responsible for dealing with family violence. The main result found was the existence of the modality of virtual visits and the suspension/delay of procedural acts, which can impact the access to justice and health for children, adolescents and women in case of allegation of violence, notably, abuse. sexual. We conclude that the already quite complex context that involved cases of allegation of parental alienation in cases regarding custody and visits, with the most frequent violence of family child and adolescent sexual abuse, gained new contours that directly impact access to justice and health. for children and/or adolescents and their mothers.

**Keywords:** parental alienation. access to justice. right to health. Covid-19 pandemic. sexual abuse.

## 1. Introdução

O presente artigo parte de resultados encontrados por meio da iniciação científica intitulada “Acesso à justiça para as mulheres e (Síndrome da) Alienação Parental: Análise Jurisprudencial dos Tribunais da Região Sudeste” realizada em 2019, com o apoio da Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo (FAPESP – processo nº 2017/26174-6). O estudo buscou analisar a aplicação da Lei nº 12.318/2010 (Lei de Alienação Parental - LAP) pelos juízes de primeiro grau e Tribunais de Justiça da região sudeste entre 2000 e 2019.

A alienação parental, definida no art. 2º da referida lei brasileira, decorre de uma teoria proposta por Richard A. Gardner – professor voluntário da Universidade de Columbia – que formulou, em 1987, uma explicação para a existência de uma síndrome a qual crianças poderiam ser submetidas ao presenciarem conflitos entre os genitores principalmente quando houvesse disputa de guarda. Gardner observou que crianças nessa situação haviam sofrido uma “lavagem cerebral” por iniciativa de um dos genitores, geralmente a mãe, que sistemática e conscientemente programava os filhos para desonrar o próprio pai, até que estes filhos passassem a contribuir de forma autônoma para a campanha de difamação (GARDNER, 1991).

Em termos científicos, a comunidade acadêmica estadunidense rejeitou a teoria proposta por falta de embasamento científico, o Manual Diagnóstico e Estatístico das Doenças Mentais – *Diagnostic and Statistical Manual of Mental Disorders* – não incluiu a Síndrome da Alienação Parental e a Associação Americana de Psiquiatria (American Psychiatric Association) se posicionou contrariamente à adoção desta por considerá-la um “instrumento de fraude psicocientífica”, que colocaria em risco os

direitos humanos de mulheres e crianças em situação de violência familiar (SILVA, 2012, p.144). Isso porque, segundo a teoria de Gardner, a “lavagem cerebral” poderia chegar ao ponto de a genitora implantar “falsas memórias” de abuso sexual na mente da prole e, neste caso, deveria ser aplicada a “teoria da ameaça”, ou seja, a guarda desta deveria ser realizada automaticamente.

Apesar dos entraves para a introdução do conceito “(síndrome de) alienação parental” no campo médico, este se mostrou estratégico no âmbito jurídico em casos de disputa de guarda na área de direito de família, nos quais, a litigância é generalizada e, na maioria das vezes, não envolve abuso sexual infanto-juvenil. No Brasil, antes mesmo da edição da Lei n. 12.318/10, a expressão “Alienação Parental” já era alegada por advogados e aplicada pelos tribunais nesse contexto (SOUSA; BRITO, 2011, P.270). Setores organizados da sociedade civil<sup>1</sup> se articularam para que fosse aprovado o Projeto Lei 4053/08 com o instituto.

Nas etapas de tramitação do referido projeto de lei não foi encontrada participação ou manifestação do Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (CONANDA)<sup>2</sup>. Em 2018, o Conselho apresentou uma nota pública indicando que a Lei nº 12.318/2010, – decorrente do Projeto de Lei nº 4.053/2008 – que dispõe sobre a ‘alienação parental’, não está fundamentada em

---

<sup>1</sup> O projeto de lei 4053/08 foi elaborado a partir de informações presentes em artigos digitais de Associações de Pais Separados, assim como em posicionamentos de participantes dessas associações. Como exemplo destas podemos citar: “Pais para Sempre”, “Pai Legal”, “Pais por Justiça”, “Associação de Pais e Mães Separados – APASE”. O material produzido por essas associações utilizava como base as ideias de Richard A. Gardner, citando-o de forma expressa. Disponível em: <<https://apublica.org/2017/01/lei-expoe-criancas-a-abuso/>>. Acesso em 28 dez. 2020.

<sup>2</sup> O conanda é a instância máxima de formulação, deliberação e controle das políticas públicas para a infância e a adolescência na esfera federal, criado pela Lei nº 8.242 de 1991. O órgão é responsável por tornar efetivos os direitos, princípios e diretrizes contidos no Estatuto da Criança e do Adolescente - Lei nº 8.069 de 1990. Disponível em: <<https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=411011>>. Acesso em: 02 fev. 2021.

estudos científicos. De todo modo, o Brasil promulgou em 26 de agosto de 2010 a Lei nº 12.318 (BRASIL, 2010), que ficou conhecida como a Lei de Alienação Parental (LAP).

A controvérsia em relação ao instituto não terminou com a promulgação da LAP, atualmente, o Projeto de Lei n. 4488/16 propõe a criminalização da alienação parental em casos de “falsas denúncias” e apresenta em sua justificativa o manejo falso da Lei Maria da Penha e a existência de denúncias falsas de abusos sexuais. Por outro lado, o Projeto de Lei 498/18 propõe a revogação por considerar que tem propiciado o desvirtuamento do propósito protetivo da criança ou adolescente, submetendo-os a abusadores. Em 2018, foi publicado o relatório da investigação realizada pela Comissão Parlamentar de Inquérito para investigar as irregularidades e os crimes relacionados aos maus tratos de crianças e adolescentes no Brasil, que apresentou a proposta de revogação da LAP por, após a análise de sua aplicação pelo sistema judiciário, ter sido considerada uma possível “manobra de abusadores contra seus justos acusadores”.

A discussão também ocorreu nos Estados Unidos, apesar de amplamente aplicada por tribunais locais, alguns precedentes da Suprema Corte rejeitaram a Síndrome de Alienação Parental por ausência de validade científica (casos *State of NY v. Fortin* em 2000, *Syyder v. Ceder* em 2006, *Super lexi 520* em 2009). Na França, a Senadora Laurence Rossignol pediu ao Ministério da Justiça que os juízes fossem impedidos de usar termos não científicos como a “síndrome da alienação parental”, o Ministério se pronunciou indicando a necessidade de se respeitar o livre-convencimento dos magistrados (FRANÇA, 2017). Na Escócia, o projeto de lei sobre o tema foi rejeitado pelo parlamento, pois instituto foi considerado demasiadamente controverso para ser previsto em lei (ESCÓCIA, 2020).

A partir desse cenário, buscamos, em estudo anterior, entender a aplicação da AP pelos tribunais da região sudeste de primeira e segunda instância entre 2000 e 2019. O estudo envolveu a leitura, sistematização e análise de mais de 1.600 decisões judiciais. No

Tribunal de Justiça do estado de São Paulo, em segunda instância, foi possível verificar que a genitora é quem alega alienação parental em 15% dos casos e o genitor em 46%, dentre os processos analisados neste tribunal, em 20% havia a alegação de abuso sexual contra a criança e/ou adolescente (52/257), nestes a tese da alienação parental foi considerada em 23% dos casos.

O presente artigo busca entender, a partir desses resultados, os novos contornos possíveis de análise na pandemia de COVID-19, que possivelmente intensificou os conflitos familiares pelas medidas sanitárias de distanciamento social. Em relação às alegações de abusos sexuais infanto-juvenis, o Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos, indicou que a diminuição das denúncias<sup>3</sup> é um efeito do distanciamento social para conter a pandemia, uma vez que as vítimas não conseguem ter privacidade ou oportunidade para denunciar.

Apesar de ser um fenômeno recente, é possível realizar uma análise, ao menos exploratória, de como o distanciamento social se relaciona ao instituto da alienação parental seja em casos de simples disputa de guarda, seja em casos de alegação de abuso sexual infanto-juvenil intrafamiliar. Propomos uma análise jurisprudencial dos acórdãos disponíveis no site do Tribunal de Justiça do estado de São Paulo sobre alienação parental no contexto da pandemia causada pelo COVID-19 de 26 de fevereiro de 2020 a 12 de março de 2021, tendo em vista as medidas sanitárias de distanciamento social.

---

<sup>3</sup> O Disque 100, canal de comunicação da Ouvidoria Nacional de Direitos Humanos (ONDH) do Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos, busca por meio do recebimento de denúncias apresentar um retrato do fenômeno “violação de direitos humanos” na sociedade brasileira. O Relatório do Disque 100 de 2019 apontou que em abril o número de denúncias por esse tipo de violência foi de 7.430. Neste ano, no mesmo mês, a ONDH constou 6.031 denúncias, o que indica uma diminuição de 19% em denúncias de violência sexual contra crianças e adolescentes.

## **2. Alienação parental, Covid-19 e medidas sanitárias de distanciamento social**

Não temos muitos dados sistematizados, ainda, sobre perfil de processos em alienação parental durante o período da pandemia. As pesquisas e dados sobre gênero em mulheres e meninas na pandemia nos informam sobre múltiplas e interseccionais formas de vulnerabilização das mulheres e meninas, em razão das medidas para mitigação da propagação do COVID-19 na maior parte do mundo. Já no início da pandemia, muitas mulheres, chefes de família, perderam seu meio de subsistência imediatamente e tiveram um acréscimo da carga de trabalho não remunerado relacionada ao cuidado de familiares.

Organismos internacionais de direitos humanos, já em março de 2020, enfatizaram a necessidade de que os países signatários das convenções regionais e internacionais de direitos das mulheres e meninas, por exemplo, intensificassem as políticas de enfrentamento e proteção de mulheres e meninas em situação de violência, com a adequada incorporação da perspectiva de gênero nas medidas para mitigação do COVID-19 e o reforço das ações de prevenção e atenção à violência de gênero (ONU MULHERES, 2020). Os movimentos de mulheres brasileiros também pautaram, logo a partir de março, a urgência de se pensar em medidas que pudessem mitigar os efeitos da pandemia sobre as mulheres no Brasil (SEVERI; JUZO; FIRMINO, 2020).

A partir da hipótese de que com a pandemia houve o aumento da litigiosidade na área de família, buscamos entender a partir do marco normativo da Recomendação Geral n. 33 do Comitê sobre a Eliminação da Discriminação contra as Mulheres (CEDAW) e da Convenção sobre o Direito das Crianças de 1989 (Decreto n. 99.710/90), como a pandemia de Covid-19 impactou no acesso à justiça e à saúde para crianças, adolescentes e mulheres nos conflitos de família. Segundo a Recomendação n. 33 da CEDAW:

O direito de acesso à justiça é multidimensional. Abarca a justiciabilidade, disponibilidade, acessibilidade, boa qualidade, provisão de remédios para as vítimas e a prestação de contas dos sistemas de justiça. Para os fins da presente recomendação geral, todas as referências a “mulheres” devem ser entendidas como incluindo mulheres e meninas, a menos que especificamente indicado de outro modo.

No campo do Direito de Família, a Convenção preceitua que a desigualdade na família pode sustentar todos os outros aspectos da discriminação contra as mulheres e é muitas vezes justificado em nome da ideologia, tradição e cultura. A Convenção recomenda que os Estados partes “considerem a criação, no mesmo marco institucional, de mecanismos judiciais ou quase judiciais de família sensíveis a gênero que tratem de questões como o estabelecimento de propriedade, direito à terra, herança, dissolução do matrimônio e guarda dos filhos”.

A Convenção sobre o Direito das Crianças de 1989 (Decreto n. 99.710/90) prevê em seu artigo 3 que “todas as ações relativas às crianças, levadas a efeito por instituições públicas ou privadas de bem estar social, tribunais, autoridades administrativas ou órgãos legislativos, devem considerar, primordialmente, o interesse maior da criança” (1) e indica que para isso “os Estados Partes se certificarão de que as instituições, os serviços e os estabelecimentos encarregados do cuidado ou da proteção das crianças cumpram com os padrões estabelecidos pelas autoridades competentes, especialmente no que diz respeito à segurança e à saúde das crianças, ao número e à competência de seu pessoal e à existência de supervisão adequada” (3).

A Recomendação n. 33 da CEDAW e a Convenção sobre o Direito das Crianças de 1989, ao tratarem sobre acesso à justiça e interesse maior da criança, emergem do esforço de se reconhecer mulheres e crianças como sujeito de direitos. A partir desses marcos normativos, tais direitos devem ser reconhecidos e aplicados pelo Estado de forma institucional por meio do sistema de justiça, de forma a evitar a revitimização desses grupos quando se encontrem em situação de violência.

### 3. Metodologia da coleta de dados e análise dos resultados

Para a realização da análise exploratória de como as medidas de segurança decorrentes da pandemia causada pelo vírus Covid-19 se relacionam ao instituto da alienação parental, propomos uma análise jurisprudencial dos acórdãos disponíveis no site do Tribunal de Justiça do estado de São Paulo sobre alienação parental no contexto da pandemia causada pelo COVID-19 de 26 de fevereiro de 2020 a 12 de março de 2021, tendo em vista as medidas sanitárias de distanciamento social.

Propomos um estudo descritivo por frequência a partir de determinados índices a serem apresentados. Para isso, utilizaremos alguns mecanismos propostos pela análise de conteúdo, um conjunto de técnicas de análise das comunicações para que seja possível obter, por procedimentos sistemáticos e objetivos de descrição do conteúdo das mensagens, indicadores — quantitativos ou não — que permitam a inferência de conhecimentos relativos às condições de produção/recepção — variáveis inferidas — destas mensagens. O objetivo desse método é a explicitação e sistematização do conteúdo das mensagens (2004, p. 42).

A pré-análise, exploração do material e tratamento dos resultados, a inferência e a interpretação são as etapas para a análise de conteúdo (BARDIN, 2004, p. 95). Na pré-análise escolhemos os documentos a serem submetidos para a análise, formulamos hipóteses/objetivos e a elaboramos indicadores que fundamentem a interpretação final (p. 97-98).

Os documentos escolhidos foram os acórdãos encontrados nos endereços eletrônicos do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, realizando a pesquisa livre pela palavra-chave “alienação parental E Covid-19”. Foram obtidos 131 resultados em formato PDF. A coleta de dados da pesquisa foi iniciada em 26 de fevereiro de 2021 e terminada em 12 de março de 2021. O primeiro resultado encontrado foi de 22 de abril de 2020 e o último foi de 26 de fevereiro de 2021. O objetivo de sistematização desses dados é mapear como a alienação parental tem sido tratada pelo TJSP no

contexto da pandemia de Covid-19. A hipótese central seria que houve um aumento da complexidade de causas sobre regime de visitas, quando comparado ao estudo já realizado na iniciação científica mencionada na introdução deste artigo.

Para a análise é necessário realizar a referenciação dos índices, menção explícita de um tema numa mensagem, e a elaboração de indicadores, recortes do texto em unidades comparáveis de categorização para análise temática e de modalidade de codificação para registro dos dados (BARDIN, 2004, p. 100). Para isso, realizamos a leitura do inteiro teor de todos os julgamentos disponibilizados colocando as informações em uma planilha, em “Microsoft Excel”, os resultados obtidos podem ser acessados pelo link: [https://docs.google.com/spreadsheets/d/1vkEg2zSdgqSkb-Ltg1rkp\\_7ybJLjwvYpaLVNxBbntI/edit#gid=0](https://docs.google.com/spreadsheets/d/1vkEg2zSdgqSkb-Ltg1rkp_7ybJLjwvYpaLVNxBbntI/edit#gid=0).

A planilha foi organizada em 8 colunas (índices): Número do processo, classe/assunto, comarca, órgão julgador, data de julgamento, ementa, alegou alienação parental, possível alienador(a), violência, possível vítima, possível autor(a), Covid-19, questão do regime de visita. Bardin afirma que a categorização é uma operação de classificação de elementos constitutivos de um conjunto, por diferenciação e, seguidamente, por reagrupamento segundo analogia com os critérios previamente definidos (2004, p. 117).

Os índices número do processo, classe/assunto, comarca, órgão julgador, data de julgamento e ementa possuem como indicadores informações pré-sistematizadas pelo ESAJ. Os demais foram retirados a partir da leitura dos arquivos em PDF de cada um dos acórdãos.

O índice “alegou alienação parental” indica, quando informado no inteiro teor, qual pessoa no processo alegou o instituto. O mesmo ocorre em relação ao índice “possível alienador(a)”, o qual indica aquele contra quem se alegou a prática de alienação parental. O índice “alienação parental” se refere à decisão do tribunal em relação a essa matéria, seja ela a matéria principal ou não no processo. O índice “Covid-19” diz respeito às matérias.

O índice “violência” se refere a qualquer tipo de violência física ou psicológica que possa ter sido mencionada no processo. O índice “possível vítima” apresenta qual foi a pessoa indicada como vítima da violência alegada no processo e o índice “possível autor” qual foi a pessoa indicada como autor da violência alegada. Em ambos os casos utilizamos “possível” pois, na maioria, não houve condenação criminal, contudo, temos em vista que não haver condenação criminal não indica que o crime não ocorreu, uma vez que grande parte das absolvições são decorrentes do princípio *in dubio pro reo*.

O índice “questão do regime de visita” faz referência às alegações, pelas partes, ou às determinações do tribunal em relação ao direito de visita que tenham sido citadas no acórdão. O índice “dispositivo” indica a decisão, ao final do acórdão, na qual o tribunal apresenta seu entendimento sobre a causa com ou sem resolução do mérito.

A quantificação e sistematização pormenorizada dos índices e indicadores podem ser verificados pela tabela em “Microsoft Excel” por meio do link disponibilizado. A seguir, apresentaremos os resultados da coleta de dados e os analisaremos à luz dos achados da pesquisa de iniciação científica mencionada na introdução deste artigo, dos textos aqui apresentados, do conceito de acesso à justiça presente na Recomendação Geral número 33 da CEDAW e do princípio do melhor interesse da criança previsto pela Convenção Internacional para os Direitos da Criança de 1989.

#### **4. Quem alega a alienação parental contra quem?**

A importância de entendermos se há dimensão de gênero na alegação da alienação parental reside no fato de a literatura indicá-la como um instrumento jurídico favorável aos genitores que litigam sobre guarda, visitas em direito de família contra genitoras. Ao verificarmos os dados, o genitor alega em 47% dos casos, em 26% não temos essa informação, em 17% é a genitora quem alega. Os demais casos são menos de 4% e podem ser vistos na tabela

indicada anteriormente. Essa alegação ocorre contra o genitor em 18% dos casos, em 11% não temos essa informação e em 55% ocorre contra a genitora. Os demais casos são menos de 4% e podem ser vistos na tabela indicada anteriormente.

Os genitores alegaram a alienação parental contra genitoras em 42% dos casos e as genitoras alegaram alienação parental contra os genitores em 14% dos casos. Apesar da disparidade dessa dicotomia (genitor e genitora) é necessário saber se os tribunais aplicariam de forma diferenciada a lei a depender de quem alega e contra quem.

#### **4.1 Como é decidida a alienação parental?**

Os dados apresentados foram gerados a partir de acórdãos que decorrem de recursos apresentados aos tribunais, em 76% dos casos trata-se de agravo de instrumento, em 16% apelações, em 4% embargos de declaração. A importância de ressaltar o tipo de recurso está no fato de que, em agravos de instrumento, dificilmente o juiz decidirá em sede recursal sem produção de provas o que justifica o alto número de resultados de “necessidade de instrução probatória” e “não apreciado”.

O gráfico abaixo indica que não há grandes diferenças quando os tribunais decidem a alienação parental em relação ao genitor ou à genitora, uma vez que o maior número de decisões em relação à genitora é maior, naturalmente, porque é contra ela que o instituto é mais alegado. A alienação parental em relação ao genitor é analisada em 23 casos, nos quais prevalece o instituto ser não apreciado 56%, seguido de haver necessidade de instrução probatória 22%. Em relação a genitora, a alienação parental é analisada em 70 casos, nos quais 50% indica que o instituto foi não apreciado e em 10% houve necessidade de instrução probatória e em 8% foi decidida pela não ocorrência. Dentre os assuntos dos acórdãos, 67% versam sobre guarda e/ou visitas e em 59% dos casos o regime de visita é o objeto de litígio relacionado à situação de pandemia causada pelo Covid-19.

## Decisão sobre alienação parental e covid-19



De março de 2020 até junho do mesmo ano foram editados 11 provimentos e em dezembro foi editado 1, em 2021, não foram editados provimentos para tratar do funcionamento dos tribunais devido à pandemia de Covid-19 (TJSP, 2020). Como entre junho e dezembro não houve a edição de provimentos, podemos levantar a hipótese de que há uma possível correlação do maior número de julgamentos ocorrer em agosto e setembro de 2020, intervalo em que não houve suspensão de prazos ou determinação de trabalho remoto por provimento, e em fevereiro de 2021, após o recesso. Em relação a distribuição das datas de julgamento, analisamos se houve alegação de atrasos ou suspensão de atos processuais. Dos casos analisados, 13% indicaram atraso ou suspensão em algum ato processual. Destes, 61% indicavam atraso para produção de provas e 28% suspensão de audiências.

Atrasos na produção de provas podem ser cruciais em casos de violência. A literatura mencionada indica que a decisão sobre alienação parental possui impacto direto nestes casos o que seria potencializado pelo quadro da pandemia do Covid-19. Para entendermos melhor se, e se sim, como ocorre esse impacto estudaremos a seguir os casos de violências diversas contra mulheres e crianças nesse contexto.

## 5. Como ocorrem as violências nos casos de alienação parental e Covid-19?

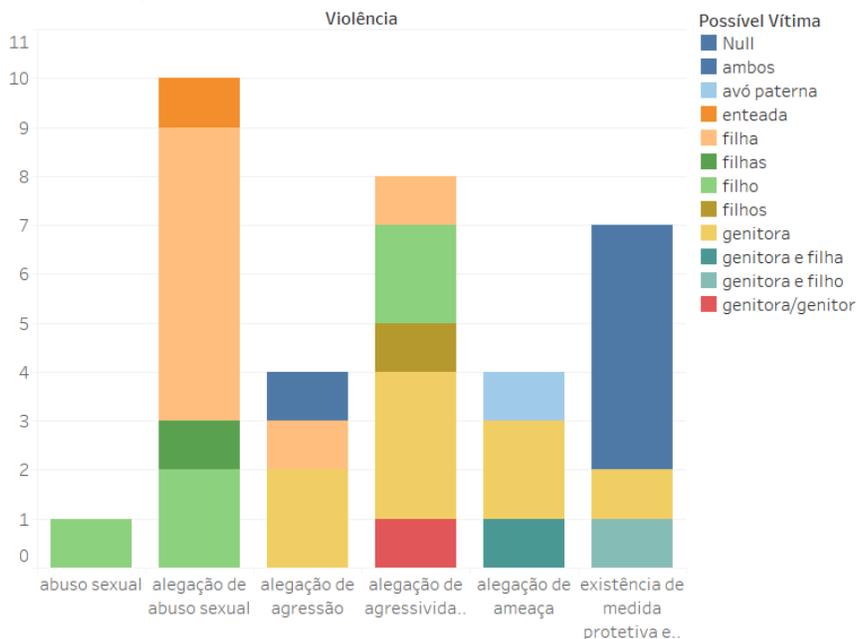
De todos os casos analisados, 28% envolvem algum tipo de alegação ou constatação (por meio de condenação pela justiça criminal) de violência contra mulheres e/ou crianças. A única violência constatada foi um abuso sexual cometido pela genitora contra o filho. Reiteramos que utilizamos a palavra “possível” para “possível vítima” e “possível autor da violência”, por não haver condenação criminal, contudo, reiteramos que não haver condenação criminal não indica que o crime não ocorreu, uma vez que grande parte das absolvições são decorrentes do princípio *in dubio pro reo*. Analisaremos melhor essa questão a seguir. Abaixo apresentamos uma sistematização dos dados coletados quanto à violência<sup>4</sup>:

Os três casos mais expressivos em termos quantitativos são “alegação de abuso sexual”, “alegação de agressividade e/ou maus tratos” e “existência de medida protetiva”. Em relação às medidas protetivas, não há uma constatação pela justiça criminal da violência praticada pelo genitor, mas é possível afirmar que houve uma denúncia e que a partir desta o genitor recebeu uma ordem judicial de manter distância da genitora. Dos casos que envolvem medida protetiva, todos possuem como objeto do litígio o regime de visitas no contexto da Covid-19, havendo discussão sobre se estas deveriam ocorrer de forma presencial ou virtual e como a genitora deveria agir para garantir o convívio entre genitor e prole.

---

<sup>4</sup> Na legenda do gráfico em “Null” leia-se ‘não informado’.

## Alienação parental, covid-19 e violências



Dos casos de alegação de agressividade e maus tratos, em 5 casos o possível autor da violência é o genitor, em 2 é o genitor e a genitora e em 4 é a genitora. Não é possível inferir que a alienação parental possa ser um instrumento aliado ao gênero em relação a esse tipo de violência. Neste artigo, aprofundaremos o estudo nos casos de alegação de abuso sexual infantil, uma vez que a literatura estudada indicou a relação entre a alegação de alienação parental como matéria de defesa em processos sobre abusos sexual infanto-juvenil intrafamiliar e o possível agravamento das questões relacionadas à violência no contexto das medidas de distanciamento pela pandemia de Covid-19.

### 6. O que acontece quando a violência é o abuso sexual?

Dos casos em que foi alegado o abuso sexual, em 70%, o abuso teria sido cometido contra a filha ou as filhas. Dos 70%

mencionados, com a exceção do caso em que foi cometido pelo padrasto, os demais casos teriam sido cometidos pelo genitor. Em 70% dos casos a genitora possui contra si uma alegação de alienação parental relacionada a implantação de falsas memórias do abuso sexual, em 6 casos o genitor alegou, em 1 o procurador e 1 não foi informado.

Retirando os casos, cujos objetos do litígio não sejam a convivência com o genitor (litispendência, rejeição de exceção de incompetência e alimentos), em 42% desses a decisão do tribunal foi de manter a convivência presencial ou virtual entre a possível vítima do abuso sexual e o genitor, mesmo sendo este seu possível agressor, quando o padrasto foi acusado cometer o abuso, a alegação de alienação parental foi feita contra o genitor e o tribunal decidiu pela não ocorrência de alienação parental.

Quando a possível alienadora é a genitora, em 6 casos a alegação de alienação não foi apreciada, em 1 havia indícios de que a alienação parental havia ocorrido. Quando o possível alienador era o genitor, em um caso o tribunal entendeu que não ocorreu (caso acima mencionado) e em outro que havia indícios. Neste caso, apesar de haver a alegação de abuso e alienação parental pelo genitor, foi decidido que fossem mantidas as visitas virtuais. Quando ambos foram alegados alienadores, o tribunal decidiu pela necessidade de instrução probatória, contudo, era impossível realizar o estudo psicossocial de forma remota.

No caso em que a genitora foi alegada alienadora e foi decidido pelo indício de alienação parental, a alegação de abuso foi considerada falsa pela absolvição do genitor na esfera criminal por ausência de comprovação do abuso. Como já mencionado, a absolvição na esfera criminal quando motivada pelo princípio *in dubio pro reo* não indica que o fato não ocorreu, mas que não houve provas suficientes para a condenação. Neste caso, houve a manutenção de visitas ao genitor.

Nos demais casos, o abuso ainda não foi decidido pela esfera criminal, sendo necessária a produção de provas na esfera cível. Nesses casos, a suspensão e atraso na produção de provas impacta

diretamente na saúde de sexual das crianças em possível situação de violência, notadamente pelo fato de a tendência se mostrar a manutenção de convivência entre a prole e o possível agressor. A complexidade das violências no âmbito familiar se aprofunda com as medidas de distanciamento necessárias para a contenção da pandemia do Covid-19, reitera problemas já existentes como a alegação de alienação parental em casos de abuso sexual e apresenta novos desafios como os apresentados em relação aos meios de instrução nesses processos.

### **6.1 Qual o resultado do mapeamento dos acórdãos sobre Alienação Parental e Covid-19 proferidos pelo TJSP entre 22 de abril de 2020 e 26 de fevereiro de 2021?**

Em 42% dos casos analisados, genitores alegaram a alienação parental contra genitoras e em 14% genitoras alegaram alienação parental contra os genitores. As decisões sobre alienação parental em contexto de Covid-19 são decididas de forma semelhante em relação aos genitores e genitoras, predominando a não apreciação da matéria ou a necessidade de instrução probatória. Tais decisões de natureza terminativa podem decorrer do fato de 76% dos documentos analisados serem agravos de instrumento.

Em 28% dos casos de alienação parental no contexto de Covid-19 existe algum tipo de violência intrafamiliar relacionada cometida contra filhos, filhas e/ou genitoras. Destes, a maioria (27% o que significa 10 casos de abuso sexual em 37 sobre violência) tratam sobre abuso sexual. Nestes casos, em um deles, assim como já constatado por meio da iniciação científica mencionada no início do artigo, a questão da absolvição criminal motivada pelo princípio do *in dubio pro reo* tem se mostrado como um atalho na defesa dos genitores acusados para casos de grande complexidade sobre abuso sexual infanto-juvenil quando é alegada a alienação parental na esfera cível o que resulta na manutenção do contato da criança com o possível agressor.

Com as medidas de distanciamento para contenção da pandemia de Covid-19, foi possível perceber que a nova questão a ser tratada nesses casos de abuso sexual é a suspensão e atraso dos atos probatórios, como audiências, perícias, etc. Isso porque a proteção integral da criança e do adolescente não consegue ser efetivada nos processos quando o(a) sobrevivente precisa comprovar de forma irrefutável o abuso, o qual, muitas vezes, não deixa vestígios (COSTA, 2017, p. 202). Nesse sentido, o tempo para produção de provas é importante para garantir a saúde de criança.

## **7. Conclusões**

Para a realização deste estudo foi necessário buscar um tribunal estadual que disponibilizasse acesso aos acórdãos de forma virtual, com o maior número de casos possíveis, o que possibilitaria um mapeamento, mesmo que inicial, da questão da alienação parental no contexto da pandemia. Esta causada pelo Covid-19 teve como uma das respostas institucionais do estado de São Paulo a determinação de medidas de distanciamento como mecanismo de segurança para a contenção do vírus.

São Paulo, o estado com maior número de casos devido ao maior número de habitantes, foi escolhido para o presente estudo a fim de mapear os casos que tratam do tema por cumprir com os requisitos acima mencionados. Dessa forma, foi possível, por meio da análise de conteúdo, sistematizar e analisar os dados coletados no site do TJSP para realizar o mapeamento pretendido. Os resultados reiteram a maioria dos achados da iniciação científica mencionada na introdução do artigo, a nova informação decorrente da pandemia de Covid-19 e das medidas de distanciamento para contenção do vírus está no atraso ou suspensão de atos processuais, além da nova modalidade de visitas virtuais.

Concluimos que o contexto já bastante complexo que envolvia casos de alegação de alienação parental em processos sobre regime de guarda e visitas, com a violência mais frequente do abuso sexual infanto-juvenil intrafamiliar, ganhou novos contornos que

impactam diretamente no acesso à justiça e à saúde para crianças e/ou adolescentes e genitoras. As medidas de distanciamento tiveram como consequência o atraso e suspensão de produção de provas nesses processos. Assim, o direito ao acesso à justiça, previsto na Recomendação 33 da CEDAW e o direito à saúde (e segurança) previsto na Convenção sobre o Direito das Crianças de 1989 permanecem como objetivos importantes, mas ainda mais distantes da realidade.

## 8. Referências

BARDIN, Laurence. **Análise de conteúdo**. Trad. Luís Antero Reto e Augusto Pinheiro. 3.ed. Portugal: Ed. 70, 2004.

BRASIL. **Lei da Alienação Parental 2010**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2010/lei/l12318.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/lei/l12318.htm)>. Acesso em 23 abr. 2019.

COSTA, Irlena Maria Malheiros da. **“Eu dizendo uma coisa e todo mundo dizendo outra”**: o abuso sexual infantojuvenil” em múltiplos contextos. 2017. Tese (Doutorado em Ciências Sociais). Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2017.

ESCÓCIA, **Information request and response under the Freedom of Information (Scotland) Act 2002**, 2020. Disponível em: <https://www.gov.scot/publications/foi-202000076045/>. Acesso em: 09. Fev. 2020.

FRANÇA, **Question écrite n° 02674 de Mme Laurence Rossignol**, 2017. Disponível em: <https://www.senat.fr/questions/base/2017/qSEQ171202674.html?fbclid=IwAR12fu0N5PG2GIHncuG6ai90M0f1T0V8fk9Is1iMUMg3r67dIQDO6GUioRk>. Acesso em: 02 fev. 2021.

GARDNER (a), Richard A. Legal and psychotherapeutic approaches to the three types of parental alienation syndrome families: When Psychiatry and the Law Join Forces. **Court Review**, volume 28, Number 1, Spring 1991, American Judges Association.

ONU MULHERES. *Gênero e COVID-19 na América Latina e no Caribe: dimensões de gênero na resposta*, 17 mar. 2020. Disponível em: [http://www.onumulheres.org.br/wp-content/uploads/2020/03/ONU-MULHERES-COVID19\\_LAC.pdf](http://www.onumulheres.org.br/wp-content/uploads/2020/03/ONU-MULHERES-COVID19_LAC.pdf); Acesso em: set. 2020.

WHO/human reproduction programme. *COVID-19 and violence against women. What the health sector/system can do*, 26 mar. 2020. Disponível em: [https://iris.paho.org/bitstream/handle/10665.2/52016/OPASBRACOVID1920042\\_por.pdf?ua=1](https://iris.paho.org/bitstream/handle/10665.2/52016/OPASBRACOVID1920042_por.pdf?ua=1). Acesso em: set. 2020.

Comunicado: COVID-19 y el reforzamiento de acciones para la prevención y atención de la violencia de género. MESECVI: Comité de Expertas del Mecanismo de Seguimiento de la Convención de Belém do Pará, 18 mar. 2020.

SEVERI, Fabiana Cristina; JUZO Ana Carolina de Sá; FIRMINO, Inara Flora Cipriano. As propostas oportunistas do legislativo no enfrentamento da violência doméstica; **Justificando**, 2020.

SILVA, Denise Maria Perissini da. **Psicologia jurídica no processo civil brasileiro: a interface da psicologia com o direito nas questões de família e infância**. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2012.

SILVA, Glauco Peres da. **Desenho de pesquisa**. Brasília: Enap, 2018.

SOUSA, Analícia; BRITO, Leila. Síndrome de Alienação Parental: da Teoria Norte-Americana à Nova Lei Brasileira; **Psicologia: ciência e profissão**; Rio de Janeiro; 2011.

TJSP, **SUSPENSÕES DE EXPEDIENTE 2º GRAU**, 2020. Disponível em: <https://www.tjsp.jus.br/CanaisComunicacao/Ferriados/Comunicado?codigoComunicado=18923&pagina=1>. Acesso em: 17 mar. 2021.

# UM DIÁLOGO ENTRE O MANIFESTO PELA IGUALDADE E O DIREITO ALTERNATIVO PELA EFETIVAÇÃO DA LEI DOS FRACOS

**Rubens Beçak**

Livre-Docente em Direito do Estado pela FD/USP  
Faculdade de Direito de Ribeirão Preto/Universidade de São Paulo (FDRP/USP)  
E-mail: [prof.becak@usp.br](mailto:prof.becak@usp.br)  
<http://lattes.cnpq.br/7461141539467509>

**Bruno Humberto Neves**

Mestrando em Direito pela Faculdade de Direito de Ribeirão Preto/Universidade  
de São Paulo (FDRP/USP)  
E-mail: [brunoneves@usp.br](mailto:brunoneves@usp.br)  
<http://lattes.cnpq.br/5286668510009352>

**Resumo:** Apresentou-se um diálogo entre Manifesto pela igualdade de Ferrajoli e o Movimento do Direito Alternativo no Brasil, de modo a considerar suas similitudes no tocante à necessidade de uma efetivação dos direitos fundamentais (lei dos fracos) para grande parte da população que os têm diariamente mitigados. Apresentou-se um breve relato histórico sobre o Movimento do Direito Alternativo, bem como as principais simetrias com o Manifesto pela igualdade no tocante ao uso dos direitos fundamentais como instrumentos necessários para o combate às desigualdades sociais, sobretudo em países de modernidade tardia.

**Palavras-chave:** Manifesto pela Igualdade. Movimento do Direito Alternativo. Efetivação de direitos fundamentais.

**Abstract:** A dialogue was presented between Ferrajoli's Manifesto for Freedom and the Alternative Law Movement in Brazil, in order to consider their similarities regarding the need to implement fundamental rights (law of the weak) for a large part of the population that have daily mitigated. A brief historical account of

the Alternative Law Movement was presented, as well as the main symmetries with the Manifesto for Freedom regarding the use of fundamental rights as necessary instruments to combat social inequalities, especially in late modern countries.

**Keywords:** Manifesto for Equality. Alternative Law Movement. Effective fundamental rights.

## 1. Introdução

O presente resumo expandido está inserido no eixo temático “acesso à justiça e desigualdades”, uma vez que sua proposta tem por objetivo apresentar um diálogo entre o Manifesto pela Igualdade de Ferrajoli e o Movimento do Direito Alternativo no Brasil, de modo a considerar a mobilização de grupos vulneráveis perante o Poder Judiciário visando a efetivação de direitos fundamentais.

Após trinta e três anos da promulgação da Constituição da República Federativa do Brasil, os direitos fundamentais e sociais (ou leis dos fracos como chamaremos em alguns momentos neste artigo) nela consagrados continuam a ser violentamente sonegados à parte da população brasileira, sendo que, os objetivos fundamentais por ela determinados em seu art. 3º, como, construir uma sociedade livre, justa e solidária, garantir o desenvolvimento social, erradicar a pobreza e a marginalização, reduzir as desigualdades sociais e regionais, promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação, também não foram alcançados.

Outrossim, abordou-se o Manifesto pela Igualdade de Ferrajoli, pela perspectiva aparente da preocupação com o rumo em que as sociedades pós-modernas estão seguindo, imergindo-se em desigualdades de fato enquanto seus diplomas legais preveem igualdade de direito.

Dessa forma, a partir da nomenclatura usada por Ferrajoli como lei dos fracos, buscou-se promover o diálogo entre a obra

citada e o Movimento do Direito Alternativo que se construiu em terras brasileiras.

Lado outro, ao longo do texto explorou-se perspectivas trazidas pelas duas formas de interpretar a realidade jurídica contemporânea aproximando a defesa da lei dos fracos com o inclinar do jurista alternativamente orientado em favor dos oprimidos, numa tentativa de compreender caminhos para a efetivação dos direitos fundamentais e da dignidade da pessoa humana.

Por fim, pelo viés da efetivação da igualdade de fato (não somente de direito) e da emancipação de uma parte da sociedade carente de direitos fundamentais, abordou-se os conceitos de igualdade, desigualdade sob à luz da transformação social e da defesa dos mais fracos, conforme o compromisso assumido pelo Estado Democrático de Direito firmado em terras brasileiras.

A pesquisa é de caráter teórico e exploratório de textos e teorias a respeito do tema, utilizando-se como método de abordagem a perspectiva dialética. Buscar-se-á o diálogo entre Ferrajoli (2019) e a teoria do Movimento do Direito Alternativo, em especial Carvalho (2015) e (1992), Gomez (2001), Gomes (2014) e Correa (2016), de modo a verificar entre as duas correntes a existência de uma proposta crítica de efetivação de direitos fundamentais.

## **2. Um diálogo entre Ferrajoli e o Movimento do Direito Alternativo no Brasil**

Na obra Manifesto pela Igualdade, Ferrajoli (2019) demonstra sua preocupação com as desigualdades e a baixa efetividade dos direitos fundamentais à significativa parcela da sociedade, nominando, assim, como Lei dos mais fracos o conjunto de direitos e garantias consagrados nos diplomas legais.

Dito isso, é justamente o termo “lei dos mais fracos”, que despertou-me a vontade de promover o diálogo entre alguns pontos do Manifesto pela Igualdade (2019) e o Movimento do Direito Alternativo aqui no Brasil.

Desta maneira, para Ferrajoli (2019) da igualdade como fundamento jurídico, desdobra-se pelo menos quatro valores axiológicos, sendo eles a própria igualdade entre todos os seres humanos, a forma e o conteúdo da democracia que deve observar todas as diferentes classes de direitos fundamentais, a paz e o compromisso com a redução de desigualdades materiais e por fim, a proteção dos mais fracos, sendo os direitos fundamentais as leis dos mais fracos, opondo-se à lei dos mais fortes.

Demonstrando a riqueza da abordagem proposta, logo em seu prefácio, Ferrajoli (2019) esclarece que do princípio da igualdade derivam todos os princípios e valores políticos, formando a base da dignidade das pessoas, garantindo, desta forma, multiculturalismo e a laicidade do direito.

Depreende-se de Ferrajoli (2019) que o princípio da igualdade é portanto, não apenas um valor político em si, mas também um instrumento apto a provocar uma política alternativa às políticas atuais e enfrentar os desafios globais dos quais depende o nosso futuro.

Desta maneira, adverte Ferrajoli (2019) que é preciso reconhecer que a aceitação passiva das enormes e crescentes desigualdades, exploração do trabalho e terríveis condições de vida em que bilhões de pessoas vivem e morrem que corresponde a uma utopia regressiva: à ideia de que em uma sociedade global sempre mais frágil e interdependente, essas tremendas desigualdades, em flagrante contradição com a dignidade da pessoa e direitos humanos — pode continuar a crescer sem tornar-se explosiva.

Sobre uma necessária concepção de direito e modernidade preocupada com a redução das desigualdades e do cumprimento das promessas assumidas pelo Estado Democrático de Direito, o jurista alternativo, Correas (2016) assim escreveu:

*Se habla de la ciencia posmoderna; del criterio del posmodernismo para comprender el derecho, del derecho en la transición posmodernismo para comprender el derecho, del derecho en la transición posmoderna, de la comunidad posmoderna y la democracia, del regreso posmoderno de las diferencias. La posmodernid implicaría la reaparición de lo que la modernid había necesitado suprimir: formas sociales, como*

*la comunid y las diferencias, ocultadas por la igualición jurídica formal y la generalización del intercambio. (p.336)*

Considerando que após trinta e três anos da promulgação da Constituição Federal do Brasil, muitos direitos fundamentais e sociais nela consagrados continuam a ser sonegados à parte da população brasileira, sendo que, os objetivos fundamentais por ela determinados em seu art. 3º, como, construir uma sociedade livre, justa e solidária, garantir o desenvolvimento social, erradicar a pobreza e a marginalização, reduzir as desigualdades sociais e regionais, promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação, também não foram alcançados, a fala de Ferrajoli (2019) parece fazer muito sentido para países de desenvolvimento tardio, como o Brasil.

Neste contexto, Ferrajoli (2019) pondera que as promessas de igualdade nos direitos humanos formuladas em textos legais nunca serão totalmente mantidas, mas que deveria ser de interesse comum que sobretudo a igualdade e os direitos sociais não se tornem meros adornos legais, devendo ser uma busca incessante a erradicação da miséria através dos direitos sociais.

Lado outro, faz-se necessário frisar que com o advento do Estado Democrático de Direito e os compromissos assumidos pela República, promover o fim das desigualdades passou a ser um dos objetivos principais do Estado e diante da inércia dos demais poderes surge a possibilidade, ou o dever político, do direito, através do judiciário assumir seu papel transformador na sociedade.

E é justamente em uma sociedade tão plural como a brasileira, que novamente a fala de Ferrajoli (2019) ecoa como se dirigisse-se especificamente à nossa realidade, ao afirmar que “de fato, somos desiguais em termos de condições econômicas e oportunidades sociais, é acordado, novamente, para fins de coexistência pacífica e legitimidade democrática do sistema político, o princípio da igualdade nos mínimos vitais, isto é, a prescrição que desigualdades excessivas sejam removidas ou pelo menos reduzidas.”

Sobre a construção de uma sociedade eticamente plausível, Correias (2016) entende que *“ para algunos teóricos, los derechos humanos constituyen imperativos éticos absolutos. No están ordenados a ningún objetivo que no sea ellos mismos. Pero, en realidad, los derechos humanos no son otra cosa que las aspiraciones a una vida buena, aspiración que sólo pueden tener los que no disponen ya de esa vida.”*

Introduzo neste ponto do texto, aproveitando a introdução argumentativa de Correias, o Movimento do Direito Alternativo, pois seus ideais estão intrínsecos nos parágrafos já alinhavados.

De outro modo, Gomes (2014) aduz que o “ direito alternativo não se conforma com a igualdade jurídica apenas formal. Na sociedade brasileira pós-moderna, a busca do ideal de justiça social desperta a necessidade de humanização do processo interpretativo.”

Afirma ainda que:

O direito alternativo e a hermenêutica crítica dialogam por representarem rupturas com as técnicas interpretativas tradicionais. O intérprete não se queda preso à lei. Ao contrário, reconhece que os problemas sociais contemporâneos transcendem à literalidade da norma positivada em face das complexas demandas da coletividade. (GOMES, 2014, p.13)

Ainda conceituando a alternatividade do Direito, esclarece Gomes (2014) que *“ foi inserido no debate jurídico os dramas dos atores sociais marginalizados, por meio da releitura dos princípios constitucionais a fim de concretizar as liberdades individuais e buscar garantir o mínimo existencial. Interpretar a norma jurídica de modo que os sujeitos socialmente marginalizados — sejam por ela excluídos — constitui grave antinomia, o que não se harmoniza com os preceitos constitucionais elementares.”*

Sobre o uso do Direito como instrumento de luta e emancipação e não mais de servidão, reflete Freire:

Quem, melhor que os oprimidos, se encontrará preparado para entender o significado terrível de uma sociedade opressora? Quem sentirá, melhor que eles, os efeitos da opressão? Quem, mais que eles, para ir compreendendo a necessidade de libertação? Libertação a que não chegarão pelo acaso, mas

pela práxis de sua busca; pelo conhecimento e reconhecimento de lutar por ela. (FREIRE 2013, p.42-43)

Dessa maneira, segundo Gomes (2014, p.11)“ o juiz rompe com a ideia de ser mero escravo da legalidade liberal clássica, passando a examinar a justiça da lei. Entendendo-a injusta, aplica a norma de acordo com o senso de justiça segundo o caso concreto. Começa-se a experimentar aplicação humanizada do direito, ou seja, aplicação da norma em função do interesse público primário (bem comum)“.

Dito isso, promovendo o diálogo entre o movimento e o manifesto, faz-se prudente destacar que em Ferrajoli (2019) enquanto os direitos de propriedade são a base da desigualdade, os direitos fundamentais são a base da igualdade. Outrossim, que os direitos sociais, dentre eles à saúde, educação e da própria subsistência são mecanismos de remoção ou de no mínimo de diminuição de desigualdades econômicas e materiais.

Como se vê, Ferrajoli preocupa-se com a baixa efetividade dos direitos fundamentais, pois neles vê, ferramenta importantíssima para a promoção da igualdade. Lado outro, destaca a importância dos direitos sociais para a diminuição das desigualdades materiais.

Nesse sentido, Magalhães Filho indica a finalidade do uso do direito à luz da Constituição Federal e da necessidade de efetivação de direitos fundamentais:

O direito foi criado para o homem, que é fim e não meio. O princípio da dignidade da pessoa humana, embora esteja consagrado na Constituição, é um valor suprapositivo, pois é pressuposto do conceito de Direito e a fonte de todos os direitos, particularmente dos direitos fundamentais. Por força desse princípio é que um direito fundamental não pode excluir o outro, quando há entre eles colisão no caso concreto, pois a dignidade da pessoa humana é o núcleo essencial de todos os direitos fundamentais, o que significa que o sacrifício total de algum deles importaria uma violação do valor da pessoa humana. (MAGALHAES FILHO, 2004, p. 206).

Na mesma perspectiva, o jurista alternativo atua pela inclusão social, pelos oprimidos, subvertendo o todo o sistema de dominação implantado pelo positivismo-legalismo. Segundo Carvalho (1992), a

natureza política do direito é a vontade da classe dominante erigida em forma de lei. Já Ferrajoli (*apud* CARVALHO, 1992, p.55) diz que o Direito Alternativo, coloca dentro do possível, juristas e excluídos do mesmo lado. Carvalho (1992, p. 57), ainda diz que:

É instrumental a ser utilizado pelo jurista consciente e militante. Não se detém na vontade do legislador e avança pelos caminhos criados pela luta dos explorados, no espaço dos novos valores progressistas, transformando-os em interpretação teleológico-progressista. Na luta pela ascensão do pobre (finalidade do Direito Alternativo) deve-se utilizar todo instrumental possível, inclusive o positivista que quando a serviço do pobre passa a ser “positivismo de combate” na expressão de Miguel Pressburger, para preservação das conquistas eventualmente já alcançadas, ou até para que efetivamente sejam concretizadas normais ainda inaplicadas.

Lado outro, Wolkmer (1992, p. 45) esclarece:

O marco inicial das práticas jurídicas alternativas, mentoras do “novo Direito”, não deve mais priorizar às regras técnico-formais e às ordenações teóricas abstratas perfeitas, mas calcar-se na dialética de uma práxis do concreto e na historicidade comprometida com a dignidade do outro. A alteridade dimensionaliza-se plenamente numa subjetividade identificada com a responsabilidade pelo “outro”. A juridicidade alternativa reconstrói-se, não a partir da razão metafísica ou do sujeito enquanto essência de si, mas de um sujeito histórico-em-relação e de uma nova forma de ver o mundo e os valores: parte-se de um espaço dominado por conflito de classes e grupos, relações de forças e opressões, sofrimentos e injustiças, etc. Neste contexto, justifica-se abandonar o tradicional monopólio do monismo estatal e deslocar-se para as múltiplas fontes de produção normativa geradas pelos movimentos populares e práticas sociais liberadoras.

Percebe-se a similitude entre os conceitos defendidos pelo Direito Alternativo e pelo Manifesto pela Igualdade, quando Ferrajoli (2019) aponta que os direitos fundamentais podem ser axiologicamente entendidos como a lei do mais fraco contra o direito do mais forte.

Para Ferrajoli (2019) percebe-se o mais forte tanto no seu estado de natureza, força física, quanto aquele que goza de maior capacidade econômica, política e social . Assim, "se queremos que

os sujeitos mais fracos social ou economicamente sejam protegidos da lei do mais forte, deve ser garantida igualmente a todos a vida, a autonomia política, a liberdade e a sobrevivência, formulando-as como direitos de forma rígida e universal."

A defesa da lei dos mais fracos, contra àqueles detentores do poder, para efetivar direitos fundamentais duramente conquistados através de lutas, promove o diálogo com o termo utilizado pelo movimento do direito alternativo como positividade combativa, pois, como se vê em Carvalho (1992), o uso do Direito Alternativo, em determinado momento pode utilizar-se dessa nomenclatura, ou seja, a efetivação de direitos já garantidos ao povo, porém indevidamente não concedidos, ou efetivados.

Nesse sentido Gomez (2001) diz que o positivismo de combate "é utilizado para caracterizar aquele nível de disposições normativas que reconhecem uma série de conquistas históricas e democráticas, que, apesar de positivadas, não se aplicam."

Energicamente, Ferrajoli (2019) ressalta que a lei dos mais fracos está por toda parte sendo violada dramaticamente e, é, portanto, amplamente inefetiva, fazendo um apelo para que não se confunda norvatividade com eficácia, para que não seja possível afirmar que os direitos operam de fato não como proteção contra injustiças, mas, pelo contrário, como legitimação de injustiças.

Dito de outro modo, o Direito Alternativo, opção ao positivismo e a dominação entre classes, ao uso do direito como instrumento de exclusão e manutenção do estado das coisas, tem sua legitimidade também garantida na Constituição Federal, tratando-se esta, de diploma comprometido com a sociedade e a efetivação de direitos. Desta forma:

Para o Direito Alternativo, a Constituição é um dos grandes espaços em que se opera a luta político-jurídica. Para tanto, devemos entender que o processo constituinte se desenvolve sem interrupção, inclusive depois da promulgação das normas constitucionais. As lutas, que originalmente se travavam na Assembleia Constituinte, transferem-se para o campo da prática efetiva da hermenêutica constitucional e da aplicação de suas disposições. Afirmar a pertinência da execução imediata dos dispositivos de

integração legislativa ou sustentar prevalência de determinada interpretação são atos cujo compromisso ideológico não pode ser ocultado. (CLÉVE, *apud* GOMEZ, 2001, p.86).

Em tempos de pós-positivismo, com a mitigação de direitos fundamentais à parte considerável da população, a Constituição tornou-se o alicerce para a “concretização de direitos, sem que estes o que implica superar a ficcionalização provocada pelo positivismo jurídico no decorrer da história, que afastou da discussão jurídica as questões concretas da sociedade” (STRECK, 2008).

Desta forma, o constitucionalismo, ou o direito alternativo, podem ser compreendidos na sua função de trazer ao debate político as necessidades sociais, e através dos seus princípios, solucionar conflitos, de forma com que as promessas da modernidade sejam finalmente cumpridas. Assim, “de um direito meramente reprodutor da realidade, passa-se a um direito com potencialidade de transformar a sociedade” (STRECK, 2008).

O cerne, portanto, acerca dos direitos fundamentais, da lei dos mais fracos – e de suas implicações políticas – é tarefa que ainda se impõe nos dias de hoje. Ela assume protagonismo, principalmente, em um país em que as promessas da modernidade, consagradas nos textos constitucionais, carecem de uma maior efetividade. Daí a pergunta de Streck (2008): como relegar a um segundo plano as promessas que fizemos a nós mesmos?

Por Carvalho (2014) percebe-se que a alternatividade necessita romper com o saber positivista, ao não ver mais o direito como neutro, mas como expressão da vontade da classe dominante. Logo, não sendo mais neutro, invade o ordenamento jurídico visando a emancipação da classe trabalhadora, tendo o direito à serviço da luta.

Lado outro, assevera Carvalho (2014) que:

A alternatividade assume, pois, sua não neutralidade e seu comprometimento: é parcial e se compromete com os pobres.

Representa arma de combate na busca do novo, é um dos instrumentais do ativista jurídico que ambiciona colocar seu saber na perspectiva de novo tipo de sociedade, que quer comprometer-se com os pobres.

A atuação interpretativo-alternativa ultrapassa os limites da reprodução de práticas consagradas, tornando-se mais próxima do real conflito humano. (p. 35)

Assim, esse vácuo ilegítimo entre os direitos fundamentais e garantias em uma sociedade cada vez mais carente de sua efetivação, pode comprometer até mesmo nossas próprias democracias, assevera Ferrajolli (2019)

Outrossim, a igualdade "impõe o seu alargamento a todos os seres humanos e, portanto, a sua realização, sob pena de sua negação e, portanto, a crise de todos os valores dele implicados: da dignidade da pessoa à democracia, da paz à proteção dos mais fracos." (FERRAJOLI, 2019)

Visto isso, considera-se que o Direito Alternativo dialoga com os escritos de Ferrajolli (2019) no Manifesto pela Igualdade pois ambos reconhecem o dever-político do jurista em atentar-se aos direitos fundamentais, os objetivos da Constituição, de modo, que a lei dos mais fracos seja efetivada.

Esclarecendo sobre o ideal do movimento, Carvalho (2014) aduz:

Uma atividade jurídica comprometida com a utópica vida digna para todos, com abertura de espaços democráticos visando a emancipação popular, tornando o direito em instrumento de defesa/libertação contra qualquer tipo de dominação, ou seja, o direito enquanto concretização da liberdade. (p. 96)

Nos dizeres de Wolkmer (2016), a importância do Direito alternativo, no âmbito dos estudos das ideias jurídicas, contribui para à criação e ao reconhecimento de direitos insurgentes distantes das normas positivas oficiais, podendo coexistir ou opor-se às leis injustas elaboradas pela atividade estatal. Trata-se de outra legalidade que não se ajusta necessariamente com o Direito convencional vigente, podendo ser vista como um "outro" Direito no espaço de práticas plurais comunitárias. Muito mais do que uma manifestação crítica originada do uso alternativo constituiu-se em

uma prática que, nascida das lutas sociais, transformou-se em autêntica opção pelos excluídos e vítimas do sistema, colocando-se a serviço da libertação.

Neste contexto, continua Wolkmer (2016):

Em síntese, as proposições teórico-críticas e as posturas da prática alternativista no âmbito contemporâneo da cultura jurídica brasileira ganharam crescente importância ao denunciarem as funções político-ideológicas do normativismo estatal, ao apontarem as falácias e as abstrações tecno-formalistas dos discursos legais, ao questionarem os fundamentos idealistas que ordenam a produção tradicional da ciência jurídica, dessacralizando os mitos teóricos dos juristas sobre a problemática da objetividade e da neutralidade e, por fim, ao situarem o Direito na totalidade das práticas sociais e de sua transformação como instrumental, capaz de contribuir para legitimar processos de emancipação. ( p.891)

Assim, tanto na obra de Ferrajoli (2021), quanto no Movimento do Direito Alternativo no Brasil, o intérprete jurídico para a efetivação da lei dos mais fracos, ou dos oprimidos necessita romper com o mito da imparcialidade e comprometer-se com a eficácia dos direitos individuais consagrados, especialmente em nossa Constituição Federal que mesmo após 33 anos de promulgação permanece portando promessas ainda não cumpridas.

Inadmite-se que uma sociedade tenha que conviver com direitos tão importantes contemplados em seus diplomas legais, enquanto, no nível de campo, grande parte de sua população não consiga gozá-los.

Verifica-se a necessidade de um compromisso jurídico/político para que a lei dos fracos (direitos fundamentais) se prevaleça em relação a dos fortes (classes economicamente dominantes). Não se é possível mais garantir igualdade de direito e acomodar desigualdade de fato.

### **3. Considerações finais**

Distinguir igualdade de direito de igualdade de fato, compreender que se acomoda desigualdade de fato enquanto se

garante igualdade de direitos é talvez o primeiro passo para assimilar como após trinta e três anos da promulgação da Constituição Federal de 1988 as promessas da modernidade ainda não foram cumpridas.

A partir dessa reflexão pode-se verificar que no Estado Democrático de Direito não há mais espaço para o cinismo dos direitos vigentes enquanto os mesmos são suprimidos do cotidiano de parte da população.

Desta maneira, pela perspectiva de Ferrajoli em Manifesto pela Igualdade, vê-se que para a efetiva igualdade de fato e para a diminuição das desigualdades sociais é preciso cumprir as promessas da modernidade não cumpridas, pois nelas vê, ferramenta importantíssima para a promoção da igualdade. Lado outro, destaca a importância dos direitos sociais para a diminuição das desigualdades materiais.

Outrossim, nota-se que seja a defesa da lei dos mais fracos ou o atuar alternativamente do jurista em favor dos oprimidos, a finalidade do agir encontra-se guardada na efetivação do princípio maior da dignidade da pessoa humana.

Parece-me que neste momento, a pós-modernidade necessita acertar as contas com as promessas que sua era antecessora fez e não cumpriu, sob pena de comprometimento do Estado Democrático de Direito, ou em outras palavras, da própria Democracia.

Um olhar para os mais frágeis social e materialmente, uma positividade combativa para a efetivação de direitos já consagrados e ao mesmo tempo sonegados une tanto a fala de Ferrajoli, como por exemplo a de Amilton Bueno de Carvalho.

Em outras palavras, lutar por igualdade e efetivação de direitos pode resumir-se a garantir o ideal de vida boa, ou de vida em abundância para àqueles que hoje estão às margens da sociedade neoliberal. E muitas vezes, efetivar esse ideal pode significar o comprometimento da figura imparcial do jurista moderno, e esse, parece-me ser o preço pelo qual se concorda pagar

tanto pela ótica do Manifesto pela Igualdade, quanto pelo Movimento do Direito Alternativo.

Vida boa àqueles que quase não gozam do mínimo existencial. Isso parece aproximar de forma definitiva as duas perspectivas de hermenêutica jurídica abordadas neste texto, de modo que o Manifesto escrito por Ferrajoli pareça ter sido (apesar de não) escrito especificamente para as terras brasileiras, que com muito suor luta para que os objetivos assumidos pela Constituição Federal sejam cumpridos.

#### 4. Referências

ANDRADE, L.R. de. **Introdução ao direito alternativo brasileiro**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 1996.

ARRUDA JUNIOR, E.L. (ORG) **Lições de direito alternativo**. São Paulo: Acadêmica, 1992.

CARVALHO, A.B. de. Lei nº 8009/90 e o Direito Alternativo. In: ARRUDA JUNIOR, Edmundo Lima (ORG). **Lições de direito alternativo**. São Paulo: Acadêmica, 1992.

CARVALHO, A.B. **Direito Alternativo em Movimento**. 6ª ed. Rio de Janeiro, Lumen Juris. 2015.

CORREAS, O. **Para além do Direito Alternativo e do Garantismo Jurídico**: Ensaios em homenagem a Amilton Bueno de Carvalho, Salo de Carvalho, Diego de Carvalho, Gabriela de Carvalho, Renata Almeida da Costa (ORG). **Lumen Juris**. Rio de Janeiro, 2016.

FERRAJOLI, Luigi. **Manifesto pela igualdade**. Madrid: Editorial Trotta, 2019.

FREIRE, Paulo. **Pedagogia do oprimido**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2013. 54. ed.

GENRO, T.F. **Os juízes contra a lei**. In: ARRUDA JUNIOR, Edmundo Lima (ORG). **Lições de direito alternativo**. São Paulo: Acadêmica, 1992.

GOMES, A. P. de O. (2014). **Algumas considerações sobre o direito alternativo no Brasil**. Revista Controle - Doutrina E Artigos, 12(1), 257-270. <https://doi.org/10.32586/rcda.v12i1.217>

GOMEZ, D. J.D. **Entre a lei e o direito**: uma contribuição à teoria do direito alternativo. Rio de Janeiro: Lúmen Júris, 2001

SILVA, J. A. da. **Curso de direito constitucional positivo**. São Paulo: Malheiros, 2006.

STRECK, L.L. **Verdade e consenso**. Constituição, hermenêutica e teorias discursivas da possibilidade à necessidade de respostas corretas em Direito. Rio de Janeiro: Lúmen Júris, 2008.

WOLKMER, A.C. **Contribuição para o projeto da juridicidade alternativa**. In: ARRUDA JUNIOR, Edmundo Lima (ORG). Lições de direito alternativo. São Paulo: Acadêmica, 1992.

WOLKMER, A.C. **Para além do Direito Alternativo e do Garantismo Jurídico**: Ensaios em homenagem a Amilton Bueno de Carvalho, Salo de Carvalho, Diego de Carvalho, Gabriela de Carvalho, Renata Almeida da Costa (ORG). Lumen Juris. Rio de Janeiro, 2016.



# A CONSTRUÇÃO DE UMA ANÁLISE SOBRE AS PERCEPÇÕES DE ACESSO À JUSTIÇA

## THE CONSTRUCTION OF ANALYSIS ON PERCEPTIONS OF ACCESS TO JUSTICE

**Íngride Ohana de Queiroz Lima**

Graduada em Direito e Bacharelado Interdisciplinar em Humanidades (UFBA),  
mestranda em Direito (FDRP-USP)  
ingride@usp.br  
<http://lattes.cnpq.br/9729036177054325>

**Paulo Eduardo Alves da Silva**

Professor Associado (FDRP-USP)  
pauloeduardoalves@usp.br  
<http://lattes.cnpq.br/8525107983606820>

**Resumo:** Este trabalho apresenta a etapa inicial de uma pesquisa em desenvolvimento no âmbito de mestrado, sobre como as pessoas percebem o acesso à justiça em sua dimensão substantiva; cuja proposta é analisar os reflexos das desigualdades na compreensão dos sujeitos inseridos em contextos brasileiros marcados por diferenças sociais e econômicas. Para isso, foram utilizadas referências teóricas clássicas e contemporâneas, para demonstrar a construção da análise e que possibilitará enfrentar os conceitos e definir as categorias de análise que serão futuramente trabalhadas no decorrer da pesquisa. O artigo é resultado do levantamento de literatura sobre o acesso à justiça, a partir de uma busca manual, e pretende uma revisão narrativa breve, que não esgota as fontes e que reflete a primeira etapa da pesquisa em andamento. A partir da construção exposta, será possível viabilizar a pesquisa empírica qualitativa, com entrevistas semiestruturadas com os sujeitos de duas cidades distintas, localizadas no Nordeste (Barrocas/BA) e Sudeste (Ribeirão Preto/SP) do Brasil. O objetivo da pesquisa é ressignificar o conceito de acesso à justiça, não vinculando apenas aos critérios institucionais, mas sim a

condições sociojurídicas e, para isso, passaremos pela leitura clássica de Cappelletti, Garth, Galanter e contemporânea de Sadek, Sandefur e Silbey, incluindo a pesquisa nos estudos de consciência jurídica. Por se tratar de pesquisa em desenvolvimento, os resultados esperados são baseados na bibliografia de referência que sugere ser possível a influência dos diferentes contextos nas percepções das pessoas de acesso à justiça.

**Palavras-chave:** perspectivas; acesso à justiça; desigualdades.

**Abstract:** This work presents the initial stage of a research in progress within the scope of a master's degree, on how people perceive access to justice in its substantive dimension; whose proposal is to analyze the reflexes of inequalities in the understanding of subjects inserted in Brazilian contexts marked by social and economic differences. Classical and contemporary theoretical references were used to demonstrate the construction of the analysis and that will make it possible to face the concepts and define the categories of analysis that will be worked on in the future during the research. The article is the result of a literature survey on access to justice, based on a manual search, and intends to provide a brief narrative review, which does not exhaust the sources and which reflects the first stage of the research in progress. Based on the above construction, it will be possible to carry out qualitative empirical research, with semi-structured interviews with subjects from two different cities, located in the Northeast (Barrocas/BA) and Southeast (Ribeirão Preto/SP) of Brazil. The objective of the research is to resignify the concept of access to justice, not only linking it to institutional criteria, but to socio-legal conditions and, for that, we will go through the classic reading of Cappelletti, Garth, Galanter and contemporary reading of Sadek, Sandefur and Silbey, including the research in the studies of legal conscience. As this is research in progress, the expected results are based on the reference bibliography that suggests that different contexts can influence people's perceptions of access to justice.

**Keywords:** perspectives; access to justice; inequalities.

## 1. Introdução

A análise do acesso à justiça previsto no art. 5º, XXXV, da Constituição Federal<sup>1</sup>, pode ocorrer de forma ampla e abrangente, não só a partir do acesso às instituições que integram o judiciário em uma perspectiva formal, mas além delas, por meio de uma dimensão substantiva, na qual são considerados aspectos sobre a compreensão, o pensamento e a percepção das pessoas. Este trabalho considera o estudo desse direito como um conceito que está em constante transformação, resultado do acúmulo das diversas outras pesquisas na temática.

Os estudos sobre o tema realizados por teóricos das ciências sociais e da sociologia do direito registrados na retrospectiva de Eliane Junqueira (1996) atestam a necessidade de uma ampliação da perspectiva do fenômeno trabalhado por Mauro Cappelletti e Bryant Garth (1988) para um caminho de interdisciplinaridade, dada a sua amplitude e possibilidade de exploração sob diversos enfoques; demonstrando que o acesso à justiça pode estar inserido dentro do curso de direito, assim como da sociologia, da antropologia e da ciência política.

Para isso, propõe-se uma pesquisa empírica que busca analisar os efeitos das desigualdades nas percepções dos sujeitos sobre o acesso à justiça, privilegiando sua dimensão substantiva, em uma abordagem que valoriza o papel dos indivíduos na relação com o acesso à justiça e que possibilitará a ressignificação do próprio conceito - não vinculado apenas às instituições, mas também aos indivíduos<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> A lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito.

<sup>2</sup> Pesquisas anteriores no âmbito da FDRP-USP abordaram a mesma linha desta proposta, que está situada em continuidade a trabalhos como o de Arley de Mattos Baisso (2020), um estudo empírico e bibliográfico sobre como as pessoas transgêneras vivenciam, interpretam e compreendem o direito de acordo com o contexto em que se encontram; bem como o trabalho de Rafael Bessa Yamamura (2018), que analisou como os defensores públicos compreendem o papel da instituição em que trabalham e de que forma as demandas sociais são conduzidas.

A pesquisa será executada por meio de um estudo comparativo entre dois contextos brasileiros marcados por diferenças socioeconômicas, a ser realizada por meio de entrevistas semiestruturadas, com sujeitos inseridos em grupos vulneráveis, cuja intenção é identificar e compreender os significados das diferenças a partir das experiências das pessoas em suas rotinas diárias.

Este artigo pretende demonstrar o processo de construção da análise em desenvolvimento pela autora, na pesquisa de mestrado da Faculdade Direito de Ribeirão Preto da Universidade de São Paulo. Para isso, serão apresentadas as leituras clássicas e contemporâneas sobre o tema, que representam parte da etapa de estruturação teórica da pesquisa em andamento, cujo conteúdo permitirá a definição das categorias de análise sob um viés interdisciplinar.

Com isso, o artigo apresenta parte dos conceitos e discussões teóricas a respeito do acesso à justiça, cuja leitura permitirá analisar os efeitos das desigualdades nas percepções dos sujeitos sobre o próprio acesso à justiça, por meio de um estudo comparativo entre dois contextos brasileiros, cuja metodologia da pesquisa será qualitativa. Assim, a construção trabalhada está voltada para uma revisão narrativa breve, que não esgota as fontes e que reflete o início da primeira etapa da pesquisa.

## **2. A construção da pesquisa**

O debate sobre acesso à justiça, embora já tivesse sido trabalhado por outros autores antes<sup>3</sup>, ganhou notoriedade com o relatório apresentado por Cappelletti e Garth (1988) no final da década de 70 com *Florence Project*, no qual estudaram o acesso à

---

<sup>3</sup> O relatório do Florence Project foi traduzido para o português em 1988 e faz parte de uma obra composta por 4 livros, mas não é a primeira voltada para esse tema, embora tenha ficado famosa pela utilização da expressão “acesso à justiça”. Antes, porém, outros autores já o haviam debatido, a exemplo de Roscoe Pound, em discurso para a American Bar Association sobre as causas da insatisfação popular com a justiça em 1906.

justiça em uma dimensão institucional, comparando as experiências de diversos países e indicando as barreiras a serem superadas para a concretização desse direito, cujas soluções foram caracterizadas por três “ondas renovatórias”: (i) a garantia de assistência jurídica aos hipossuficientes, (ii) a representação de direitos coletivos e (iii) a informalização dos procedimentos para resolução dos conflitos.

Um importante registro é que o Brasil não apareceu na pesquisa<sup>4</sup>, sendo relevante inserir a realização do projeto no marco temporal, o que pode refletir na construção da própria compreensão de acesso à justiça tida na época e que se tem hoje, o que pode ser objeto de outras pesquisas.

Para Cappelletti e Garth (1988, p. 8), a expressão “acesso à justiça” serviria para determinar duas finalidades básicas do sistema jurídico - o sistema pelo qual as pessoas podem reivindicar seus direitos e/ou resolver os seus litígios perante o Estado. Para os autores, o sistema deveria ser igualmente acessível a todos e deve produzir resultados que sejam individual e socialmente justos, sendo que a premissa básica deve ser a de justiça social. O conceito foi se modificando, especialmente se considerarmos que “o acesso formal, mas não efetivo à justiça, correspondia à igualdade apenas formal, mas não efetiva” (CAPPELLETTI, 1988, p. 9), o que denota a importância de avaliar o tema partindo dos contextos vivenciados pelos sujeitos.

Um dos principais impasses para concretização do acesso à justiça pode ser a ausência de conhecimento sobre o próprio direito,

---

<sup>4</sup> Na década de 70, quando o relatório foi apresentado, o Brasil passava por uma ditadura militar e na época a Constituição Federal não previa o condicionamento da ação: “A Constituição assegura aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no país a inviolabilidade dos direitos concernentes à vida, à liberdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes: [...] A lei não poderá excluir da apreciação do Poder Judiciário qualquer lesão de direito individual.”(art. 150, § 4º, CF/67). Em seguida, no auge do período ditatorial, foi editado o AI 5, de 1968, o qual previa em seu art. 11: “Excluem-se de qualquer apreciação judicial todos os atos praticados de acordo com este Ato institucional e seus Atos Complementares, bem como os respectivos efeitos.”. Somente na Constituição Federal de 1988, o acesso à justiça voltou a ser garantido, no art. 5º, XXXV, cf. nota nº 1.

seja para o seu reconhecimento ou para resolução dos conflitos, bem como as dificuldades de assimilação da linguagem técnica e específica da área. Este fator pode ser marcante na própria compreensão sobre o tema; pois “a ignorância, intimidação ou barreiras de custo podem inibir a parte de formular uma demanda, prosseguir numa disputa ou obter uma ajuda legal. Além disso, a falta de recursos e de poder de permanência podem minar o uso efetivo do Judiciário” (GALANTER, 2015, p. 40).

As diferenças de compreensão podem surgir em razão das condições sociais, políticas, culturais e econômicas do Brasil e que podem ser barreiras na realização do próprio acesso à justiça, direito sem o qual não seria possível usufruir nenhum outro (CAPPELLETTI e GARTH, 1988; SADEK, 2014). Em relação a isso, Ada Pellegrini (2018, p. 80), alerta que “a dimensão continental do Brasil deve ser considerada, assim como as imensas diversidades regionais, pois há grande variação de índices de base como educação, ocupação e renda”.

Assim, para compreender os conflitos e as noções de justiça em um determinado lugar, é importante levar em consideração que os problemas enfrentados são múltiplos e que decorrem de muitos fatores, pois as desigualdades são “provocadas pelo arranjo social” (SADEK, 2012, p. 31), sendo necessária a resignificação e interpretação dos contextos sociais e históricos frente aos desafios contemporâneos, especialmente porque as experiências com a justiça podem ser um “motor na reprodução de desigualdades” (SANDEFUR, 2008, p. 340), além de serem potenciais marcadores de diferenças das percepções de acesso à justiça, já que “a desigualdade de renda combinada com graves deficiências nos resultados de políticas públicas visando à garantia de direitos sociais gera uma estrutura social baseada em desigualdades cumulativas” (SADEK, 2014, p. 58) e que podem ser ainda mais notáveis.

Para isso, é importante considerar que o próprio conhecimento sobre o direito ou sobre algum problema pode ser um aspecto relevante na pesquisa, tal como apresentado por Felstiner, Abel e Sarat (1980), quando abordaram o processo de reconhecimento de

uma violação de direito ou conflito que chamam de pirâmide de disputas. Para os autores, as disputas passam por estágios de transformação: o primeiro deles é saber a origem e como elas se desenvolvem (reconhecimento do dano), depois o processo de atribuição de responsabilidade pelo prejuízo causado e, por último, a reivindicação, que corresponde à busca por uma solução por meios formais (Poder Judiciário) ou informais.

Neste ponto, os marcadores de diferenças sociais podem ser relevantes em cada um dos estágios, especialmente no primeiro, para se ter ciência da situação e poder avançar para a próxima etapa; noutras palavras, caso não seja possível identificar o dano, as próximas etapas - de responsabilização e de reivindicação - podem ser prejudicadas. Para os autores, o acesso à justiça pode tanto reduzir as desigualdades como reforçá-las, em um mecanismo paradoxal (FELSTINER, ABEL, SARAT, 1980, p. 637), a depender de como cada um dos estágios é experimentado e por quem, conclusão que reforça a necessidade de inserção em contextos para a análise de fatores.

Sobre o reconhecimento de uma violação de direito, Fabiana Luci de Oliveira e Luciana Gross Cunha (2016), desenvolveram uma pesquisa com objetivo de mensurar o acesso à justiça e concluíram que uma parte dos entrevistados naquela oportunidade sequer procurou as instituições formais em busca da resolução do problema e, dentre os motivos, estaria a falta de conhecimento a respeito o que, segundo as autoras, é fortemente influenciado pela renda e escolaridade.

Boaventura de Sousa Santos, também alerta para as desigualdades, ao indicar que

a discriminação social no acesso à justiça é um fenômeno muito mais complexo do que à primeira vista pode parecer, já que, para além das condicionantes econômicas, sempre mais óbvias, envolve condicionantes sociais e culturais resultantes de processos de socialização e de interiorização de valores dominantes muito difíceis de transformar. (SANTOS, 2013, p. 209)

Por isso, a necessidade do olhar de baixo para cima (SANDEFUR, 2008), sob a perspectiva dos sujeitos, em uma perspectiva interdisciplinar e em uma dimensão substantiva do acesso à justiça, não exclusivamente institucional, pois as “carências na prestação jurisdicional dificilmente serão resolvidas apenas com alterações na estrutura do sistema de justiça” (SADEK, 2010, p. 23). Assim também concluem Felstiner, Abel e Sarat (2008, p. 639), indicando que a compreensão do papel da instituição em um conflito, bem como o significado deste conflito para os envolvidos requer uma visão das origens, contexto e histórias de vida, o que somente pode ser obtido através dos próprios envolvidos.

Neste sentido, Rebecca Igreja (2012) indica a importância de tratar o direito a partir do ponto de vista de quem o consome, respeitando as diversidades dos contextos socioculturais, que muitas vezes reproduzem nas práticas cotidianas antigos problemas da administração da justiça, que se mostra centralizadora, autoritária e paternalista. No entanto, para que isso seja possível, é preciso desvincular a noção de acesso à justiça das instituições judiciais, que por vezes só reforçam o distanciamento, como apontado por Galanter, ao indicar que os “aparatos institucionais sobrecarregados e passivos constituem o cenário no qual as vantagens de posição estratégica e serviços jurídicos dos jogadores habituais podem operar por completo” (2018, p. 85), reforçando a disparidade estrutural e as desigualdades.

Para mudança desse cenário, algumas propostas de reformas são formuladas com relação às regras, aos serviços jurídicos, ao próprio aparato institucional e da posição de “quem não tem” (GALANTER, 2018), como o próprio estudo de Cappelletti e Garth. A construção de uma análise sobre as percepções dos sujeitos, leva em consideração sobretudo as condições de desigualdades estruturais e locais e a própria compreensão do acesso à justiça, sob uma dimensão substantiva, já que as vulnerabilidades ficam expostas não somente com relação às vias de entrada no Poder Judiciário, mas também (e talvez principalmente) no reconhecimento e apropriação de direitos.

Como Maria Tereza Sadek indica, “o Poder Judiciário não possui o monopólio da efetivação dos direitos e da resolução dos conflitos” (2014, p. 65), sendo necessária a busca por meios para democratizar a materialização desse direito, o que é possível a partir do estudo qualitativo das percepções dos indivíduos. Com isso, reforçando a importância de estudar as perspectivas - uma dimensão substantiva do acesso à justiça -, é que percebe-se que

a ideia de justiça passa a ser definida em função das inúmeras experiências das pessoas envolvidas, e o problema do acesso à justiça passa a ser analisado a partir dos processos internos das sociedades. O acesso à justiça não acontece apenas pelas instituições formais do sistema, os órgãos judiciais e procedimentos legais, mas pela ótica e experiência do jurisdicionado. A sua experiência pode ser muito mais significativa e determinante de um nível desejado de justiça do que o mais apurado, técnico e perfeito desenho de lei ou procedimento judicial. (ALVES DA SILVA, 2018, p. 71)

A partir do exposto, a intenção de pesquisar a perspectiva das pessoas está inserida nos estudos de consciência jurídica, conceito trabalhado por Susan Silbey (2005) a partir das diferentes experiências do direito no cotidiano das pessoas, cuja proposta é “explicar como o sentido jurídico se manifesta em diferentes contextos fáticos e tipos de disputas” (ALVES DA SILVA, 2018, p. 79), sendo que, para Silbey (2005, p. 331), os símbolos culturais e estruturais acabam influenciando as relações dos atores sociais, ressaltando que a lei é uma invenção humana e invisível, mas que acaba sendo objeto que coordena a nossa vida cotidiana, mesmo que raramente seja possível sentir a presença dela.

É justamente por conta da consciência jurídica e dos estudos que a fundamentam, que se pretende entender as percepções das pessoas, para que seja possível entender a forma como os atores sociais constroem, sustentam e reproduzem as estruturas do direito (SILBEY, 2005, p. 334), em uma agenda que leva em consideração as práticas diárias e experiências cumulativas, não apenas aquelas vinculadas às instituições formais.

Tal análise é necessária para que as respostas à sociedade ocorram a partir das próprias demandas. Isto é, a análise das percepções se dará, inclusive, em contextos distintos, nos quais as queixas podem ou não ser variadas. Com isso, o primeiro recorte sugerido para execução da pesquisa é regional, com a escolha de duas cidades localizadas em regiões diferentes (Nordeste e Sudeste do Brasil), com algumas diferenças objetivas, tais como a população consideravelmente distinta em números<sup>5</sup>, o PIB e a presença ou ausência de instituições formais do sistema de justiça<sup>6</sup>.

Os municípios foram selecionados de acordo com a possibilidade de contato para a coleta de dados, sendo que o estudo comparativo entre as duas cidades sobre a compreensão do fenômeno pelos sujeitos decorre da necessidade de realizar um trabalho empírico preciso e relevante sobre as desigualdades (SANDEFUR, 2008), para produzir dados que possam ser suficientes para fundamentar intervenções nos contextos locais.

Assim, em prosseguimento da pesquisa, pretende-se delimitar e definir as categorias de análise, aplicando uma entrevista semiestruturada (POUPART, 2014; XAVIER, 2017), com recorte entre os usuários do CRAS nas cidades de Barrocas/BA e Ribeirão Preto/SP, e analisar como compreendem o acesso à justiça e de que forma buscam (ou não) a concretização desse direito; em seguida, estabelecer uma relação comparativa entre as percepções dos sujeitos das duas cidades, para apurar as similitudes e diferenças que surgem nas percepções, fornecendo conteúdos que subsidiem

---

<sup>5</sup> De acordo com o Censo 2010, Barrocas-BA tinha 14.191 habitantes, com projeção de 16.225 habitantes para o ano de 2021. Já Ribeirão Preto-SP, tinha 604.682 habitantes em 2010, com projeção de 720.116 habitantes no ano de 2021. Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/>. Acesso em: 20 de janeiro de 2022.

<sup>6</sup> Sadek (2010) realizou um estudo comparativo entre comarcas menores e maiores voltadas para a análise dos atores do sistema de justiça (juízes, promotores, delegados e advogados). Importantes considerações podem ser extraídas do estudo, especialmente com relação às diferenças entre as duas comarcas e os seus reflexos que são resultados de questões estruturais. Todavia, a proposta apresentada aqui é voltada para os sujeitos, as partes envolvidas no conflito ou os cidadãos que buscam o reconhecimento de direitos.

o aperfeiçoamento e a efetivação do acesso à justiça a partir das realidades e necessidades locais.

Diante das pesquisas anteriores que já sustentaram como um dos principais impasses do acesso à justiça a ausência de conhecimento sobre o próprio direito, seja para o seu reconhecimento ou para resolução dos conflitos, é esperado que sejam identificadas diferenças nas percepções dos cidadãos no estudo comparativo, que podem surgir em razão das condições sociais, políticas, culturais e econômicas do Brasil e que, inclusive, podem ser barreiras na realização do próprio acesso à justiça.

### **3. Considerações finais**

O conceito de acesso à justiça vinculado às instituições, tal como trabalhado por Cappelletti e Garth na década de 70, é relevante para a evolução do debate, mas acaba por fornecer uma compreensão por vezes deslocada da realidade, pois não considera que problemas sociais - especialmente de desigualdades - possam ser marcantes para a efetivação do direito. Para tanto, é importante conjugar os estudos já feitos sobre o tema e valorizar a dimensão substantiva do acesso à justiça, para viabilizar a construção de pontes que permitam o desenvolvimento do Estado democrático de direito.

Neste sentido, o principal destaque da pesquisa é identificar os marcadores sociais das diferenças entre os indivíduos e como isso pode ser refletido nas experiências vividas por cada um deles, já que até mesmo o processo de reconhecimento de um direito - seja a violação, um conflito ou a sua concretização -, pode ser um desafio. É por isso que identificar e valorizar os diferentes contextos para promover o acesso à justiça pode ser favorável para a efetivação desse direito.

Portanto, a proposta trabalhada no artigo é de que o fenômeno do acesso à justiça merece receber um significado local trabalhado com as experiências, sem a redução do conceito tradicional vinculado a conflitos institucionais. Para isso, é necessário relacionar as práticas cotidianas com as percepções construídas,

mensurando as desigualdades e avaliando de que forma a consciência jurídica pode ser reflexo disso.

Com isso, a pesquisa em desenvolvimento propõe analisar as diferenças de percepções do acesso à justiça a partir das experiências dos indivíduos inseridos em seus contextos sociais e econômicos, desvinculando da entrada no Poder Judiciário bem como às instituições formais do sistema de justiça; o produto da pesquisa poderá fornecer subsídios para promover mudanças efetivas em suas realidades, já que parte de uma dimensão substantiva do acesso à justiça.

Por ser uma pesquisa em desenvolvimento e ainda na fase inicial, os resultados esperados são baseados na bibliografia sobre o fenômeno, apontando que as desigualdades podem ocasionar compreensões distintas dos sujeitos e tal situação pode refletir diretamente nas experiências dos indivíduos; ou seja, que a condição dos indivíduos podem levar a percepções diferentes. Espera-se, com isso, contribuir para a agenda de pesquisa sobre acesso à justiça, trazendo alternativas para o desenvolvimento de um Estado democrático de Direito.

#### **4. Referências**

- ALVES DA SILVA, Paulo Eduardo. **Acesso à justiça, litigiosidade e o modelo processual civil brasileiro**. Tese (Livre-docência - Departamento de Direito Privado e Processo Civil) - Faculdade de Direito de Ribeirão Preto, Universidade de São Paulo, 2018. 290 p..
- BAISSO, Arley de Matos. **Entre usos e resistências: um estudo sobre a consciência jurídica de pessoas transgêneras**. 2020. Dissertação (Mestrado em Direito) - Faculdade de Direito de Ribeirão Preto, Universidade de São Paulo, Ribeirão Preto, 2020.
- CAPPELLETTI, Mauro. **Acesso à Justiça**. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 1988.

FELSTINER, William L. F.; ABEL, Richard L.; SARAT, Austin. The Emergence and Transformation of Disputes: Naming, Blaming, Claiming.... **Law & Society Review**. Vol. 15. Nº ¾, Special Issue on Dispute Processing and Civil Litigation (1980-1981). pp. 631-654.

GALANTER, Marc. Acesso à Justiça em um mundo de capacidade social em expansão. **Revista Brasileira de Sociologia do Direito**. Porto Alegre. ABraSD. v. 2. n. 1. jan/jun. 2015.

GALANTER, Marc. **Por que “quem tem” sai na frente [recurso eletrônico]:** especulações sobre os limites da transformação no direito. Organizadora e tradutora Ana Carolina Chasin. São Paulo: FGV Direito SP, 2018. 150p.

GRINOVER, Ada Pellegrini. **Ensaio sobre a processualidade:** fundamentos para uma nova teoria geral do processo. Brasília, DF: Gazeta Jurídica, 2018.

IGREJA, Rebecca; RAMPIN, Talita Tatiana Dias. Acesso à Justiça na América Latina: reflexões a partir dos juizados especiais federais no Brasil. **Revista de Estudos e Pesquisas sobre as Américas**, vol. 6, nº 1, 2012. pp. 19-35.

JUNQUEIRA, Eliane Botelho. Acesso à Justiça: um olhar retrospectivo. **Revista Estudos Históricos**, nº 18 - Justiça e Cidadania. São Paulo, CPDOC/FGV, 1996-2. pp. 389-402.

POUPART, Jean. A entrevista de tipo qualitativo: considerações epistemológicas, teóricas e metodológicas. *In:* POUPART, Jean *et al.* **A pesquisa qualitativa:** enfoques epistemológicos e metodológicos. Petrópolis, RJ: Vozes, 2014. pp. 215-253.

SADEK, Maria Tereza Aina. Acesso à Justiça: um direito e seus obstáculos. **Revista USP** nº 101, março/abril/maio 2014. pp. 55-66.

SADEK, Maria Tereza Aina. O sistema de justiça. *In:* SADEK, Maria Tereza (org.). **O sistema de justiça**. Rio de Janeiro: Centro Edelstein de Pesquisas Sociais, 2010. pp. 1-23.

SANDEFUR, Rebecca. Access to Civil Justice and Race, Class, and Gender Inequality. **Annual Review of Sociology**, Vol. 34, 2008. pp. 339-358.

SANTOS, Boaventura de Sousa. **Pela mão de Alice** - o social e o político na pós-modernidade. 2013.

SILBEY, Susan S.. After Legal Consciousness. **Annu. Rev. Law Soc. Sci.**, 2005, 1, pp. 323-368.

XAVIER, José Roberto Franco. Algumas notas sobre a entrevista qualitativa de pesquisa. *In*: MACHADO, Maíra Rocha (org.). **Pesquisar empiricamente o direito**. São Paulo: Rede de Estudos Empíricos em Direito, 2017. pp. 119-160.

YAMAMURA, Rafael Bessa. **A Defensoria Pública como instrumento político de transformação social: entre narrativas e práticas profissionais**. 2018. Dissertação (Mestrado em Direito) - Faculdade de Direito de Ribeirão Preto, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2018.

## **GRUPO DE TRABALHO II**

**Ambientes e desenvolvimento avaliação de  
políticas públicas e atividades impactantes sobre o  
ambiente natural, urbano, cultural e laboral**



## A EQUIDADE DE GÊNERO NO PLANO NACIONAL DE SANEAMENTO BÁSICO

### EQUIDAD DE GÉNERO EN EL PLAN NACIONAL DE SANIAMIENTO

**Cristiane Duarte Mendonça Alvares**

Mestranda em Direito

Faculdade de Direito de Ribeirão Preto/USP

E-mail: c.duarte@usp.br

<http://lattes.cnpq.br/2080732524875061>

**Resumo:** O planejamento dos serviços de saneamento básico (composto pelo abastecimento de água potável, esgotamento sanitário, coleta de lixo e manejo de resíduos sólidos e drenagem e manejo das águas pluviais urbanas) é necessário para organização de serviços tão complexos e conexos à efetivação de outros direitos (como direito à saúde, educação, moradia adequada, lazer, entre outros), sendo de relevante interesse social a realização de uma abordagem de gênero do Plano Nacional de Saneamento Básico (versão do ano de 2019). Por ser um dos principais instrumentos de política pública de saneamento, que estrutura os serviços, é importante que o Plano contenha mecanismo de promoção da equidade de gênero, tanto para adequação das diretivas internacionais, destacando-se os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável da Agenda 2030 da Organização das Nações Unidas, quanto nacionais, como as diretivas constitucionais para enfrentamento das desigualdades de gênero. Para tanto, deve-se considerar na análise que a população de mulheres, a ser tomada como referencial, é um grupo diverso, heterogêneo, que tem socialmente a responsabilidade de exercício das atividades domésticas e de cuidado humano, o que as expõe majoritariamente a situação precária e degradante ante a ausência ou acesso insuficiente aos serviços de saneamento básico. Assim, foram

analisadas as normativas expressas e direcionadas para a promoção da equidade de gênero existentes no Plansab (2019), as quais permeiam os princípios, as estratégias, os programas e o monitoramento e avaliação.

**Palavras-chave:** plansab; gênero; equidade; saneamento básico.

## 1. Introdução

O Plano Nacional de Saneamento Básico (Plansab), previsto e elaborado nos termos do artigo 52 da Lei nº 11.445 de 2007, consiste no planejamento integrado dos serviços de saneamento básico composto por (i) abastecimento de água potável, (ii) esgotamento sanitário, (iii) coleta de lixo e manejo de resíduos sólidos e (iv) drenagem e manejo das águas pluviais urbanas.

São serviços intrínsecos à garantia da dignidade humana, que se relacionam entre si e também estão interligados à efetivação de outros direitos, tais como saúde, moradia, educação, trabalho, lazer entre outros.

O reconhecimento e proteção desses direitos ocorre a nível nacional e global, especialmente atentando-se para as ações da Organização das Nações Unidas. A organização e estruturação da oferta dos serviços de saneamento básico, enquanto política pública, deve considerar as especificidades da população para um adequado e efetivo fornecimento da prestação.

Nesse ponto, atenta-se para a questão de gênero. O cotidiano de atividades socialmente atribuídas e esperadas que sejam realizadas por mulheres, tais como a responsabilidade pelas tarefas domésticas, a reprodução e manutenção da vida humana exercendo o cuidado dos familiares, refletem no maior impacto a essa população quando ausente ou insuficiente os serviços de saneamento básico.

Desse modo, este trabalho pretende pesquisar a equidade de gênero no Plano Nacional de Saneamento Básico, instrumento de organização e estruturação dos serviços de saneamento no Brasil –

analisando a versão mais atual que data de 2019. Inicia-se pela exposição da estrutura do Plansab descrita em lei, passando para uma revisão de documentos internacionais sobre a importância da abordagem de gênero nos serviços de saneamento, passando pelos objetivos de desenvolvimento sustentável da Agenda 2030 da ONU, por outros documentos e orientações da Organização das Nações Unidas, analisando estudo específico sobre o impacto dos serviços de saneamento básico na vida da mulher brasileira e encerrando com a questão de gênero na legislação nacional sobre saneamento básico para então debater a equidade de gênero no Plano Nacional de Saneamento Básico.

O objetivo geral do trabalho é promover uma análise sobre as proposições de equidade de gênero no Plano Nacional de Saneamento Básico (2019). Os objetivos específicos são (i) analisar conjuntamente o Plano Nacional de Saneamento Básico e a legislação nacional que estabelece as diretrizes do saneamento básico; e (ii) analisar dados secundários e documentos internacionais que abordem os índices de saneamento básico e desigualdade de gênero.

Para tanto, será realizada uma revisão documental e legislativa, bem como a análise de dados secundários sobre a temática abordada.

Por fim, são traçadas considerações relacionando as diretrizes do Plansab para promoção da igualdade de gênero com as análises realizadas, concluindo sobre a importância de existirem normativas expressas e efetivas no enfrentamento da desigualdade de gênero.

## **2. A estrutura legal do plano nacional de saneamento básico**

O Plano Nacional de Saneamento Básico (Plansab) é um dos principais instrumentos da política pública de saneamento básico e para sua devida compreensão é necessário se atentar para a dimensão e impacto social desses serviços. O chamado Novo Marco do Saneamento Básico (Lei nº 14.026 de 2020), aprovado com

certa polêmica em plena pandemia de covid-19, alterou o texto da Lei nº 11.445 de 2007– lei que estabelece as diretrizes nacionais, trazendo mudanças para o conceito de saneamento básico:

Art. 3º Para fins do disposto nesta Lei, considera-se:

I - saneamento básico: conjunto de serviços públicos, infraestruturas e instalações operacionais de:

a) abastecimento de água potável: constituído pelas atividades e pela disponibilização e manutenção de infraestruturas e instalações operacionais necessárias ao abastecimento público de água potável, desde a captação até as ligações prediais e seus instrumentos de medição;

b) esgotamento sanitário: constituído pelas atividades e pela disponibilização e manutenção de infraestruturas e instalações operacionais necessárias à coleta, ao transporte, ao tratamento e à disposição final adequados dos esgotos sanitários, desde as ligações prediais até sua destinação final para produção de água de reuso ou seu lançamento de forma adequada no meio ambiente;

c) limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos: constituídos pelas atividades e pela disponibilização e manutenção de infraestruturas e instalações operacionais de coleta, varrição manual e mecanizada, asseio e conservação urbana, transporte, transbordo, tratamento e destinação final ambientalmente adequada dos resíduos sólidos domiciliares e dos resíduos de limpeza urbana; e

d) drenagem e manejo das águas pluviais urbanas: constituídos pelas atividades, pela infraestrutura e pelas instalações operacionais de drenagem de águas pluviais, transporte, detenção ou retenção para o amortecimento de vazões de cheias, tratamento e disposição final das águas pluviais drenadas, contempladas a limpeza e a fiscalização preventiva das redes; (...)

Ante a complexidade inerente aos serviços de saneamento básico, infere-se que seu planejamento deva ser igualmente preparado para conseguir atender às demandas previstas no ordenamento jurídico.

A lei que estabelece as diretrizes dos serviços de saneamento básico (Lei nº 11.445/2007), em seu art. 52, estabelece que os planos devem ser elaborados com horizonte de 20 (vinte) anos— o que corresponderá ao período de 2014 a 2033, avaliados anualmente e revisados a cada 4 (quatro) anos, preferencialmente em períodos coincidentes com os de vigência dos planos plurianuais.

A normativa também determina que o Plansab será elaborado pela União, sob a coordenação do Ministério do Desenvolvimento Regional, devendo conter os objetivos e metas nacionais e regionalizadas, de curto, médio e longo prazo para a universalização dos serviços; as diretrizes e orientações para o equilíbrio dos fatores de natureza político-institucional, legal e jurídica, econômico-financeira, administrativa, cultural e tecnológica com impacto na realização das metas e objetivos estabelecidos; a proposição de programas, projetos e ações necessários para atingir os objetivos e as metas da política federal de saneamento básico, com identificação das fontes de financiamento, de forma a ampliar os investimentos públicos e privados no setor; bem como os procedimentos para a avaliação sistemática da eficiência e eficácia das ações executadas.

O art. 52 da Lei nº 11.445/2007 também dispõe que o Plansab deverá abranger os serviços de saneamento básico ordinários e outras ações de interesse para a melhoria da salubridade ambiental, incluindo o provimento de banheiros e unidades hidrossanitárias para populações de baixa renda; tratar especificamente das ações da União relativas ao saneamento básico nas áreas indígenas, nas reservas extrativistas da União e nas comunidades quilombolas; contemplar programa específico para ações de saneamento básico em áreas rurais, ações de segurança hídrica em núcleos urbanos informais ocupados por população economicamente vulnerável (quando estes forem consolidados e não se encontrarem em situação de risco).

Importante ressaltar que o Plansab deve ser compatível com os demais planos e políticas públicas da União, uma vez que são serviços que interagem com demais setores da Administração Pública, tais como saúde, habitação e urbanismo, infraestrutura, entre outros.

No tocante ao monitoramento, conforme exposto no sítio eletrônico do Ministério do Desenvolvimento Regional, sob o domínio do Governo Federal, a avaliação dos serviços de saneamento básico é um desafio frente a pouca cultura de planejamento e a

indisponibilidade de informações importantes, bem como a multiplicidade de atores com responsabilidade sobre o setor.

Ainda assim, consta que o Plansab é monitorado por meio da elaboração dos Relatórios de Avaliação Anual, que analisam os indicadores diretamente relacionados com os serviços de saneamento, mas também indicadores auxiliares- que possibilitam um panorama dos impactos das políticas de saneamento em outras áreas e cruzam informações de acesso aos serviços, considerando fatores como renda, educação, raça, gênero e outros de relevante interesse social, observando a compatibilidade com os demais planos e políticas públicas da União.

Todavia, imprescindível destacar que o Decreto que regulamentava a avaliação e monitoramento do Plano, Decreto nº 8.141/2013, foi revogado pelos Decretos nº 10.346/2020 e 10.473/2020, sendo que o último também data de 2019, ano do último Plansab revisado e objeto de análise neste trabalho.

### **3. A importância da análise de gênero nos serviços de saneamento**

A abordagem de gênero de legislações que estruturam políticas públicas, notadamente de serviços essenciais corolários da efetivação de direitos humanos como os serviços de saneamento básico, tem se mostrado cada vez mais necessária, ainda mais dentro de uma perspectiva transversal que também analise outros fatores determinantes, como classe e raça, pretendendo compreender a complexidade do fenômeno social (em suas dimensões histórica, política, econômica, ambiental e cultural) diante da elaboração, oferta, avaliação e monitoramento da política pública.

Assim, a escolha de se trabalhar a análise de gênero é fundamentada tanto na existência de proposições expressas no Plansab, quanto em estudos que trazem dados sobre como mulheres são especialmente afetadas pela ausência de serviços de saneamento básico ou por sua oferta insuficiente, permeando tanto aspectos relacionados ao impacto à sua saúde, quanto evasão escolar, acesso ao mercado de trabalho e qualidade de vida em geral.

Ademais, observa-se um movimento global para se atentar as desigualdades de gênero no acesso às políticas públicas, pois quando incutidas apenas dentro de uma vulnerabilidade socioeconômica sem proposições específicas de promoção da equidade de gênero, pode-se acabar perpetuando a desigualdade.

### **3.1 Os objetivos de Desenvolvimento Sustentável**

Nesse contexto, destaca-se a Agenda 2030 para o desenvolvimento sustentável, elaborada pela Organização das Nações Unidas (ONU) e adotada em setembro de 2015 por 193 países, incluindo o Brasil, dando continuidade à Agenda de Desenvolvimento do Milênio. Compõem a Agenda 2030 os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável, 17 objetivos e 169 metas traduzindo ações, integradas e interrelacionadas, nas áreas econômicas, social e ambiental.

O objetivo nº5 dispõe sobre “alcançar a igualdade de gênero e empoderar todas as mulheres e meninas” e o objetivo nº 6 sobre “garantir disponibilidade e manejo sustentável da água e saneamento para todos”. O subitem 6.2 é específico ao dispor que até 2030 se pretende alcançar o acesso a saneamento e higiene adequados e equitativos para todos, e acabar com a defecação a céu aberto, com especial atenção para as necessidades das mulheres e meninas e daqueles em situação de vulnerabilidade.

Os objetivos da Agenda 2030 devem ser entendidos de modo integrado e interligado, assim, aplicando tal raciocínio, a busca pela igualdade de gênero não está dissociada da garantia de saneamento básico a todos e todas.

### **3.2 ONU, Mulheres e Saneamento Básico**

O entendimento internacional do direito humano à água pode ser considerado como implícito nos artigos 3º e 25 da Declaração Universal dos Direitos Humanos da ONU de 1948, todavia, foi expressamente reconhecido em 2010, durante a Assembleia Geral

da ONU, que instituiu a Resolução nº 64/292, dispondo que “O direito à água potável é um direito humano essencial para o pleno gozo da vida e da humanidade” (BORJA; MORAES, p. 4-5, 2020).

No sistema global de direitos humanos, a relatoria especial das Nações Unidas sobre o direito humano à água potável e ao saneamento (ALBUQUERQUE, 2014) aborda a desigualdade de gênero em seus manuais orientando sobre como realizar o direito humano ao saneamento. São orientações que trazem fundamentos jurídicos da não discriminação e medidas para realização da igualdade material, apresentando algumas ações afirmativas. O interessante desse instrumental é a lista de verificação, a qual coloca como itens de planejamento as seguintes proposições:

As estratégias e os planos priorizam o acesso básico e põem o enfoque na realização progressiva de água segura e sustentável, saneamento e higiene para todos, enquanto as desigualdades estão sendo eliminadas?

As estratégias e planos contemplam as desigualdades espaciais, tais como as sofridas pelas comunidades em áreas rurais e assentamentos informais ou favelas? (ALBUQUERQUE, p. 28, 2014)

São orientações para que os Estados possam verificar, monitorar e organizar a prestação dos serviços de modo a proporcionar um enfrentamento ativo e direcionado das desigualdades, entre elas, a de gênero.

O Conselho de Direitos Humanos da Organização das Nações Unidas elaborou em 2016 um Relatório sobre o direito humano à água potável segura e ao esgotamento sanitário, o qual aborda a igualdade de gênero no direito e nas políticas públicas, sob uma perspectiva de intersetorialidade, com possíveis medidas e exemplos mundiais, traçando conclusões e recomendações aos Estados. No documento, o Relator Especial reforça que:

Qualquer abordagem para superar as desigualdades de gênero no que diz respeito aos direitos à água e ao esgotamento sanitário deve, portanto, atender às necessidades estratégicas das mulheres, incluindo a erradicação dos estereótipos de gênero prejudiciais, ao lado de intervenções que incidam sobre a implementação das necessidades materiais das mulheres, tais como

produtos de higiene menstrual adequados. Embora essa abordagem transformadora, que desafia as normas sociais, estereótipos e padrões dentro do conjunto familiar, possa levar algum tempo, é necessária para, finalmente, alcançar-se a igualdade de gênero na fruição dos direitos à água e ao esgotamento sanitário (p. 19, 2016).

Também pode-se utilizar como referência da abordagem de gênero nos serviços de saneamento básico o documento produzido pela Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL) e Fundação Friedrich Ebert Stiftung (FES): “A dimensão de gênero no Big Push para a Sustentabilidade no Brasil: as mulheres no contexto da transformação social e ecológica da economia brasileira” (2021) o qual aponta que a vida das mulheres é afetada de diversas maneiras pela falta de saneamento, ressaltando que a responsabilidade pela reprodução social da vida e do cuidado familiar (de crianças à idosos) geram tarefas que as expõe diretamente à falta de estrutura dos serviços como água tratada, esgotamento sanitário, manejo dos resíduos sólidos, entre outros (OLIVEIRA; PODCAMENI; LUSTOSA; GRAÇA, 2021, p. 50).

### **3.3 O Saneamento e a vida da mulher brasileira**

A empresa BRK Ambiental e o Instituto Trata Brasil realizaram um estudo sobre “O saneamento e a vida da mulher brasileira” apontando como as mulheres brasileiras são afetadas pela falta de acesso ou acesso deficitário aos serviços de saneamento básico, e como o aprofundamento das vulnerabilidades impacta também outros direitos humanos, como o direito das mulheres à saúde, segurança, moradia adequada, educação e alimentação (2018, p. 02).

O estudo se inicia traçando os perfis da mulher brasileira contemporânea, tendo por base os dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Continuada de 2016 (PNADC). Depois, se propõe a investigar o acesso das mulheres brasileiras aos equipamentos de saneamento básico, nesse momento, verifica-se a existência de déficits como, por exemplo, a constatação de que cerca de 1,6 milhão de mulheres, em 2016, ainda viviam em

moradias sem banheiro de uso exclusivo, e que mais de 15 milhões de brasileiras ainda não recebiam água tratada em suas residências.

A BRK e o Instituto Trata Brasil também pesquisaram, no mesmo estudo, como as carências de saneamento básico impactavam e comprometiam a saúde das mulheres brasileiras, tomando por referência dados da Pesquisa Nacional de Saúde (PNS) de 2013. Já no tocante aos impactos nos segmentos de educação e mercado de trabalho, se baseiam no PNADC de 2016 e os dados do Exame Nacional do Ensino Médio (ENEM) do ano de 2016.

Por fim, a pesquisa conclui que a carência de saneamento afeta diretamente a vida das mulheres no que diz respeito à forma como elas organizam o seu tempo entre as atividades e como a falta de acesso ao saneamento limita seu potencial de renda na economia, comprometendo sua saúde, sua educação e suas atividades domésticas e econômicas.

### **3.4 Equidade de gênero como relevante interesse social na legislação brasileira**

Entendendo a importância do enfrentamento das desigualdades de gênero, que permeiam a distribuição e acesso aos serviços de saneamento básico, é imprescindível que a legislação que estrutura os serviços de saneamento básico contenha dispositivos que promovam esse enfrentamento das desigualdades de gênero, sob pena de uma equivocada neutralidade que esconderia e perpetuaria as diferenças de gênero no uso e acesso dos serviços.

Assim, ante todo o exposto sobre a necessidade de enfrentamento à desigualdade de gênero no âmbito dos serviços de saneamento básico, mostra-se de relevante interesse social a busca por equidade de gênero, sendo enquadrada no inciso VI do artigo 2º da lei nº 11.445 de 2007 como princípio fundamental orientador da prestação dos serviços, o qual prevê a articulação com as políticas de interesse social relevantes destinadas à melhoria da qualidade de vida.

Importante destacar que a Lei nº 14.026/2020, chamada de Novo Marco do Saneamento Básico, não prevê nenhum dispositivo que expressamente aborde a expressão “gênero” ou “mulher”, todavia, pautando-se também nas normativas constitucionais da dignidade da pessoa humana, da construção de uma sociedade livre, justa e solidária, na redução das desigualdades sociais, na promoção do bem de todos sem preconceito de sexo, e na afirmação categórica de que todos são iguais e que homens e mulheres são iguais em direitos e obrigações, pode-se, sem problemas, interpretar que a equidade de gênero está englobada no relevante interesse social apontado na legislação (artigos 1º, III; 3º, III e IV e 5º caput e I, da Constituição Federal).

#### **4. A equidade de gênero no plano nacional de saneamento básico**

Ao se analisar o texto do Plansab, a questão do enfrentamento da desigualdade de gênero foi tratada logo no Capítulo 3, referente aos princípios e diretrizes do plano, no tópico sobre princípios fundamentais, inserida na explicação do conceito de equidade (2019, p. 28):

A prestação de serviços às coletividades e a garantia do acesso aos bens coletivos, de acordo com as necessidades ou destacando um grupo ou categoria essencial que seria alvo especial da intervenção, possibilitaria oferecer mais recursos para os que mais precisam, levando em consideração diferenças de gênero, étnico-raciais, de renda e de educação. Nesses casos, atender igualmente aos desiguais poderia resultar na manutenção das desigualdades, impedindo atingir a igualdade. Com vistas, sobretudo, à distribuição de recursos, a noção de equidade se impõe. Admite, em tese, a possibilidade de atender desigualmente os que são desiguais, priorizando aqueles que mais necessitam para que se possa alcançar a universalização dos serviços.

Estabelecida essa diretriz da prestação dos serviços de saneamento, a equidade de gênero também é citada no Capítulo 8, sobre as estratégias que materializam as diretivas estabelecidas no plano, recapitulam que os princípios fundamentais, as diretrizes e

as estratégias são conexas e apontam que, sendo o Brasil signatário da Agenda 2030, o Plansab deve estar adaptado ao alcance das metas propostas nos objetivos para desenvolvimento sustentável.

No tocante às estratégias, há o comando de se promover a interlocução e articulação do Plansab com os planos municipais e estaduais de saneamento básico para implementação de políticas públicas por meio da articulação das ações e programas nacionais de saneamento básico com programas e ações de habitação, saúde, educação, transporte e mobilidade, recursos hídricos, gestão de riscos, promovendo a igualdade, inclusão social e equidade de gênero (2019, p.187).

Já em relação à população rural, estabeleceu-se como estratégia a implementação de políticas específicas para o saneamento rural, incluindo os povos indígenas, extrativistas, quilombolas, e outras populações tradicionais, que considerem atividades de educação sanitária e ambiental, equidade de gênero, mobilização social, emprego de tecnologias e estrutura institucional apropriadas, equipes interdisciplinares e recursos financeiros compatíveis, reconhecendo as peculiaridades locais (2019, p. 188). O capítulo 9 traz os programas que decorrem das citadas estratégias, que pontuam a promoção da equidade de gênero (2019, p. 202).

Por fim, no Capítulo 10, sobre monitoramento, avaliação sistemática e revisão do plano, no tópico sobre indicadores auxiliares, ficou recomendado para a próxima revisão do Plansab (2019, p. 238):

1. Incorporar no caderno principal do Plano as estatísticas referentes às componentes do saneamento básico destacadas por renda, escolaridade, gênero e cor ou raça. Estas informações estavam disponíveis em 2010, mas não foram publicadas, apesar de fazerem parte do estudo preparatório. É importante mapear o acesso aos serviços de saneamento levando em consideração aspectos sociais e econômicos relevantes para avaliar melhor o seu processo de expansão e montar estratégias que possam corrigir possíveis problemas não detectados anteriormente;

Em que pese o plano realizar em diversos momentos uma abordagem de gênero sobre a desigualdade no acesso aos serviços de saneamento básico, as legislações nacionais existentes não demarcam essa diferenciação. Inclusive, o chamado Novo Marco do Saneamento, Lei nº 14.026 publicada em 15/07/2020 não traz esse indicador de interesse social. Fala-se de um modo genérico em políticas públicas pautadas na promoção a inclusão social.

Analizando o contexto nacional dos serviços de saneamento, o Instituto Trata Brasil e BRK (2018) em sua pesquisa apuraram que, no ano de 2016, o contingente de mulheres que residiam em moradias sem coleta de esgoto alcançou a cifra de 26,9 milhões, ou seja, uma em cada quatro mulheres brasileiras ainda vivia em situação precária do ponto de vista do acesso ao saneamento básico (p.51). O estudo também concluiu que a carência de saneamento afeta diretamente a vida das mulheres, na maneira como elas organizam seu tempo e limitando seu potencial de atuação no mercado de trabalho, impactando também no bem-estar, comprometendo sua saúde, educação e atividades domésticas (p. 51/52).

## **5. Considerações finais**

A complexidade dos serviços de saneamento básico reflete no seu planejamento, organização, fornecimento, avaliação e monitoramento. São serviços que se entrelaçam e se complementam, que estão diretamente relacionados com a efetividade da dignidade humana.

A análise da equidade de gênero nas políticas públicas de saneamento básico faz-se necessária e urgente, tendo em vista a importância de se pontuar que homens e mulheres têm experiências sociais diversas, que também se alteram conforme sua classe e sua raça.

Assim, entendendo a população de mulheres como grupo heterogêneo, inclusive considerando sua idade, nível de escolaridade e se são pessoas com deficiência, além da classe e raça já apontadas, fazer essa abordagem de equidade de gênero na

política pública e, em especial, no planejamento do saneamento básico se mostra necessário para o enfrentamento das desigualdades de gênero no acesso, fruição, avaliação e monitoramento dos serviços de saneamento básico.

O Plansab (2019) contém expressamente em suas diretrizes o enfrentamento da desigualdade de gênero. São dispositivos que permeiam os princípios, as estratégias, os programas e o monitoramento e avaliação. Assim, percebe-se a existências de um direcionamento em todos os níveis para que se promova a equidade de gênero.

Os dados avaliados no estudo específico do Instituto Trata Brasil e BRK Ambiental sobre mulheres e saneamento trazem um panorama dos impactos da falta de saneamento básico em diversas áreas da vida das mulheres (como saúde, educação, trabalho, qualidade de vida e bem estar, entre outros), revelando a necessidade de atenção para essa demanda de relevante interesse social – para utilizar expressão trazida no Novo Marco do Saneamento Básico e na Legislação de Diretrizes Nacionais do Saneamento Básico.

Nesse sentido, tal como verificado nas diretrizes do Plano Nacional de Saneamento Básico, para uma promoção da equidade de gênero efetiva, é necessário que se considere e avalie os indicadores de gênero no acesso aos serviços de saneamento básico, para que se reverta em ações concretas de enfrentamento das desigualdades de gênero.

## 6. Referências

ALBUQUERQUE, C. de. **Manual prático para a realização dos direitos humanos à água e ao saneamento pela Relatora Especial da ONU – Princípios**. Portugal, 2014. Disponível em: <[https://www.ohchr.org/Documents/Issues/Water/Handbook/Book7\\_Principles\\_pt.pdf](https://www.ohchr.org/Documents/Issues/Water/Handbook/Book7_Principles_pt.pdf)>. Acesso em: 20 de ago. de 2021.

BORJA, P. C.; MORAES, L. R. S. **Direito Humano à água e ao esgotamento sanitário: breve cenário internacional e nacional, princípios, obrigações e critérios de posituação**. Nota Técnica para o Projeto SanBas da Universidade Federal de Minas Gerais/Fundação Nacional de Saúde. ONDAS BRASIL. 2020. Disponível em: <<https://ondasbrasil.org/wp-content/uploads/2020/07/DIREITO-HUMANO-%C3%80-%C3%81GUA-E-AO-ESGOTAMENTO-SANIT%C3%81RIO-BREVE-CEN%C3%81RIO-INTERNACIONAL-E-NACIONAL-PRINC%C3%8DPIOS-OBRIGA%C3%87%C3%95ES-E-CRIT%C3%89RIOS-DE-POSITIVA%C3%87%C3%83O.pdf>>. Acesso em: 20 de ago. de 2021.

BRASIL. **Lei nº 11.445, de 05 de janeiro de 2007**. Estabelece as diretrizes nacionais para o saneamento básico. Brasília, DF, Presidência da República. 2007. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2007-2010/2007/Lei/L11445.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2007/Lei/L11445.htm)>. Acesso em: 20 de ago. de 2021.

BRASIL. **Lei nº 14.026, de 15 de julho de 2020**. Atualiza o marco legal do saneamento básico. Brasília, DF, Presidência da República. 2020. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato\\_2019-2022/2020/lei/114026.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato_2019-2022/2020/lei/114026.htm)>. Acesso em: 20 de ago. de 2021.

BRASIL. MINISTÉRIO DAS CIDADES - Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental. **Plano Nacional de Saneamento Básico – Plansab**, 2019. Disponível em: <[https://antigo.mdr.gov.br/images/stories/ArquivosSDRU/ArquivosPDF/Versao\\_Conselhos\\_Resolu%C3%A7%C3%A3o\\_Alta\\_-\\_Capa\\_Atualizada.pdf](https://antigo.mdr.gov.br/images/stories/ArquivosSDRU/ArquivosPDF/Versao_Conselhos_Resolu%C3%A7%C3%A3o_Alta_-_Capa_Atualizada.pdf)>. Acesso em: 20 de ago. de 2021.

BRASIL. MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO REGIONAL. Disponível em: <<https://www.gov.br/mdr/pt-br/assuntos/saneamento/plansab>> . Acesso em: 20 de ago. de 2021.

BRK AMBIENTAL; INSTITUTO TRATA BRASIL. **O Saneamento e a Vida da Mulher Brasileira. Trata Brasil**, São Paulo, 2018. Disponível em: <<http://www.tratabrasil.org.br/images/estudos/itb/pesquisa-mulher/relatorio.pdf>>. Acesso em: 20 de ago. De 2021.

OLIVEIRA, M.; PODCAMENI, M. G.; LUSTOSA, M. C.; GRAÇA, L. **A dimensão de gênero no Big Push para a Sustentabilidade no Brasil: as mulheres no contexto da transformação social e ecológica da economia brasileira.** Documentos de Projetos. Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe e Fundação Friedrich Ebert Stiftung, 2021. Disponível em: <[https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/46643/1/S2000925\\_pt.pdf](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/46643/1/S2000925_pt.pdf)>. Acesso em: 28 de ago. de 2021.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Plataforma Agenda 2030.** Disponível em: <<http://www.agenda2030.org.br/>>. Acesso em: 28 de ago. de 2021.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Relatório do Relator Especial sobre o direito humano à água potável segura e ao esgotamento sanitário.** Assembleia Geral, Conselho de Direitos Humanos, trigésima terceira sessão, item 3 da agenda. Disponível em: <[https://www.ohchr.org/Documents/Issues/water/A-HRC-33-49\\_PORT.pdf](https://www.ohchr.org/Documents/Issues/water/A-HRC-33-49_PORT.pdf)>. Acesso em: 28 de ago. de 2021.

**ANÁLISE DO TRABALHO REMOTO SOB A ÓPTICA DO  
OBJETIVO DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL Nº8  
DA ONU DE PROMOVER TRABALHO DECENTE E  
CRESCIMENTO ECONÔMICO**

REMOTE WORK ANALYSIS FROM THE PERSPECTIVE OF UN  
SUSTAINABLE DEVELOPMENT GOAL NUMBER 8 TO  
PROMOTE DECENT WORK AND ECONOMIC GROWTH

**Valéria Santos Araújo**

Mestranda em Desenvolvimento Econômico e Estratégia Empresarial pela Universidade Estadual de Montes Claros (Unimontes). Especialista em Direito do Trabalho e Previdenciário e graduada em Direito pela Funorte. Advogada.

E-mail: [valeriasantossaraujo92@gmail.com](mailto:valeriasantossaraujo92@gmail.com)

<http://lattes.cnpq.br/6420986461621331>

**Larissa Jorge Ferreira Torquato**

Mestranda em Desenvolvimento Econômico e Estratégia Empresarial pela Universidade Estadual de Montes Claros (Unimontes). Especialista em Direito Econômico e Empresarial e graduada em Direito pela Unimontes. Advogada.

E-mail: [larajorgetorquato@gmail.com](mailto:larajorgetorquato@gmail.com)

<http://lattes.cnpq.br/3962222526337831>

**Resumo:** A quarta revolução industrial e a pandemia de COVID-19 tornou o trabalho remoto realidade cada vez mais frequente nas organizações. A previsão da Organização das Nações Unidas (ONU) é de crescimento destes postos de trabalho nos próximos anos, uma vez que além de reduzir gastos operacionais das organizações, permite a realização do trabalho em qualquer lugar, a qualquer momento e, ainda, com aumento da produtividade. Nesse contexto, tendo em vista que o Brasil é signatário da agenda 2030 da ONU, tendo se comprometido a implementar esforços para promover o trabalho decente e crescimento econômico, busca-se por meio da presente pesquisa analisar as tendências do trabalho remoto no Brasil durante a pandemia de COVID-19 sob a perspectiva do objetivo de desenvolvimento sustentável (ODS) nº

8 da ONU de promover trabalho decente e crescimento econômico. Para tanto, utilizou-se a metodologia exploratória de caráter descritivo, cujo levantamento bibliográfico possibilitou a organização, síntese e descrição do conteúdo. A pesquisa se deu através da análise de textos acadêmicos, livros, busca das palavras-chave em sites como *Scielo*, *Google Scholar*, além de sites institucionais como Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), Instituto Brasileiro de Geografia e Estatísticas (IBGE) e ONU. Apurou-se a existência de correlação positiva entre o percentual de postos de teletrabalho e a renda *per capita*, bem como a necessidade de alteração na legislação brasileira e a criação de políticas públicas para compatibilizar o trabalho remoto com as metas de alcançar o emprego pleno e produtivo e trabalho decente. **Palavras-chave:** covid-19. desenvolvimento sustentável. mercado de trabalho. trabalho remoto.

**Abstract:** The fourth industrial revolution and the COVID-19 pandemic made remote work an increasingly reality in organizations. The United Nations (UN) forecast is for the growth of these jobs in the coming years, since in addition to reducing operational expenses of organizations, it allows the performance of work anywhere, at any time and, also, with an increase in productivity. In this sense, given that Brazil is a signatory to the UN 2030 agenda, having committed to implementing efforts to promote decent work and economic growth, the present research seeks to analyze the trends of remote work in Brazil during the COVID-19 pandemic from the perspective of UN sustainable development goal number 8 to promote decent work and economic growth. For this purpose, an exploratory descriptive methodology was used, whose bibliographic survey enabled the organization, synthesis and description of the content. The research was carried out through the analysis of academic texts, books, keyword searches on sites such as Scielo, Google Scholar, as well as institutional sites such as the Institute of Applied Economic Research (IPEA), the Brazilian Institute of Geography and Statistics

(IBGE) and UN. It was found the existence of a positive correlation between the percentage of telework positions and per capita income, as well as the need to change brazilian legislation and the creation of public policies to make remote work compatible with the goals of achieving full employment and decent work.

**Keywords:** covid-19. sustainable development. job market. remote work.

## 1. Introdução

A revolução 4.0 tem transformado as relações entre indivíduo, trabalho e organizações. Nesse sentido, tem extinguido algumas profissões e criado outras, bem como ensejado mudanças estruturais nas empresas e no trabalho. No tocante à dimensão individual, a tendência aponta para intensificação do tripé desfronteirização-desregulamentação-dessubjetivação com tendência maior à terceirização das atividades (SANT'ANA; FERREIRA; SANTOS, 2020).

A pandemia de COVID-19 impulsionou esse processo de mudanças, tendo em vista a necessidade de adotar-se medidas de distanciamento social no intuito de evitar a disseminação do vírus, de modo que o investimento na indústria 4.0 foi alternativa encontrada por muitas empresas para manterem a produção e garantir a saúde dos trabalhadores (AGÊNCIA DE NOTÍCIAS DA INDÚSTRIA, 2020).

Nesse contexto, houve aumento significativo dos postos de trabalho remoto, visto que a tecnologia da informação e da telecomunicação permite que várias atividades sejam desenvolvidas fora das empresas (LUA; ARAÚJO, 2021). No entanto, o crescimento do trabalho remoto tem revelado várias disparidades no mercado de trabalho, as quais merecem ser analisadas sob a óptica do objetivo de desenvolvimento sustentável (ODS) nº 8 da Organização das Nações Unidas (ONU), a fim de possibilitar a criação e amadurecimento de políticas públicas para o devido enfrentamento.

O Brasil é signatário da agenda 2030 da ONU, por meio da qual se comprometeu a, dentre outros objetivos, promover trabalho decente e crescimento econômico. Em vista disso, as políticas públicas devem ser condizentes com os compromissos assumidos (ONU, 2021).

Desta feita, a presente pesquisa tem por objetivo analisar as tendências do trabalho remoto no Brasil durante a pandemia de COVID-19 sob a perspectiva do ODS nº 8 da ONU de promover trabalho decente e crescimento econômico.

Esse estudo mostra-se oportuno e relevante, pois o trabalho remoto se tornou uma tendência em todo mundo tendo sido a alternativa para manter em curso várias atividades econômicas e preservação dos empregos. No entanto, traz consigo uma série de impactos na sociedade, na vida e saúde do trabalhador e nas empresas, os quais devem ser contemplados e monitorados para aperfeiçoamento das legislações e políticas públicas.

## **2. O trabalho remoto no contexto da revolução 4.0 e a pandemia de covid-19 no Brasil**

Robótica, tecnologias digitais cada vez mais avançadas, sensores, fibra ótica, algoritmos e máquinas capazes de prever e executar tarefas de humanos, tudo isso caracteriza a forma de produção e distribuição de produtos e serviços na denominada “Revolução 4.0”. Diferentes denominações são empregadas para se referir a esse mesmo processo: Fábricas Inteligentes, Economia Digital, Indústria 4.0, Indústria Inteligente. A expressão “Revolução 4.0” foi utilizada pela primeira vez em uma feira industrial na Alemanha e aponta para uma nova era da indústria, a qual se baseia principalmente na aplicação de recursos de informação e tecnologia da comunicação (ICT) com intuito de melhorar o processo de manufatura e negócio (SANT’ANA; FERREIRA; SANTOS, 2020; KAGERMANN et al., 2013 apud AZEVEDO, 2017).

De acordo com AZEVEDO (2017) a Indústria 4.0 é “a visão alemã da transformação e do modo como as empresas e pessoas se relacionarão com um futuro próximo”. É um movimento que abrangeu tanto países desenvolvidos quanto países em desenvolvimento. A França conta com o programa “*Industrie du Futur*”, a Alemanha com o projeto “*Industrie 4.0*”, na Itália o movimento é fortalecido pela “*Fabiricca del Futuro*”. No Reino Unido há o “*Catapult Programme*”. São programas bem estruturados que almejam o avanço industrial das nações europeias, com aumento dos postos de trabalho e crescimento anual do produto interno bruto (SANT’ANA; FERREIRA; SANTOS, 2020).

A Indústria 4.0 cria o que tem sido chamado de *smart factory*, que é uma fábrica inteligente com uma estrutura modular em que sistemas ciberfísicos monitoram processos físicos – criando-se uma cópia virtual do mundo físico – e tomam decisões descentralizadas; fazem o uso intenso de sistemas ciberfísicos e Internet das coisas, que se comunicam entre si e com humanos em tempo real. (KAGERMAN et al., 2013, apud AZEVEDO, 2017, p.49)

Além disso, a Revolução 4.0 se caracteriza pelo dinamismo e rapidez com que a inovação acontece. Há um intenso processo de desenvolvimento tecnológico e digitalização, centrados nas Tecnologias de Informação e Comunicação (TICs), na qual há a incorporação de robôs, dispositivos de realidade aumentada e ferramentas inteligentes. Há também a integração de sistemas nas etapas de produção das empresas, tanto internamente quanto externamente, permitindo assim o monitoramento e controle dos processos produtivos. Conta com dispositivos de impressão em 3D e recursos da internet das coisas para ligar e operar máquinas, interligar equipamentos e conectar as pessoas, favorecendo a comunicação entre fornecedores, distribuidores e clientes. Some-se a isso, os sistemas de modelagem virtuais para desenhar produtos e processos de fabricação, a coleta, análise e armazenamento de grande quantidade de dados e sua aplicação em tempo real nas empresas ou nas nuvens (SANT’ANA; FERREIRA; SANTOS, 2020).

As nações seguiam os objetivos de fortalecimento e aprimoramento tecnológico de suas indústrias até que, em 2020 a pandemia de COVID-19 trouxe mais mudanças incluindo uma crise global. Diante da necessidade iminente de adoção de medidas sanitárias e afastamento social, o trabalho remoto foi a alternativa encontrada para manter-se a preservação dos empregos, a continuidade das atividades econômicas e o controle da pandemia. Assim, as atividades que podem ser desempenhadas com TICs passaram a ser executadas a partir dos domicílios dos trabalhadores.

O trabalho remoto ou à distância é um gênero, do qual são espécies o trabalho domiciliar tradicional, o *home office* e o teletrabalho. O trabalho domiciliar tradicional está abrangido pelo labor tradicional, que, desde sua origem, pode ser concebido no ambiente domiciliar. O *home office* consiste em um labor realizado em domicílio, por meio de plataformas digitais e eletroeletrônicos que possibilitem seu exercício virtualmente. O teletrabalho é um modelo similar ao *home office*, entretanto, ele não é restrito ao lar e pode ser executado em diversos locais, como salas de escritório (DELGADO, 2018).

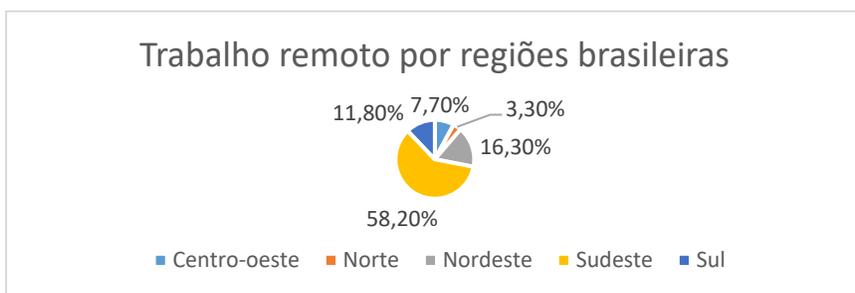
O trabalho remoto não é uma modalidade laboral nova. Já era uma realidade desde 1970 na Europa e nos Estados Unidos, influenciado pela crise do petróleo, surgimento da telemática e pela popularização do uso das tecnologias da informação e da comunicação, especialmente microcomputadores (SERRA, 1996). Além disso, alguns estudos mostram que, na União Europeia, em 1995 de 4% a 7% dos trabalhadores já realizavam trabalho remoto em pelo menos metade do seu tempo. Em 2015, eram 17% dos trabalhadores incluindo-se aqueles que trabalhavam regularmente em casa e os que alternavam trabalho fora e dentro da empresa, incluindo seus domicílios. Na Argentina, em 2018, houve aumento aproximado de 14% no percentual de trabalhadores assalariados que realizavam suas atividades fora das dependências da empresa, mais de 3 dias por semana, sendo em sua maioria mulheres. Um estudo realizado na América Latina apontou que na Argentina, Brasil,

Chile, Colômbia e México, houve aumento de 324% no trabalho remoto em 2020. (BENAVIDES, FERNANDO G. et al., 2021).

### 3. Características do trabalho remoto no Brasil

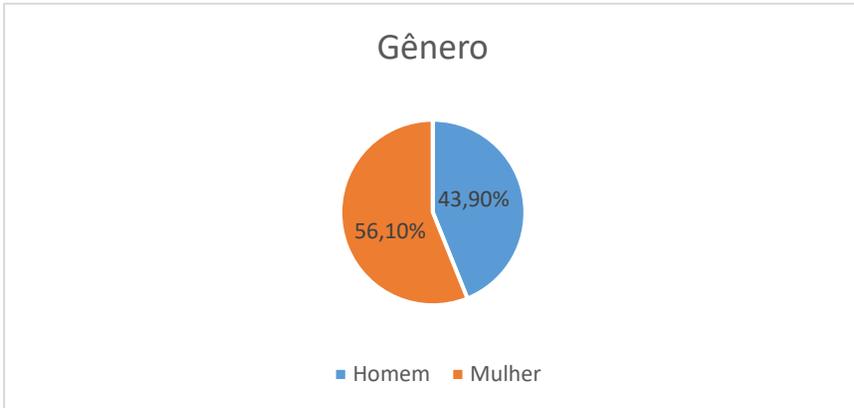
No Brasil, o IBGE através da pesquisa PNAD COVID-19, entre os meses de maio a novembro de 2020 coletou dados referentes ao trabalho remoto em todo país. Com base nesses dados dois estudos foram publicados em julho e agosto de 2021 pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), os quais passaremos a examinar.

A análise quantitativa do trabalho remoto foi segmentada por unidade federativa e por perfis como gênero, raça/cor, escolaridade e outros. Os dados mostram que em todo o país, pouco mais de 8 milhões de trabalhadores estavam em trabalho remoto no ano de 2020, o que representa aproximadamente 11% dos trabalhadores ocupados não afastados. Quanto a análise regional, as regiões Sudeste e Nordeste concentraram a maior parte deles como mostra a figura a seguir.



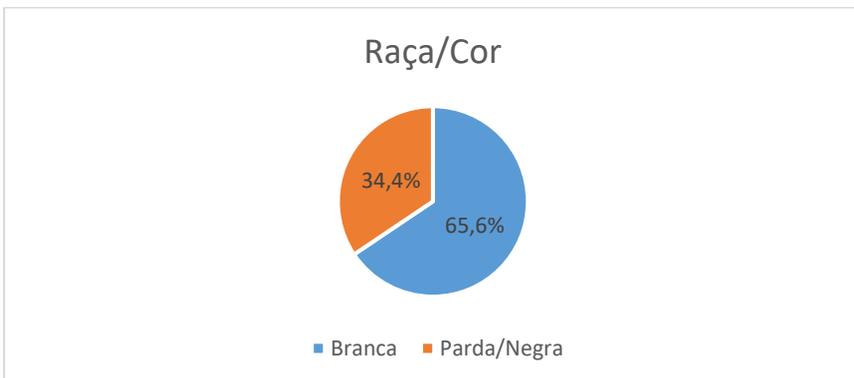
Fonte: elaboração própria a partir de dados do IPEA.

Quanto ao gênero, a pesquisa apontou algo interessante. Apesar da maioria dos ocupados serem homens, quando se observa o trabalho remoto, percebe-se uma reversão. Em todos os estados brasileiros a maioria dos trabalhadores que se encontram em teletrabalho são mulheres (56,1%), veja a figura abaixo.



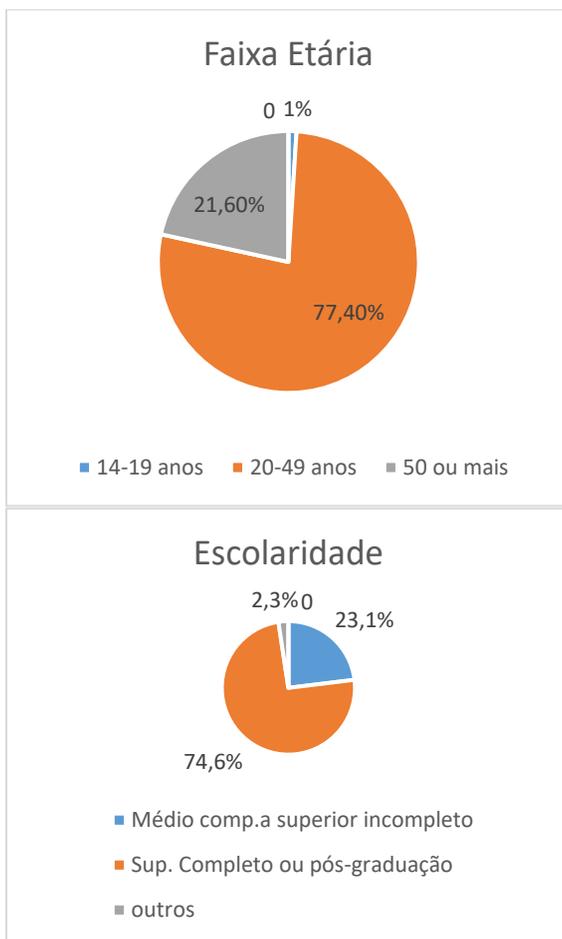
Fonte: elaboração própria a partir de dados do IPEA.

Com relação a característica raça/cor, a pesquisa demonstra que a nível nacional a participação de pessoas que se autodeclararam negras/pardas (34,4%) em trabalho remoto é menor do que as pessoas que se autodeclararam brancas (65,5%). No entanto, apesar do índice nacional aparentar possível disparidade entre esse perfil, a observação dos dados por unidade federativa demonstra pouca diferença entre brancos e negros/pardos por unidade federativa. Com exceção de São Paulo e da região Sul do país, nos quais predomina-se os que se autodeclararam brancos. A partir disso, pode-se apurar a diversidade do povo brasileiro e diferenças raça/cor havidas entre as regiões do país.



Fonte: elaboração própria a partir de dados do IPEA.

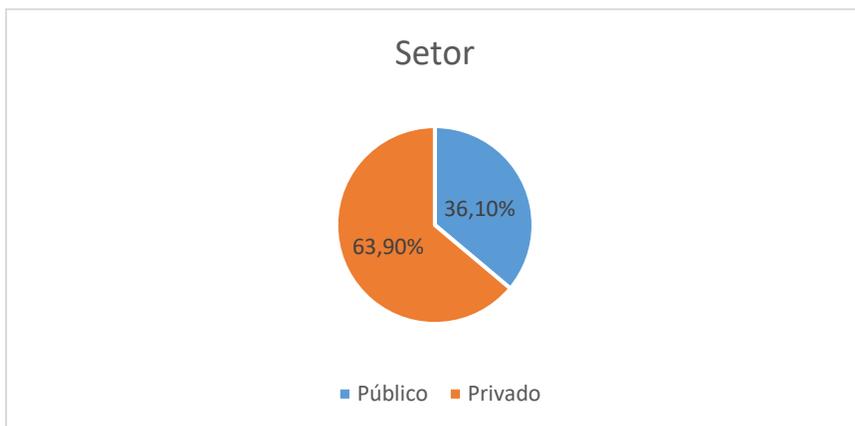
No tocante ao perfil de escolaridade e faixa etária, os trabalhadores em regime de trabalho remoto em todo país são, em sua maioria, possuidores de ensino de nível superior completo/pós-graduados (74,6%) e idade entre 20 e 49 anos (77,4%), conforme os gráficos abaixo.



Fonte: elaboração própria a partir de dados do IPEA.

O setor privado (63,9%) tem concentrado a maioria das atividades em trabalho remoto no país. No entanto, em ambos os setores, a atividade educacional apresentou bastante expressão. As

atividades de setor privado com maior concentração de trabalhadores remotos são serviços, educação (51%) e comunicação. No setor público a maioria está alocada na área de ensino (52,2%), sendo principalmente os profissionais de educação básica.



Fonte: elaboração própria a partir de dados do IPEA.

Em vista dos dados apresentados, pode-se depreender que a maior parte dos trabalhadores em trabalho remoto no Brasil, possuem escolaridade de nível superior completo, vínculo empregatício junto ao setor privado, são do gênero feminino, se autodeclaram brancas e contam com idade entre 20 e 49 anos. Tanto no setor público quanto no setor privado a atividade com maior concentração desses trabalhadores, foi a área do ensino, tal fato pode ser justificado tendo em vista a suspensão das aulas presenciais em toda nação em decorrência da pandemia do COVID-19.

### **3. O trabalho remoto sob o enfoque do objetivo de desenvolvimento sustentável nº 8 da ONU de promover trabalho decente e crescimento econômico**

O Brasil é signatário da agenda 2030 da ONU, por meio da qual se comprometeu a implementar esforços para, dentre outros ODS, promover trabalho decente e crescimento econômico, sendo o aludido

objetivo estruturado sobre 12 metas específicas. Estas metas visam, especialmente, o crescimento econômico inclusivo e sustentável, o emprego pleno e produtivo e o trabalho digno para todos.

A expansão dos postos de trabalho remoto durante a pandemia de COVID-19 contribuiu para o alcance das metas econômicas e de produtividade do ODS nº 8, uma vez que permitiu a continuidade das atividades compatíveis, quando as empresas e organizações estavam de portas fechadas para cumprir as determinações sanitárias e de distanciamento social. Desse modo, o trabalho remoto favoreceu a manutenção dos postos de emprego e da renda, com aumento da produtividade e geração de riquezas no país.

Entretanto, o IPEA (2020) aponta uma correlação positiva entre o percentual de postos de teletrabalho e a renda *per capita*. De oitenta e seis países pesquisados o Brasil ocupava a 45ª posição em número de teletrabalhadores, com 25,65% dos postos de teletrabalho, com maior percentual de teletrabalhadores no Distrito Federal (31,6%) e menor percentual no Piauí (15,6%). Tal fato revela as desigualdades regionais e as diferenças no acesso ao trabalho remoto, que demanda intensificação de capital incorporado no processo produtivo. No entanto, algumas empresas não estão dispostas a arcar com o custo da atividade remota e transferem os ônus da atividade para o trabalhador remoto, violando o princípio da alteridade estabelecido no artigo 2º da CLT. (CASTILHO E SILVA, 2020)

Nesse sentido, em que pese a necessidade de investimentos em tecnologia para a implantação do trabalho remoto, o retorno financeiro é percebido na redução de custos com as despesas operacionais. Como exemplo disso cita-se a economia que o Governo Federal teve no importe de R\$ 1,419 bilhões de reais em decorrência da redução de gastos dos servidores públicos com diárias; passagens e locomoção; serviços de energia elétrica, água e esgoto; cópias e reprodução de documentos, além de ter constatado aumento da produtividade e qualidade no trabalho, enquanto os servidores trabalhavam remotamente (BRASIL, 2021).

Além disso, o *home office* tem alterado os hábitos de consumo destes trabalhadores, que passaram a valorizar mais produtos e serviços essenciais, em detrimento dos supérfluos (DE LIMA E FREITAS, 2020). Nesse contexto, o *home office* afeta os gastos com energia elétrica e internet, pois os trabalhadores ficam mais tempo em casa conectados à internet e usam mais equipamentos elétricos; aumento no consumo de alimentos via *delivery* ou preparo da própria comida em casa; reduz gasto com combustíveis, vez que diminui a necessidade de deslocamento, diminuindo a degradação ambiental, com impacto no avanço da meta 8.4 de melhorar a eficiência dos recursos globais no consumo e na produção e dissociação do crescimento econômico da degradação ambiental.

O trabalho remoto também contribui para o avanço na meta 8.6 de reduzir substancialmente a proporção de jovens sem emprego, educação ou formação, haja vista que no Brasil, 77,4% dos postos de teletrabalho são ocupados por trabalhadores com idade entre 20 e 49 anos (IPEA, 2021). Entretanto, a preocupação que se apresenta é a exclusão do mercado de trabalho dos trabalhadores analfabetos ou com baixa escolaridade, uma vez que 74,6% dos trabalhadores remotos possuem nível superior completo ou são pós-graduados (IPEA, 2021), sendo, portanto, necessário maior investimento em educação e inclusão digital dos jovens.

Ademais, tendo em vista que o trabalho remoto pode ser desenvolvido de qualquer lugar do planeta e em qualquer horário, através das TICS (DA ROCHA E AMADOR, 2018), contribui para o alcance da meta 8.9 de promoção de turismo sustentável, uma vez que os trabalhadores remotos podem fazer viagens turísticas mesmo durante o período de trabalho, não se limitando somente às férias e feriados prolongados, como é o caso dos trabalhadores presenciais.

No entanto, no que diz respeito às metas relacionadas ao alcance do emprego pleno e a promoção de trabalho decente, deve-se fazer uma análise mais cautelosa haja vista que “o trabalho decente se baseia na geração de empregos produtivos e de qualidade, na extensão da proteção social e no fortalecimento do diálogo social” (AZEREDO, 2018, p. 7). De modo que, para

promover o trabalho decente é necessário a criação de políticas públicas de enfrentamento do desemprego com a criação de postos de trabalho com renda suficiente para uma vida digna e superação de atividades insalubres, perigosas, inseguras e degradantes.

De acordo com o levantamento do IPEA (2019), no Brasil, no ano 2017, a taxa de desocupação de pessoas de 15 anos ou mais era de 12,70% e o salário médio por hora R\$ 12,28 reais com significativa variação entre as regiões, grupo de profissões e sexo, sendo que as maiores remunerações por hora de trabalho são do grupo de trabalhadores diretores e gerentes (30,2); profissionais das ciências e intelectuais (27,7); membros das forças armadas, policiais e bombeiros militares (24,8) e as menores remunerações por hora de trabalho são do grupo de trabalhadores da agropecuária, florestais, da caça e da pesca (6,1); ocupações elementares (6,4) e trabalhadores dos serviços, vendedores dos comércios e mercados (7,9).

A regulamentação brasileira do teletrabalho, a pretexto de fomentar a criação de novos postos de trabalho, deixou margem para a exploração e precarização do trabalho, vez que a Lei 13.467 de 2017, que alterou a CLT, incluiu vários artigos passíveis de críticas, dentre elas, a inobservância ao princípio da alteridade. Isso porque não determinou expressamente o custeio da implantação e execução do trabalho remoto pelo empregador (artigo 75-D da CLT), abrindo margem para transferência dos ônus da atividade para o trabalhador (CASTILHO E SILVA, 2020). Além disso, não garantiu ambiente de trabalho livre de riscos de acidentes (artigo 75-E da CLT), nem tampouco o direito à desconexão do trabalhador. Antes pelo contrário, excluiu o teletrabalho do controle de jornada (artigo 62, III da CLT), contrariando a meta 8.3 que estabelece a criação de políticas orientadas para a geração de emprego decente e a meta 8.8. que estabelece a proteção dos direitos trabalhistas e promoção de ambientes de trabalho seguro para todos os trabalhadores (BRASIL, 1943).

Nesse sentido, o teletrabalho prejudica o direito a desconexão do trabalhador, “uma vez que este decorre da inserção dos

aparelhos eletrônicos e da tecnologia de informação na rotina dos empregados [...] sendo a proteção desse direito de extrema relevância” (FERREIRA, JUNCQUA E SILVA, 2020, p. 111), sendo que, o seu descumprimento pode ocasionar sobrecarga e adoecimento do trabalhador.

Em vista disso, o teletrabalho “implica no retrocesso social, em virtude da ausência de fiscalização do local de trabalho; comprometimento da saúde do trabalhador, e flexibilização da jornada de trabalho e conseqüentemente a violação das normas previstas na CLT” (FERREIRA, JUNCQUA E SILVA, 2020, p. 110).

Muitos são os benefícios do trabalho remoto como, por exemplo, maior flexibilidade e autonomia do trabalhador, aumento da produtividade, livre escolha do seu local de trabalho, redução de acidentes ao deslocar-se, possibilidade de melhoria do equilíbrio entre vida pessoal e profissional. No entanto, há que se considerar os pontos contrários dessa modalidade laboral, como: aumento da jornada de trabalho, dificuldade em separar trabalho e vida pessoal, isolamento social, limitação da participação do trabalhador, dificuldade de controle das condições de trabalho, falta de suporte e equipamentos, transferência de custos para o trabalhador como internet, aparelhos eletrônicos, energia elétrica (BENAVIDES, FERNANDO G. et al., 2021).

O estudo do trabalho remoto e seus efeitos na saúde do trabalhador e nas desigualdades causadas por ele deve ser prioridade urgente, já que, com a pandemia de COVID-19 o aumento dessa modalidade de trabalho trouxe consigo novas características para o mercado de trabalho, além de mudança na percepção acerca do trabalho. Surge a necessidade de estudos que contemplem os efeitos dessa modalidade laboral sobre a motivação do trabalhador, manutenção do vínculo com a organização e com o grupo de trabalho, bem como das estratégias de enfrentamento dos desafios, como a gestão do tempo de forma a alcançar um melhor desempenho.

O ambiente doméstico que antes era reservado para descanso, lazer e prazer familiar, se tornou, repentinamente, no local de

realização de trabalho dos pais e atividades educacionais das crianças. No Brasil a pesquisa do IPEA apontou que em 2020, as mulheres eram maioria no desempenho de funções em domicílio. Isso ocasionou sobrecarga de atividades familiares, cuidados domésticos e profissionais gerando desgaste mental e, favorecendo inclusive, o aumento de casos de violência doméstica.

É possível que parte desses efeitos, especialmente aqueles relacionados à saúde mental durante a pandemia, também esteja relacionada com o isolamento geral da população, principalmente nos casos em que o teletrabalho coincidiu com os cuidados de pessoas dependentes, principalmente filhos menores, pois as escolas também fecharam durante um período. Situação que pode se agravar no caso das mulheres que conciliaram o teletrabalho com o cuidado de dependentes em casa. Nesse sentido, entre as consequências mais proeminentes da pandemia está o aumento da violência doméstica; portanto, o teletrabalho pode agravar um problema pré-existente, talvez com características diferentes. (BENAVIDES, FERNANDO G. et al., 202, p. 5)

Pesquisas preliminares têm apontado diversos efeitos na saúde física e mental dos trabalhadores associados a incorporação ao trabalho remoto. Houve aumento de lesões causadas por acidentes domésticos (queda, pancada, incêndio), distúrbios musculoesqueléticos associados ao trabalho no computador, transtornos mentais ligados ao estresse e alterações nas dietas, sono, exercícios físicos, além do aumento de vícios. Um outro estudo realizado no Brasil apontou que, durante a pandemia de COVID-19 houve aumento de comportamento de risco à saúde. Os brasileiros passaram a praticar menos atividade física, aumentaram o tempo dedicado às telas (TV, *tablet* e/ou computador), reduziram o consumo de alimentos saudáveis e aumentaram o de ultraprocessados, como também o consumo de cigarros e de álcool. (BENAVIDES, FERNANDO G. et al., 2021; MALTA et al., 2020)

Na Argentina, em um estudo realizado com professores de escolas privadas constatou-se que o trabalho remoto rompe o vínculo com o aluno, desfaz a fronteira entre vida pessoal e profissional. Nesse levantamento 47% dos professores alegaram trabalhar mais horas do

que o normal e 44% disseram deixar de fazer pausas no trabalho. Em outro estudo feito na Costa Rica com trabalhadores de *call center*, 11% declararam trabalhar mais de 48 horas semanais, realizando seus trabalhos no quarto (39%), na sala de estar (16%) ou sala de jantar (9%) (BENAVIDES, FERNANDO G. et al., 2021).

Filarde, De Castro e Zanini (2020) realizaram uma pesquisa a respeito das vantagens e desvantagens do teletrabalho na administração pública, com a participação da Receita Federal do Brasil e do Serviço Federal de Processamento de Dados, que permite ter um panorama sobre as vantagens e desvantagens do trabalho remoto para a empresa e o trabalhador. No entanto, deve-se levar em consideração que a pesquisa foi realizada em dois órgãos públicos, cujo nível de renda e de estudo dos trabalhadores são maiores que a média brasileira, de modo que não retrata a realidade do teletrabalho no Brasil. As principais vantagens e desvantagens apuradas pelos pesquisadores foram:

Vantagens: redução do custo com transporte e alimentação, maior segurança, menos exposição à violência e poluição, mais privacidade, maior interação com a família e mais qualidade de vida, focando fortemente em sua individualidade. Nos aspectos relacionados à atividade profissional, autonomia, motivação, produtividade, flexibilidade de horário, menos interrupções e qualidade do trabalho foram considerados ganhos. [...] Desvantagens: problemas de infraestrutura tecnológica, especialmente a falta de treinamento específico, não adaptação ao teletrabalho, perda de vínculo com a empresa, isolamento profissional, falta de comunicação imediata, perda de status, receio de má avaliação e falta de reconhecimento, comprometendo o crescimento e o desenvolvimento na empresa Além disso, pôde-se constatar que as atividades domésticas atrapalham, há necessidade de conscientizar a família e existe a tentação de realizar outros trabalhos por conta própria. [...] Na investigação junto aos gestores, a pesquisa revelou como vantagens do teletrabalho a economia de tempo, a redução de custos, a criação de métricas padronizadas e o conhecimento da real demanda de trabalho. As principais desvantagens identificadas por eles foram: dificuldade de comunicação e controle do teletrabalhador, diferenças na relação trabalhador tradicional x teletrabalhador, trabalhadores que não se adaptam, problemas psicológicos e processo de retorno do teletrabalhador ao trabalho tradicional (FILARDE, DE CASTRO E ZANINI, 2020, p. 16-17).

Na esfera privada, em um estudo de caso realizado na empresa Shell Brasil, os participantes apontaram como principais vantagens e desvantagens do teletrabalho:

[...] a maior autonomia para organizar o trabalho, a flexibilidade para gerir o próprio tempo e o sentimento de maior qualidade de vida, principalmente, quando essa qualidade de vida inclui a melhoria das relações em família. [...], o "pacote" das desvantagens inclui, especialmente, as dificuldades de manter a visibilidade profissional, de estabelecer limites para a autocobrança e de conciliar o trabalho com a vida doméstica (BARROS E DA SILVA, 2010, p.16).

Desse modo, embora existam diversas vantagens na implantação do trabalho remoto, verifica-se que a regulamentação brasileira do teletrabalho é falha no que tange a garantia da saúde, segurança, direito a desconexão e a proteção da jornada do trabalhador, de modo que a legislação deve ser reformada para compatibilizar com as metas estabelecidas no ODS 8, especialmente, a meta nº 8.5. de alcançar o emprego pleno e produtivo e trabalho decente.

#### **4. Considerações finais**

A pandemia de COVID-19 alavancou o processo de transformação industrial, pois devido a necessidade de distanciamento social, as empresas investiram em tecnologias para manterem suas produções, mas também preservarem a saúde dos trabalhadores e dos clientes. Nesse contexto, houve um significativo aumento dos postos de trabalho remoto, o que revelou disparidades no mercado de trabalho, evidenciando certo descompasso com o ODS nº 8 da ONU de promover trabalho decente e crescimento econômico.

Isto porque os dados analisados evidenciam desproporcionalidade entre trabalhadores remotos, principalmente no que tange a escolaridade e faixa etária. O caminho é sem volta, uma vez que o trabalho remoto proporciona

ao empresário capitalista redução de custos e, conseqüentemente, elevação de lucros. No entanto, sob a perspectiva social é importante destacar que muitos trabalhadores já foram e ainda serão excluídos do mercado por não possuírem as competências exigidas. No Brasil, é alto o analfabetismo tecnológico (INDEX, 2021), não dispomos de um sistema público de ensino capaz de qualificar essas pessoas para o mundo digital. E, além disso, muitos brasileiros não possuem acesso à internet de qualidade, muito menos a aparelhos tecnológicos aptos para execução do trabalho e contam com moradias precárias a ponto de não possuírem espaços adequados para desempenho de atividades laborais em seus lares.

Esses são alguns fatores a serem observados por agentes públicos e privados e pela sociedade com intuito de proporcionar trabalho decente e redução da desigualdade econômica e social que pode vir a ser provocada pelo trabalho remoto.

## 5. Referências

AGÊNCIA DE NOTÍCIAS DA INDÚSTRIA. **Covid-19 exige capacitação de inovação e acelera tecnologias da indústria 4.0.** Por Diego Abreu. Data da publicação: 14 de dezembro de 2020. Disponível em: <https://noticias.portaldaindustria.com.br/noticias/inovacao-e-tecnologia/covid-19-exige-capacitacao-de-inovacao-e-acelera-tecnologias-da-industria-40/>. Acesso em: 13 set. 2021.

AZEREDO, Climar. Objetivo de desenvolvimento sustentável 8: promover o crescimento econômico sustentado, inclusivo e sustentável, emprego pleno e produtivo e trabalho decente para todas e todos. [Entrevista concedida a Revista Retratos]. **Retratos a Revista o IBGE.** Rio de Janeiro. p. 7. Janeiro 2018.

AZEVEDO, Marcelo Teixeira de. **Transformação Digital na Indústria: Indústria 4.0 e a Rede de Água Inteligente no Brasil.** 2017. Tese (Doutorado em Ciências) – Escola Politécnica da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2017.

BARROS, Alexandre Moço; DA SILVA, José Roberto Gomes. Percepções dos indivíduos sobre as consequências do teletrabalho na configuração home-office: estudo de caso na Shell Brasil. **Cad. Ebape**. BR 8 (1). Mar 2010. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/cebape/a/pB6bjbKsBNBdKk6VwGCbSRM/?lang=pt>. Acesso em: 24 jan. 2022.

BENAVIDES, FERNANDO G. et al. O futuro do trabalho após a COVID-19: o papel incerto do teletrabalho no domicílio. **Revista Brasileira de Saúde Ocupacional** [online]. v. 46, 2021. Disponível em: <<https://doi.org/10.1590/2317-6369000037820>>. Acesso em: 27 jan. 2022.

BRASIL. **Lei nº 13.467, de 13 de julho de 2017**. Altera a Consolidação das Leis do Trabalho. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2017/lei/l13467.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/l13467.htm). Acesso em: 03 jan. 2022.

BRASIL. **Decreto-lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943**. Aprova a Consolidação das Leis do Trabalho. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/del5452.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del5452.htm). Acesso em: 24 jan. 2022.

BRASIL. Ministério da Economia. **Governo federal economiza R\$ 1,419 bilhão com trabalho remoto de servidores durante a pandemia**. Publicado em 03/08/2021. Disponível em: <https://www.gov.br/economia/pt-br/assuntos/noticias/2021/agosto/governo-federal-economiza-r-1-419-bilhao-com-trabalho-remoto-de-servidores-durante-a-pandemia>. Acesso em: 11 jan. 2022.

CASTILHO, G.; SILVA, V. A transferência dos custos ao trabalhador no teletrabalho: estratégias da doutrina e jurisprudência para o trabalho digno do futuro. **Revista do Tribunal Regional do Trabalho da 10ª Região**, v. 24, n. 1, p. 207-218, 18 ago. 2020. Disponível em: <https://revista.trt10.jus.br/index.php/revista10/article/view/386>. Acesso em: 24 jan. 2022.

DE LIMA, Alexandre Vasconcelos; FREITAS, Elísio De Azevedo. A Pandemia e os impactos na economia brasileira. **Boletim Economia Empírica**, v. 1, n. 4, 2020.

INCLUSIVE INTERNET INDEX. 2021. <https://theinclusiveinternet.eiu.com/>. Acesso em: 13 set. 2021.

DA ROCHA, Cháris Telles Martins da; AMADOR, Fernanda Spanier. O teletrabalho: conceituação e questões para análise. **Cad. Ebrape** .BR 16 (1). Jan 2018. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/cebape/a/xdbDYsYFztnLT5CVwpXGm3g/?lang=pt>. Acesso em: 24 jan. 2022.

FERREIRA, Vanessa Rocha; JUNCQUA, Anna Luiza Andion Farias; SILVA, Fernanda de Oliveira. Teletrabalho e covid-19: os impactos na vida e na saúde do trabalhador. **Revista Direito UNB**. Maio- Agosto, 2020, V. 04, N. 02 (Tomo II). ISSN 2357-5009. PP 89-118. Disponível em: <https://periodicos.unb.br/index.php/revistadeDireitoUnb/article/view/32154/28368>. Acesso em: 24 jan. 2022

FILARDI, Fernando; DE CASTRO, Rachel Mercedes P; ZANINI, Marco Tulio Fundão. Vantagens e desvantagens do teletrabalho na administração pública: análise das experiências do Serpro e da Receita Federal. **Cad. Ebape**. BR, v. 18, nº 1, Rio de Janeiro, Jan./Mar. 2020. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/cebape/a/pJSWmhnCPvz6fGwdkcFyvLc/?lang=pt&format=pdf>. Acesso em: 24 jan. 2022.

IPEA - INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **Trabalho remoto no Brasil em 2020 sob a pandemia do Covid-19: quem, quantos e onde estão?** Carta de Conjuntura número 52, nota de conjuntura 6, julho de 2021. Brasília: IPEA, 2021. <https://www.ipea.gov.br/cartadeconjuntura/index.php/tag/trabalho-remoto/>. Acesso em: 11 set. 2021.

IPEA - INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **O trabalho remoto na pandemia nas Unidades Federativas brasileiras: a heterogeneidade das suas realidades**. Carta de Conjuntura número 52, nota de conjuntura 20, agosto de 2021. Brasília: IPEA, 2021. <https://www.ipea.gov.br/cartadeconjuntura/index.php/tag/trabalho-remoto/>. Acesso em: 11 set. 2021.

IPEA - INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. Nota técnica. **Potencial de teletrabalho na pandemia: um retrato no Brasil e no mundo**. Carta de conjuntura número 47, 2º trimestre

de 2020. Disponível em: [http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/10152/16/CC\\_47\\_nt\\_potencial\\_de\\_teletrabalho.PDF](http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/10152/16/CC_47_nt_potencial_de_teletrabalho.PDF). Acesso em: 12 jan. 2022.

YPEA - INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **8. Trabalho decente e crescimento econômico**: Promover o crescimento econômico sustentado, inclusivo e sustentável, emprego pleno e produtivo, e trabalho decente para todos. Publicado no ano de 2019. Disponível em: <https://www.ipea.gov.br/ods/ods8.html>. Acesso em: 25 jan. 2022.

LUA, Iracema; ARAÚJO, Tânia Maria. O trabalho mudou-se para casa: trabalho remoto no contexto da pandemia de COVID-19. **Revista Brasileira de saúde ocupacional**. vol. 46, 2021. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rbso/a/LQnfJLrjgrSDKkTNyVfgnQy/>. Acesso em: 13 set. 2021.

MALTA, Deborah Carvalho et al. A pandemia da COVID-19 e as mudanças no estilo de vida dos brasileiros adultos: um estudo transversal, 2020. **Epidemiologia e Serviços de Saúde** [online]. vol. 29, n. 4, 2020. Disponível em: <<https://doi.org/10.1590/S1679-49742020000400026>>. Acesso em: 27 jan.2022.

ONU- ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável no Brasil Trabalho decente e crescimento econômico**. Disponível em: <https://brasil.un.org/pt-br/sdgs/8>. Acesso em: 15 dez. 2021.

SANT'ANNA, Anderson de Souza; FERREIRA, Jaqueline; SANTOS, Tânia Coelho dos. (2020). Revolução 4.0: uma "radiografia" de países de economia desenvolvida e do Brasil. **Revista de Empreendedorismo, Negócios E Inovação**, v. 4, n.2, p. 27 - 50. Disponível em: <https://doi.org/10.36942/reni.v4i2.187>. Acesso em: 13 set. 2021.



**ATUAÇÃO EXTRAJUDICIAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO DO  
TRABALHO NA GARANTIA DO CUMPRIMENTO DAS  
NORMAS DE SAÚDE E SEGURANÇA DO TRABALHO NO  
CONTEXTO DA COVID-19 EM CAMPINAS**

EXTRAJUDICIAL ACTION OF THE LABOR PUBLIC MINISTRY  
IN ENSURING COMPLIANCE WITH OCCUPATIONAL  
HEALTH AND SAFETY STANDARDS IN THE CONTEXT OF  
COVID-19 IN CAMPINAS

**Laura Parisi**

Mestranda em Direito e Desenvolvimento pela Faculdade de Direito de Ribeirão  
Preto/FDRP-USP

Bacharel em Direito pela PUC-Campinas

E-mail: lauraparis@usp.br

<http://lattes.cnpq.br/1457310520544825>

**Resumo:** A pandemia de COVID-19 impactou de maneira substancial o meio ambiente laboral, de modo a haver uma necessária preocupação com o cumprimento das normas sanitárias e de saúde e segurança no trabalho, evitando-se a contaminação dos trabalhadores. Este artigo tem como objetivo geral realizar um levantamento da atuação extrajudicial do Ministério Público do Trabalho (MPT) na garantia do cumprimento das normas de meio ambiente do trabalho no contexto da COVID-19, valendo-se de uma revisão bibliográfica, levantamento e análise de dados, especialmente a partir de informações e documentos disponíveis nos sites do MPT e da Procuradoria Regional do Trabalho da 15ª Região (com sede em Campinas). O presente trabalho também discorre sobre a atuação do Ministério Público do Trabalho, sobre meio ambiente do trabalho e normas de saúde e segurança. Como resultado, a pesquisa concluiu que a atuação do MPT em âmbito nacional foi bastante forte e proativa, a exemplo da divulgação de inúmeras Notas Técnicas e Recomendações, bem como da instituição do Grupo de Trabalho GT COVID-19. Constatou-se a

atuação da PRT-15 pelo seu Plano de Atuação Regional, que evidenciou uma atividade bastante abrangente e com amplo diálogo social, a exemplo de diversas articulações e parcerias realizadas com institutos, universidades, entidades governamentais e não-governamentais. Ainda, aponta a importância da atuação extrajudicial do MPT para a rápida adequação das empresas denunciadas às normas sanitárias a fim de garantir um meio ambiente laboral sadio. Um contato com a Procuradoria Regional do Trabalho da 15ª Região seria importante para resultados mais específicos, visto que dados essenciais sobre procedimentos extrajudiciais não estão disponíveis para pesquisa pública. Assim, esse artigo contribui para evidenciar a importância da atuação extrajudicial do Ministério Público do Trabalho e para apresentar um pouco da sua atuação no contexto da COVID-19.

**Palavras-chave:** Meio ambiente do trabalho. Normas de saúde e segurança. Covid-19. Pandemia. Ministério público do trabalho.

**Abstract:** The COVID-19 pandemic has had a substantial impact on the working environment, so there is a necessary concern for compliance with occupational health and safety standards, avoiding workers' contamination. This article has the general objective of carrying out a survey of the extrajudicial action of the Public Ministry of Labor (MPT) in ensuring compliance with the norms of the work environment in the context of COVID-19, using a bibliographic review, survey and data analysis, especially from information and documents available on the websites of the MPT and the Regional Labor Office of the 15th Region (based in Campinas). The present work also discusses the work of the Public Ministry of Labor, on the work environment and health and safety standards. As a result, the research concluded that the performance of the MPT at the national level was strong and proactive, such as the dissemination of numerous Technical Notes and Recommendations, as well as the institution of the GT COVID-19 Working Group. The performance of the PRT-15 was verified through its Regional Action Plan, which showed a very

comprehensive activity and with ample social dialogue, such as the various articulations and partnerships carried out with institutes, universities, governmental and non-governmental entities. It also points out the importance of the MPT's extrajudicial action for the rapid adaptation of the companies reported to the health standards in order to guarantee a healthy working environment. A contact with the Regional Labor Prosecutor's Office of the 15th Region would be important for more specific results, as essential data on extrajudicial procedures are not available for public research. Thus, this article contributes to highlight the importance of the extrajudicial performance of the Public Ministry of Labor and to present some of its performance in the context of COVID-19.

**Keywords:** Work environment. Health and safety standards. Covid-19. Pandemic. Public Ministry of Labor.

## 1. Introdução

Desde março de 2020, o mundo enfrenta uma pandemia da doença infecciosa COVID-19, causada pelo vírus SARS-CoV-2, que tem como uma de suas principais características a alta transmissibilidade.

Deste modo, é clara a preocupação com a atividade laboral, visto que há fortes riscos de transmissão da doença no local de trabalho, caso não sejam observadas as normas sanitárias e as normas de meio ambiente do trabalho.

Assim, sendo o Ministério Público do Trabalho (MPT) “um dos concretizadores dos direitos sociais no ciclo das políticas públicas, sobretudo nas questões de saúde e segurança dos trabalhadores” (GOÉS; MARANHÃO, 2020, p. 215), importante se faz a realização de um levantamento a respeito da atuação do órgão, neste caso delimitada à região de Campinas, a fim de verificar quais medidas foram tomadas para a garantia do cumprimento dessas normas no contexto da COVID-19.

O MPT, como um órgão especializado do Ministério Público da União (MPU), tem atuação nacional, e suas sedes estão presentes, em grande maioria, na capital dos Estados, onde há Tribunais Regionais do Trabalho. Há um Tribunal Regional do Trabalho da 15ª Região em Campinas, assim, foi também instaurada uma Procuradoria Regional do Trabalho na cidade de Campinas (PRT-15), que atende toda a região do interior de São Paulo.

Assim sendo, o objetivo geral deste trabalho é realizar um levantamento da atuação extrajudicial do MPT, especificamente da PRT da 15ª região, na garantia do cumprimento das normas de saúde e segurança do trabalho no contexto da COVID-19. Dentre os objetivos específicos, estão: apresentar conceitos introdutórios de meio ambiente do trabalho, normas de saúde e segurança no trabalho e da atuação extrajudicial do MPT; identificar quais ações institucionais foram tomadas pela Procuradoria e analisar a sua atuação frente às notícias de fato que dizem respeito ao descumprimento das normas de meio ambiente do trabalho referentes à COVID-19.

A pesquisa se vale de revisão bibliográfica e de levantamento e análise de dados a partir de informações e documentos presentes nos sites do Ministério Público do Trabalho (nacional) e da Procuradoria Regional do Trabalho da 15ª Região (Campinas), bem como de balanços já realizados sobre o tema por veículos de imprensa.

## **2. Atuação do Ministério Público**

O Ministério Público (MP) é um órgão público autônomo que tem como dever defender os interesses da sociedade. A Constituição Federal de 1988 o definiu como uma “instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis.” (BRASIL, 1988, art. 127).

Com a promulgação da Constituição de 1988, o Ministério Público desatrelou-se do Poder Executivo e teve consagrados os

princípios da unidade, indivisibilidade e independência funcional. De acordo com Simón (2006), o ramo do MP que mais teve sua atuação modificada pelo constituinte foi o Ministério Público do Trabalho (MPT), órgão especializado do Ministério Público da União (MPU) que trata dos conflitos decorrentes das relações laborais e atua para garantir o cumprimento das normas que permeiam as relações trabalhistas.

A missão do Ministério Público do Trabalho, afinal, é “Defender a ordem jurídica, o regime democrático e os interesses sociais e individuais indisponíveis para a efetivação dos direitos fundamentais do trabalhador.” (MPT, 2020c).

O Ministério Público do Trabalho, antes da CF/88, operava sobretudo na esfera judicial como *custos legis*, numa atividade interveniente. Com a constituinte, nas palavras de Simón (2006, p. 8), o órgão passou a ter “uma atividade proativa, preponderantemente agente e investigativa, visando efetivar os direitos humanos decorrentes das relações laborais.”

Deste modo, o MPT atua hoje em duas esferas: judicial e extrajudicial, sendo a primeira quando há a atuação do órgão perante a Justiça do Trabalho, seja como agente – proponente de uma ação civil pública ou coletiva – ou como fiscal da lei (*custos legis*).

A atuação extrajudicial, por sua vez, ocorre na esfera administrativa, em que o *Parquet* (membro do Ministério Público), com as prerrogativas asseguradas pela Constituição Federal, pode requisitar informações, documentos, diligências, expedir notificações, recomendações, instaurar inquéritos civis, entre outras atribuições.

Ainda, a esfera extrajudicial, especialmente no Ministério Público do Trabalho, envolve uma atuação ativa frente a diversas entidades, como ao Ministério do Trabalho e Previdência, institutos, universidades, outros ramos do MP, à Organização Internacional do Trabalho (OIT), sindicatos, entre muitas outras.

De acordo com Simón (2006, p. 10): “O processo de integração com a sociedade passou a ser permanente, com a participação dos Procuradores do Trabalho em fóruns e comissões, a constante

realização de audiências públicas e o acompanhamento de processos legislativos.”

Assim, verifica-se como a atuação do MPT passou de apenas fiscal da lei em processos judiciais para uma atuação proativa na garantia da dignidade humana no trabalho.

Com a reestruturação do órgão, ainda foram elaboradas metas prioritárias institucionais de atuação (SIMÓN, 2006, p. 11), nas quais se analisaram aspectos de desigualdades sociais mais urgentes a serem combatidos na esfera laboral. Essas metas resultaram nas Coordenadorias Nacionais Temáticas, as quais “promovem discussões sobre suas respectivas áreas, definem estratégias e articulam planos nacionais de ações”. (ARTUR, 2016, p. 168).

Um dos ramos de atuação do Ministério Público do Trabalho é, seguramente, o de defesa do meio ambiente do trabalho – cujo conceito será desenvolvido a seguir –, de modo a haver uma Coordenadoria que lida especialmente com o tema, a CODEMAT (Coordenadoria Nacional de Defesa do Meio Ambiente do Trabalho).

## **2.1 Meio ambiente do trabalho**

O conceito de meio ambiente é bastante abrangente e não se limita aos elementos ambientais naturais como fauna e flora, mas incorpora também elementos ambientais humanos, no qual se insere o meio ambiente laboral (MELO, 2020). O MPT, na Nota Técnica 19/2020, aponta o meio ambiente do trabalho como “o conjunto das condições internas e externas do local de trabalho e sua relação com a saúde e segurança dos trabalhadores”. (MPT, 2020b).

José Afonso da Silva (1995), por sua vez, define o meio ambiente do trabalho como “o local em que se desenrola boa parte da vida do trabalhador, cuja qualidade de vida está, por isso, em íntima dependência da qualidade daquele ambiente”. Ainda, Júlio Cesar de Sá da Rocha afirma que o meio ambiente do trabalho caracteriza-se como

[...] a soma das influências que afetam diretamente o ser humano, desempenhando aspecto chave na prestação e performance do trabalho. Pode-se, simbolicamente, afirmar que o meio ambiente de trabalho constitui o pano de fundo das complexas relações biológicas, psicológicas e sociais a que o trabalhador está submetido. (ROCHA, 2002).

Neste sentido, de acordo com Melo (2020), conclui-se ser impossível ter qualidade de vida sem ter qualidade de trabalho, da mesma forma que não se pode atingir um meio ambiente equilibrado, ignorando o meio ambiente do trabalho.

A preocupação com a saúde e segurança do trabalhador e, conseqüentemente, um olhar atento ao meio ambiente de trabalho sadio inicia-se após a Revolução Industrial, tendo em vista a deterioração da qualidade de vida dos trabalhadores, em razão das condições degradantes de trabalho a qual eram submetidos (ALMEIDA; COSTA; GONÇALVES, 2013, p. 123).

A Organização Internacional do Trabalho, fundada em 1919, tem, desde o seu início, a busca pela proteção da saúde e integridade física dos trabalhadores (ALMEIDA; COSTA; GONÇALVES, 2013, p. 124). Antes mesmo da promulgação da Constituição de 1988, em que se evidenciou a preocupação com o meio ambiente do trabalho, o Brasil havia ratificado a Convenção 148 da OIT, que trata sobre a Contaminação do Ar, Ruído e Vibrações.

Embora as Convenções 155 e 161, que tratam, respectivamente, de Segurança e Saúde dos Trabalhadores e Serviços de Saúde do Trabalho, tenham sido ratificadas pelo Brasil apenas em 1992 e 1990, a Constituição de 1988 já trouxe consigo conteúdos que dialogavam com essas normas internacionais.

O principal dispositivo da CF/88 que dispõe sobre meio ambiente é o artigo 225, que declara ser um direito de todos um meio ambiente ecologicamente equilibrado, essencial à sadia qualidade de vida – logo, faz uma ligação direta com o direito à saúde, demonstrando se tratar um dispositivo que não olha para o meio ambiente em seu sentido estrito e natural apenas –, e ainda impõe ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações.

Assim, incumbe ao Poder Legislativo legislar sobre normas de meio ambiente, ao Poder Executivo executar as normas de modo a garantir e preservar um meio ambiente sadio, e ao Judiciário garantir o cumprimento dessas normas e penalizar aqueles que as descumprirem.

Quanto ao meio ambiente do trabalho, está inserido na coletividade o empregador, com o dever de garantir aos trabalhadores um meio ambiente laboral sadio, eliminando, sempre que possível, os riscos de sua atividade, e na impossibilidade de fazê-lo, reduzir tais riscos.

Vale constar que um meio ambiente do trabalho equilibrado não está associado apenas ao cumprimento das normas regulamentadoras de saúde e segurança, mas sim de adequação ao conceito de saúde apresentado pela Organização Mundial da Saúde (OMS), de proporcionar um estado completo de bem-estar físico, mental e social e não somente a ausência de doenças ou enfermidades (MELO, 2020).

A demonstração da insuficiência do cumprimento das normas regulamentadoras para a garantia de um meio ambiente de trabalho sadio pode ser apontada pela recente consideração da OMS, a partir de 1º de janeiro de 2022, da Síndrome de Burnout<sup>1</sup> como doença ocupacional.

A relação de saúde com o meio ambiente do trabalho foi confirmada pelo constituinte no artigo 200, inciso VIII da CF, o qual afirma competir ao Sistema Único de Saúde colaborar com a proteção do meio ambiente, nele compreendido o meio ambiente do trabalho.

O Ministério Público do Trabalho, na “Nota Técnica GT Covid-19 20/20”, considerou a COVID-19 como um risco biológico

---

<sup>1</sup> Síndrome de Burnout ou Síndrome do Esgotamento Profissional é um distúrbio emocional com sintomas de exaustão extrema, estresse e esgotamento físico resultante de situações de trabalho desgastante, que demandam muita competitividade ou responsabilidade. Conceito extraído do site do Governo Federal. Disponível em: <https://www.gov.br/saude/pt-br/assuntos/saude-de-a-a-z/s/sindrome-de-burnout>. Acesso em: 07 fev. 2022.

existente no local de trabalho, e instou a previsão do risco no PCMSO (Programa de Controle Médico de Saúde Ocupacional), considerando, ainda, a doença como acidente de trabalho, devendo os médicos do trabalho solicitarem a emissão da Comunicação de Acidente de Trabalho (CAT) dos casos confirmados e suspeitos.

### **2.3 Normas de saúde e segurança no trabalho**

A Constituição assegura aos trabalhadores, em seu artigo 7º, inciso XXII, a redução dos riscos inerentes ao trabalho, por meio de normas de saúde, higiene e segurança. As normas de saúde e segurança no trabalho (SST) estão inseridas no contexto de um meio ambiente laboral sadio, pois, caso sejam inobservadas, o trabalhador corre riscos em seu ambiente de trabalho e devem ser aplicadas penalidades ao empregador.

Para a execução dessas normas de saúde e segurança no trabalho, em 1978, pela Portaria nº 3.214, foram aprovadas as Normas Regulamentadoras (NR), que “consistem em obrigações, direitos e deveres a serem cumpridos por empregadores e trabalhadores com o objetivo de garantir trabalho seguro e sadio, prevenindo a ocorrência de doenças e acidentes de trabalho.” (MINISTÉRIO DO TRABALHO E PREVIDÊNCIA, 2020).

Ocorre que, em meio à pandemia, o Governo Federal, ao contrário do que se esperava – ou seja, aumento da fiscalização e um incremento das normas de proteção à saúde e segurança no trabalho –, editou Medidas Provisórias que acabaram por precarizar as normas de saúde e segurança, como bem apontado por Xerxes Gusmão (2021).

Alguns exemplos da contradição da MP 927/20 frente à crise sanitária, em uma clara precarização das normas de saúde, são: a suspensão da obrigatoriedade dos exames médicos ocupacionais, clínicos e complementares (artigo 15); a suspensão dos treinamentos periódicos e eventuais dos empregados, previstos nas normas regulamentadoras (artigo 16); o afastamento da COVID-19 como doença ocupacional, salvo a prova do nexo causal pelo

empregado (artigo 29); e ainda, a redução à atuação da fiscalização do trabalho (artigo 31) (GUSMÃO, 2021).

O Plenário do STF suspendeu a eficácia dos artigos 29 e 31 da MP 927/20, por declarar os dispositivos inconstitucionais. O MPT, acertadamente, emitiu Nota Técnica referente à MP 927/20, de modo a apresentar orientações necessárias para o aperfeiçoamento da norma.

## 2.4 Ações do MPT diante da pandemia de COVID-19

Com isso, chega-se ao tema central do presente artigo, que pretende analisar as ações do MPT diante da pandemia de COVID-19, especialmente na garantia do cumprimento das normas de saúde e segurança e meio ambiente do trabalho.

Lígia Barros de Freitas afirma que

O MPT, no interior da estrutura do Ministério Público da União, foi o primeiro a apresentar um plano de ação para atuar frente à pandemia, tanto internamente, com o investimento e as adequações de estruturas físicas, equipamentos de proteção coletiva e individual de seus servidores e medidas de trabalho remoto; como pela adoção de medidas para atuação finalística do órgão, como a criação do Plano Nacional de Atuação do MPT contra a Covid 19, criação do Grupo de Trabalho “GT COVID-19” (Portaria PGT nº 470/2020). (FREITAS, 2021, p. 2083).

De fato. Verificou-se que as ações institucionais do MPT no âmbito nacional se deram a partir da expedição de diversas Notas Técnicas e Recomendações.<sup>2</sup> As Notas Técnicas são documentos que trazem informações e orientações técnicas, e podem ter diversos fins, como: orientar a atuação dos(as) Procuradores(as) do Trabalho, manifestar o posicionamento do MPT sobre a adoção de

---

<sup>2</sup> Todas as Notas Técnicas e Recomendações, bem como os Planos de Ação Regionais podem ser consultadas no sítio eletrônico do Ministério Público do Trabalho, disponível em: <https://mpt.mp.br/pgt/noticias/coronavirus-veja-aqui-as-notas-tecnicas-do-mpt>. Acesso em: 10 out. 2021.

determinadas ações e até mesmo instar empresas, sindicatos e órgãos da administração pública a adotar as medidas ali indicadas.

Foram elaboradas 20 Notas Técnicas no ano de 2020 e 03 no ano de 2021, sem contar as Notas Técnicas que discorreram sobre as Medidas Provisórias nº 927/2020 e 936/2020, e também Notas específicas das Coordenadorias.

As Notas Técnicas abrangem múltiplos setores, e, de acordo com Monte (2021), cumprem o objetivo de “coordenar a atuação finalística na defesa intransigente da saúde e segurança do trabalhador, bem como do primado do trabalho e do seu valor social.”

Quanto às denúncias recebidas pelo Ministério Público do Trabalho, Buarque e Cunha (2020, p. 114) informam que de março a setembro de 2020, chegaram aproximadamente 30 mil denúncias exclusivamente associadas à COVID-19.

Monte (2021, p. 226) aponta que essas denúncias têm distribuição prioritária, a fim de que se atinja maior efetividade e resolutividade. Ainda, informa que a atuação do órgão no seu escopo investigativo e fiscalizatório adquiriu feições de urgência, de modo a serem realizadas “inúmeras mediações, audiências extrajudiciais, reuniões administrativas, articulações, expedição de recomendações, reversão de valores de Termos de Compromisso de Ajustamento de Conduta e ajuizamento de ações com pedidos de concessão de tutela de urgência.” (MONTE, 2021, p. 226).

Ainda, a Procuradoria Geral do Trabalho (PGT) constituiu, logo no início da crise sanitária, o Grupo de Trabalho GT COVID-19 (Portaria PGT n. 470/2020), composto pelos coordenadores e vices-coordenadores das Coordenadorias Temáticas Nacionais, o Procurador-Geral do Trabalho e seu vice, bem como outros órgãos superiores do MPT, a exemplo da Câmara de Coordenação e Revisão (CCR) e do Conselho Superior do Ministério Público do Trabalho (FREITAS, 2021, p. 2083).

O Grupo foi responsável pela organização e planejamento das ações para proteger a saúde do trabalhador e reduzir os impactos da pandemia (FREITAS, 2021, p. 2083), e teve como objetivo concentrar as deliberações de âmbito geral e orientar a atuação do

MPT, estruturando os atos a serem praticados em todo o território nacional (BUARQUE e CUNHA, 2020, p. 109). Ainda, foi responsável pela expedição de diversas Notas Técnicas.

O MPT desenvolveu, para a organização dos objetivos do GT COVID-19, bem como para fortalecer e nortear a atuação dos Membros, um Plano de Ação, que consiste em 4 eixos centrais e estruturantes (BUARQUE e CUNHA, 2020; MONTE, 2021), sendo eles:

EIXO 1: Articulação Interinstitucional e Política Públicas; EIXO 2: Atuação Estratégica e Promocional; EIXO 3: Divulgação de Notas Técnicas, Recomendações e Diretrizes, com difusão da informação para ampla conscientização; EIXO 4: Medidas Administrativas de Apoio à Atuação do MPT. (BUARQUE e CUNHA, 2020, p. 113)

Esses eixos também serviram para orientar a atuação das Procuradorias Regionais do Trabalho (PRTs), que, de acordo com Freitas (2020, p. 2083), foram orientadas a aplicar o Plano de Ação, bem como a elaborarem os seus.

## **2.5 Atuação da Procuradoria Regional do Trabalho da 15ª Região**

Como mencionado, cada Procuradoria Regional do Trabalho elaborou um Plano de Atuação Regional “para tratar, de forma coordenada e efetiva, das iniciativas necessárias ao enfrentamento da pandemia e suas repercussões no mundo do trabalho e na Sociedade no âmbito do Estado.” (MPT, 2020a).

Foi no Plano de Atuação Regional da PRT-15 que se analisou grande parte da atuação do órgão extrajudicialmente. Assim, verificou-se a articulação da PRT-15 junto a órgãos da administração pública direta e indireta, bem como a Universidades e Institutos de Tecnologia; a instauração de procedimentos promocionais sobre diversos temas, sendo que até o dia 03 de abril de 2020 já constavam 27 procedimentos; a expedição de recomendações a sindicatos, ao Município de Campinas, à Secretaria de Educação, e outros; bem como a efetuação de diversas

medidas que visam orientar e garantir a saúde e segurança dos trabalhadores no contexto pandêmico.

Nos sites do MPT (nacional) e da Procuradoria Regional do Trabalho da 15ª Região, foram disponibilizados espaços específicos para a realização de denúncias referente à COVID-19. Um balanço recente do veículo de imprensa “G1 Campinas e Região” divulgou, com dados obtidos pela PRT-15, o recebimento de 1.781 denúncias de irregularidades trabalhistas relacionadas à Covid-19 de março de 2020 até junho de 2021, englobando as cidades de Campinas, Piracicaba e Jundiaí. A reportagem afirma que as reclamações mais recorrentes eram a falta de equipamentos de proteção individual e demissões em massa (CARVALHO, 2021).

Além das informações obtidas pelos meios oficiais, uma experiência pessoal de estágio na PRT-15 no período de pandemia elucidou a atuação extrajudicial do MPT frente às denúncias recebidas. Alguns exemplos são denúncias que tratam de violações às normas sanitárias, como a não disponibilização de álcool em gel; a não disponibilização de sabão e papel-toalha para lavagem e secagem adequadas das mãos; a falta de distanciamento social entre os trabalhadores no local de realização do trabalho e nos refeitórios, entre outras situações.

No caso, a PRT-15, apenas com a sua atuação extrajudicial, ao instaurar notícia de fato, procedimento preparatório de inquérito civil ou inquérito civil, notifica a empresa denunciada, a fim de que sejam apresentadas as medidas tomadas pela empresa contra a contaminação de seus funcionários. Realiza-se uma análise dos documentos juntados, e pela análise, verifica-se se as medidas estão ou não adequadas. Caso estejam inadequadas, notifica-se novamente a denunciada, para que se manifeste e apresente a devida adequação.

A exemplo de uma empresa que não possuía lavatório adequado para seus empregados, com a atuação extrajudicial da PRT-15, em menos de 20 dias, o lavatório foi integralmente reformado, com troca de azulejos, torneiras, instalação de dispenser de sabonete, papel-toalha e lixeiras. Assim, foram corrigidas as irregularidades narradas

inicialmente na denúncia, proporcionando ao trabalhador um ambiente de trabalho completamente diferente, adequado, possibilitando o seu atendimento às normas sanitárias e reduzindo os riscos de contaminação.

A averiguação de mais dados referentes à atuação a da PRT-15 frente às notícias de fato e aos inquéritos civis já arquivados e/ou ainda em andamento seria possível por um contato com a Procuradoria Regional do Trabalho da 15ª Região, pois os dados não estão disponíveis para pesquisa pública.

### **3. Considerações finais**

Conclui-se que o Ministério Público do Trabalho atuou de maneira bastante ágil diante da pandemia, com a elaboração de Notas Técnicas e Recomendações ainda em março de 2020, mostrando-se um órgão proativo. A constituição e atuação do Grupo de Trabalho GT COVID-19, junto com as Coordenadorias Nacionais Temáticas, se mostrou de grande relevância, pois possibilitou a elaboração de Normas Técnicas e Recomendações sobre diversas áreas, todas voltadas à garantia do cumprimento da legislação trabalhista e das normas de saúde e segurança, em defesa do meio ambiente do trabalho.

Verificou-se que a atuação do MPT, por se tratar de um órgão do ramo federal, é bastante integrada e nacional. A análise da atuação da PRT-15, em Campinas, pôde ser observada a partir do Plano Regional elaborado pela Procuradoria, e observou-se uma forte atuação do órgão na região, com grande articulação com o setor público e privado. Ainda, pôde-se observar como a atuação extrajudicial da PRT-15, a partir das denúncias recebidas, colabora para a solução rápida de questões que afetam o dia a dia do trabalhador. Assim, considerando a crise sanitária, resta evidente como essa atuação pode, de fato, salvar vidas.

#### 4. Referências

ALMEIDA, Victor Hugo de; COSTA, Aline Moreira da; GONÇALVES, Leandro Krebs. Meio ambiente do trabalho e proteção jurídica do trabalhador: (re)significando paradigmas sob a perspectiva constitucional. *In: FELICIANO, Guilherme Guimarães; URIAS, João (coord.) Direito Ambiental do Trabalho*; v. 1: apontamentos para uma teoria geral – saúde, ambiente e trabalho: novos rumos da regulamentação jurídica do trabalho. São Paulo: LTr, p. 123-142, 2013.

ARTUR, Karen. Ministério Público do Trabalho: construção institucional e formação da agenda. **Mediações - Revista de Ciências Sociais**, v. 21, n. 1, p. 167–198, 2016. Disponível em: <https://www.uel.br/revistas/uel/index.php/mediacoes/article/view/26873>. Acesso em: 29 jan. 2022.

BRASIL. **Constituição (1988)**. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF, 1998.

BUARQUE; Carolina de Prá Camporez; CUNHA, Tadeu Henrique Lopes da. A tutela do ordenamento jurídico trabalhista e a atuação do Ministério Público do Trabalho na pandemia. *In: OLIVEIRA, Dalila Andrade de; POCHMANN, Marcio (org.). A devastação do trabalho*. A classe do labor na crise da pandemia. Brasília: Gráfica e Editora Positiva, p. 109-140, 2020. Disponível em: <https://gestrado.net.br/livros/a-devastacao-do-trabalho-a-classe-do-labor-na-crise-da-pandemia/>. Acesso em: 05 fev. 2022.

CARVALHO, Marcello. MPT em Campinas reúne 1,7 mil denúncias relacionadas à Covid desde o início da pandemia e ajuíza 202 ações em 16 meses. **G1 Campinas e Região**, 19 jul. 2021. Disponível em: <https://g1.globo.com/sp/campinas-regiao/noticia/2021/07/19/mpt-em-campinas-reune-17-mil-denuncias-relacionadas-a-covid-desde-o-inicio-da-pandemia-e-ajuiza-202-acoes-em-16-meses.shtml>. Acesso em: 10 out. 2021.

GOÉS, Gisele Santos Fernandes; MARANHÃO, Ney. O papel do Ministério Público – em especial do Ministério Público Do Trabalho

– no enfrentamento de problemáticas estruturais decorrentes do contexto pandêmico *In*: BELMONTE, Alexandre Angra; MARTINEZ, Luciano; MARANHÃO, Ney (org.). **O Direito do Trabalho na crise da COVID-19**. Salvador: Editora JusPodivm, p. 209-217, 2020. Disponível em: [https://www.trt1.jus.br/documents/21708/10110171/7\\_e-Book\\_O+Direito+do+Trabalho+na+Crise+do+COVID-1.pdf/2dfbda3d-4aac-b530-0c06-ae730f78ec99](https://www.trt1.jus.br/documents/21708/10110171/7_e-Book_O+Direito+do+Trabalho+na+Crise+do+COVID-1.pdf/2dfbda3d-4aac-b530-0c06-ae730f78ec99). Acesso em: 10 out. 2021.

GUSMÃO, Xerxes. Precarização do meio ambiente do trabalho em tempos de pandemia de Covid-19. **Laborare**, v. 4, n. 6, p. 69–89, 2021. Disponível em: <https://revistalaborare.org/index.php/laborare/article/view/61>. Acesso em: 10 out. 2021.

MELO, Sandro Nahmias. Meio ambiente do trabalho. Enciclopédia jurídica da PUC-SP. *In*: Celso Fernandes Campilongo, Alvaro de Azevedo Gonzaga e André Luiz Freire (coords.). **Tomo Direito do Trabalho e Processo do Trabalho**, ed. 1, agosto de 2020. Disponível em: <https://enciclopediajuridica.pucsp.br/verbete/364/edicao-1/meio-ambiente-do-trabalho>. Acesso em: 05 fev. 2022.

MONTE, Valesca. 80 anos da Justiça do Trabalho: os novos desafios das instituições do sistema trabalhista durante a pandemia da covid-19. **Revista do Tribunal Regional do Trabalho da 10ª Região**, v. 25, n. 1, p. 223-228, 30 jul. 2021. Disponível em: <https://revista.trt10.jus.br/index.php/revista10/article/view/462>. Acesso em: 05 fev. 2022.

MINISTÉRIO DO TRABALHO E PREVIDÊNCIA. **Normas regulamentadoras – NR. 2020**. Disponível em: <https://www.gov.br/trabalho-e-previdencia/pt-br/composicao/orgaos-especificos/secretaria-de-trabalho/inspecao/seguranca-e-saude-no-trabalho/ctpp-nrs/normas-regulamentadoras-nrs>. Acesso em: 07 fev. 2022.

MINISTÉRIO PÚBLICO DO TRABALHO. **Atuação do Ministério Público do Trabalho em Campinas**. 2020. Disponível em: <https://mpt.mp.br/pgt/noticias/atuacao-dez-15a-regiao.pdf>. Acesso em: 10 out. 2021.

MINISTÉRIO PÚBLICO DO TRABALHO. **Nota Técnica GT COVID-19 n. 19/2020**, de 20 de outubro de 2020. Disponível em: [https://mpt.mp.br/pgt/noticias/nota-tecnica-19-parecerjuridico\\_2798-2020\\_gerado-em-23-10-2020-18h21min31s.pdf](https://mpt.mp.br/pgt/noticias/nota-tecnica-19-parecerjuridico_2798-2020_gerado-em-23-10-2020-18h21min31s.pdf). Acesso em: 10 out. 2021.

MINISTÉRIO PÚBLICO DO TRABALHO. **Nota Técnica GT COVID-19 n. 20/2020**, revisada em 11 de dezembro de 2020. Disponível em: <https://mpt.mp.br/pgt/noticias/nota-tecnica-20-gt-covid-19-mpt-revisao-11-12-2020-5.pdf>. Acesso em: 10 out. 2021.

ROCHA, Júlio César de Sá da, **Direito ambiental do trabalho**. São Paulo: LTr, 2002.

SILVA, José Afonso da. **Direito Ambiental Constitucional**. 2ª ed. São Paulo: Malheiros, 1995.

SIMÓN, Sandra Lia. O Ministério Público do Trabalho e as Coordenadorias Nacionais. *In*: PEREIRA, Ricardo José Macedo de Britto (org). **Ministério Público do Trabalho: coordenadorias temáticas**. Brasília: Escola Superior do Ministério Público da União: MPT, p. 7-13, 2006. Disponível em: <http://escola.mpu.mp.br/publicacoes/obras-avulsas/e-books-esmpu/ministerio-publico-do-trabalho-coordenadorias-tematicas>. Acesso em: 23 dez. 2021.



**DIREITO À MEMÓRIA E AO ESQUECIMENTO:  
UM ESTUDO SOBRE OS CONFLITOS AGRÁRIOS NAS  
TERRAS DO RIO SEM DONO**

RIGHT TO MEMORY AND FORGETTING: A STUDY ON AGRARIAN  
CONFLICTS ON THE LAND OF RIO WITHOUT OWNER

**Renato Ferreira Manacés**

Bacharel em Direito pela Universidade Federal de Juiz de Fora, Campus de Gov.  
Valadares (UFJF-GV)  
E-mail: renatomanaces@hotmail.com  
<http://lattes.cnpq.br/2011388859909553>

**Críscila Cristina Ramos**

Mestranda em Sociologia e Direito pela Universidade Federal Fluminense  
(PPGSD-UFF)  
Bacharela em Direito pela Universidade Federal de Juiz de Fora, Campus de  
Gov. Valadares (UFJF-GV)  
com período de intercâmbio na Università Degli Studi di Camerino, Itália  
E-mail: criscilaramos@hotmail.com  
<http://lattes.cnpq.br/3848396461424411>

**Braulio de Magalhães Santos**

Doutor em Direito Público e Mestre em Ciências Sociais - Gestão de Cidades  
(PUC - Minas)  
Especialista em Direitos Humanos (FDC/FAJE)  
Professor na Universidade Federal de Juiz de Fora, Campus Governador  
Valadares (UFJF-GV)  
E-mail: braulio.magalhaes@ufjf.edu.br  
<http://lattes.cnpq.br/1838520723773330>

**Resumo:** A cidade de Governador Valadares e a região do Vale do Rio Doce, no estado de Minas Gerais, tem um cenário marcado pelas desigualdades sociais, econômicas e políticas; colocando o município entre os mais violentos do interior do estado, como apontou o Atlas de Violência de 2019, elaborado pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA). Nesse sentido, a pesquisa visa investigar o contexto de formação e desfecho dos conflitos

agrários ocorridos no território, no período de 1950 a 1964, de modo a revelar a memória cega, encoberta pela história oficial, e averiguar como os acontecimentos deixados de lado pelos registros oficiais se relacionam com os problemas atuais da cidade e região, a exemplo da violência e má-distribuição de terras. Como marco teórico, utiliza-se da noção e função de memória adotados por Raffaele de Giorgi para sintetizar novos comportamentos relevantes para o presente estado de atividade da memória, bem como dos postulados teóricos adotados por John Rawls, com vistas a demarcar que o cenário de desigualdades e violência pretende a aplicação do princípio da justiça social para a construção de uma sociedade bem ordenada. A metodologia utilizada resulta da combinação de processo exploratório, descritivo e analítico, com recursos bibliográficos necessários da pesquisa histórico-documental e doutrinária em uma perspectiva crítica e qualitativa. **Palavras-chave:** Memória. Esquecimento. Conflitos Agrários. Governador Valadares. Terras do Rio Sem Dono.

**Abstract:** The city of Governador Valadares and the region of Vale do Rio Doce, in the state of Minas Gerais, has a scenario marked by social, economic and political inequalities; placing the municipality among the most violent in the interior of the state, as pointed out by the 2019 Atlas of Violence, prepared by the Institute of Applied Economic Research (IPEA). In this sense, the research aims to investigate the context of formation and outcome of the agrarian conflicts that occurred in the territory, in the period from 1950 to 1964, in order to reveal the blind memory, covered by official history, and to investigate how the events left aside by the records officials relate to current problems in the city and region, such as violence and poor distribution of land. As a theoretical framework, it uses the notion and function of memory adopted by Raffaele de Giorgi to synthesize new behaviors relevant to the present state of memory activity, as well as the theoretical postulates adopted by John Rawls, with a view to demarcating that the scenario of inequalities and violence intends to apply the principle of social

justice for the construction of a well-ordered society. The methodology used results from the combination of an exploratory, descriptive and analytical process, with bibliographic resources necessary for historical-documentary and doctrinal research in a critical and qualitative perspective.

**Keywords:** Memory. Oblivion. Agrarian Conflicts. Governador Valadares. Lands of Rio Sem Dono.

## 1. Introdução

O histórico de povoamento e a luta pela terra em Governador Valadares remontam ao século XVIII, habitada primeiramente pelos índios Botocudos, e posteriormente por agricultores e comerciantes, atraídos pelas autoridades metropolitanas, e a concessão de sesmarias, o que teria levado as primeiras disputas por terras na região. Assim, a história mostra que mesmo após muito tempo, a região do Vale do Rio Doce, embora já incorporada ao mundo chamado civilizado, continuaria a ser palco de disputas entre posseiros e proprietários fundiários (BORGES, 2004, p. 306).

Segundo o Atlas da Violência de 2019, elaborado pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), a cidade apresentou a segunda maior taxa de homicídio do estado, com 42,8% — o estudo fazia referência a dados do ano de 2017. Do outro lado, a violência no campo também é uma realidade, tendo o Centro de Documentações Dom Tomás Balduino, da Comissão Pastoral da Terra (CPT), em 2020, registrado no Brasil o total de 14 assassinatos no campo, e 687.872 pessoas envolvidas em conflitos no campo (CEDOC-CPT, 2021, p.22).

Por tudo isso, a pesquisa se justifica ante a importância de se garantir à população o acesso aos eventos relacionados à formação e desfecho dos conflitos agrários excluídos da história oficial, o que permite tecer uma relação de tais acontecimentos com os fatores de causalidade das desigualdades sociais, econômicos e políticos

vivenciados hoje pelo município de Governador Valadares e região, como a violência e a má-distribuição de terras relacionadas acima.

A estrutura do artigo envolve em um primeiro momento um resgate histórico da luta pela terra em Governador Valadares, de modo a analisar como a história oficial narra os conflitos agrários na região, no período de 1950 a 1964, e quais eventos foram excluídos da história contada. Já no segundo momento, é delimitado a memória como uma construção do presente capaz de iluminar eventos relevantes pertencentes a memória cega, e utilizado o princípio da justiça social de John Rawls para interpretar e orientar ações frente ao cenário de desigualdades e violência.

## **2. A Luta pela Terra em Governador Valadares**

Governador Valadares, município pertencente a região do Vale do Rio Doce, também denominado como as terras do rio sem dono, pelo autor Carlos Olavo Pereira, na narração “romanceada” da colonização da cidade, foi um território de vastas matas fechadas e banhadas por um grande rio, o Rio Doce, atraindo grupos e famílias que vinham do Nordeste para o Sul em busca de trabalho.

Com a construção da estrada de ferro Vitória-Minas e aproximação de seus trilhos do povoado de Governador Valadares, em 1903, o comércio desenvolveu (MORAIS, 2013, p. 138) e a disputa pela terra assumiu um grande valor econômico, impulsionando as tensões e conflitos pela terra entre posseiros, grileiros, proprietários de latifúndios e a indústria. Portanto, é nesse período que o interesse pelas abundantes terras começava a não ser mais somente dos que precisavam dela para viver.

Para alcançar seus objetivos econômicos, tanto fazendeiros como os empresários que se interessavam pela região estavam dispostos a extirpar os empecilhos, sendo o maior deles, os posseiros, que utilizavam de suas pequenas porções de terra para subsistência. Foi a partir daí que se deu início à intensa expropriação destes trabalhadores rurais que, posteriormente, levaria a um intenso conflito entre camponeses e latifundiários.

Além disso, nesse movimento de expulsão dos posseiros, constatava-se a violação a preceitos constitucionais, já que a Constituição de 1946 dava preferência, na legitimação das terras, aos que as habitassem por mais de 10 anos e nelas produzissem (MORAIS, 2013, p. 63). Desse modo, o camponês, sem domínio dos direitos que possuíam e sem proteção tanto de instituições estatais quanto judiciárias, sucumbia perante os interesses das grandes empresas e dos latifundiários. Ainda assim, os trabalhadores rurais iniciaram uma tentativa de resistência às constantes expropriações que os deixavam sem ter para onde ir.

Esse conflito de interesses gerou duas grandes consequências. A primeira delas diz respeito à indignação do posseiro que via toda a sua luta para conquistar “seu pedaço de chão” se perdendo, levando a uma tentativa de mobilização e contrapartida. Já a segunda, liga-se à imigração do camponês para cidade, o que levou a problemas na estrutura urbana de Governador Valadares, motivada pelo crescimento desordenado de sua população.

Ainda que o movimento de expropriação dos posseiros tenha tido início nas décadas de 1930 e 1940, foi entre meados de 1950 e o início da década de 1960 que as disputas entre trabalhadores rurais e os grandes proprietários de terra se agravaram. Nesse período, grande parte dos camponeses já não detinham mais a posse da terra – já estavam trabalhando sob o regime da meia ou da terça, ou migrando para a cidade – e os grileiros já as dominavam em toda a região.

Foi durante esse período que houve um esboço de organização camponesa, motivado pelo que ocorria em outros Estados e também pelo governo federal que tendia para uma reforma agrária, assim como os maiores conflitos que resultaram no silenciamento de uma luta fundiária que mal havia começado.

### **3. Os camponeses começam a se mobilizar**

O grande movimento da frente de expansão pioneira, que se mostrava bem sucedido — já que os posseiros eram, por bem ou por mal, tirados de suas terras —, não excluía indignação dos

camponeses, pois estes, em sua maioria, passaram de trabalhadores autônomos, aos quais sempre é possível vender o excedente da agricultura de subsistência, para a condição de meeiros, terceiros ou meros empregados das fazendas que cresciam justamente com a tomada das terras “abertas” por eles. Se não aceitassem essas condições, a saída que lhes restava era o abandono da vida no campo e a ida para a cidade, nas favelas que se formavam.

Ainda que a vida do posseiro não fosse fácil, trabalhar por conta própria era mais interessante do que labutar apenas em troca de ínfimos salários somados a um lugar de morada e comida; isso quando as fazendas os aceitavam, já que o interesse crescente dos donos de latifúndios pela pecuária extensiva exigia pouca mão de obra<sup>1</sup>.

Sem qualquer movimento coeso, as angústias eram compartilhadas e ainda que não vislumbrassem qualquer saída ou tentativa de “resposta”, era comum, entre os trabalhadores rurais, diálogo em busca de uma união entre eles para que lutassem pela terra que haviam conquistado duramente e perdido facilmente.

O contexto nacional no qual a região de Valadares estava inserida fazia com que a organização dos posseiros se consolidasse. Aos poucos, construía-se na mentalidade dos camponeses do Vale do Rio Doce a importância do desenvolvimento de ações de resistência às expropriações violentas, assim como para lutarem pelo direito à terra.

Com João Goulart assumindo a presidência da república em 1961, após a renúncia de Jânio Quadros, a busca por implementar as chamadas Reformas de Base tornou-se a principal discussão desse governo, propondo reformas em diversos setores, incluindo a reforma agrária. Nesse período houve um crescimento vertiginoso de sindicatos rurais por todo o país, o que fazia com que a luta empreendida no campo no Vale do Rio Doce ganhasse

---

<sup>1</sup> Isso se torna evidente a partir do que relata Camisasca, pois a cidade de Governador Valadares, no início da década de 1960, abrigava um enorme contingente populacional oriundo das áreas rurais justamente por serem, na maior parte dos casos, expulsas das lavouras que passavam a ser utilizadas pela pecuária extensiva (CAMISASCA, 2009).

corpo. A criação dos sindicatos era um estímulo para que a região também tentasse empreender sua luta, de forma mais organizada.

Todos esses acontecimentos geraram reflexos, pois os conflitos por terra e a indignação dos trabalhadores rurais, cada vez maiores, levaram à formação do sindicato rural da cidade: o Sindicato dos Trabalhadores na Lavoura de Governador Valadares.

#### **4. O papel de Chicão no surgimento do sindicato**

A figura de Francisco Raimundo da Paixão, o popular Chicão, teve papel especial para a consolidação do Sindicato. Embora sua profissão fosse a de sapateiro, tinha raízes no campo, já que nasceu, em 1931, na zona rural de uma cidade no interior do norte de Minas, onde viveu toda infância e adolescência trabalhando no cabo da enxada, além de seu pai ter sido um dos inúmeros posseiros despejados no grande movimento de grilagem de terra do início do século XX que assolou não só a região do Vale do Rio Doce, mas também outras partes do Estado de Minas e do país.

Já em Governador Valadares e com família constituída, preocupado em defender sua classe e buscando, sempre, a luta para se alcançar direitos para trabalhadores e operários, Chicão fundou o Sindicato dos Sapateiros. Não obstante à preocupação de tal classe, o sapateiro estava por dentro de todo o movimento de luta pela terra que se consolidava na região. Chegava a seu conhecimento o Congresso que seria realizado em Belo Horizonte para debater a reforma agrária e que prometia grande participação camponesa de todo o Brasil<sup>2</sup>.

---

<sup>2</sup> Este Congresso, realizado entre os dias 15 e 18 de novembro de 1961, em Belo Horizonte, tinha como objetivo a obtenção de soluções para a questão agrária no Brasil e a elaboração de um programa de reivindicações e direitos dos camponeses. O Congresso teve grande repercussão nacional, estando presentes delegações com grande número de camponeses de todo o país, além de estudantes, operários e intelectuais. Também compareceram grandes nomes políticos, como o então presidente da República, João Goulart, o primeiro-ministro Tancredo Neves e o governador de Minas Gerais, José de Magalhães Pinto. A

A participação de sindicatos operários era bem-vinda, de modo que estes auxiliassem os trabalhadores rurais na sindicalização, um meio para que fosse conquistada a tão sonhada reforma agrária. Assim, Chicão e alguns lavradores de Valadares estiveram presentes neste Congresso, levando para os camponeses do Rio Doce boas notícias.

O saldo deste Congresso foi positivo. Com o respaldo do governo, camponeses e suas lideranças saíram motivados para a criação de sindicatos e dispostos a empreenderem uma luta pela reforma agrária por meios legais ou, na impossibilidade desta, até mesmo por ações mais radicais.

Assim, no final de 1963 surge o Sindicato dos Trabalhadores da Lavoura de Governador Valadares, como um marco da luta pela terra na região. Toda a indignação do posseiro, do lavrador que sofreu com as violentas grilagens de terras e o sonho, aquele desejo utópico de ter uma porção de terra para trabalhar e se sustentar, parecia se aproximar com a formação do sindicato.

Embora sempre muito atuante, o primeiro presidente do Sindicato não foi Chicão. Este só assumiu a presidência após a renúncia de Raimundo Ferreira Carvalho, antigo membro do Sindicato dos Trabalhadores na Extração da Mica. Sua intenção, alinhada às ideias do PCB, era de que o sindicato fosse um meio para se alcançar a extensão da previdência social e a da assistência que os trabalhadores urbanos começavam a ter com a legislação trabalhista aos homens do campo. Todavia, com o surgimento da ideia de que fosse desapropriada a Fazenda do Ministério,

---

presença ativa das Ligas Camponesas no Congresso, sendo, inclusive, Francisco Julião o seu orador oficial, consolidou o lema de reforma agrária na lei ou na marra, além de unificar essa luta, tanto que a partir do evento foi formulado um documento chamado de “Declaração de Belo Horizonte” e que foi entregue ao presidente da república, contendo resoluções que já visavam implementar uma nova política agrária, como, por exemplo, com a desapropriação pelo governo federal das terras não aproveitadas com área superior a 500 hectares. Assim, o Congresso aglutinou e deu conhecimento à luta camponesa, mas também gerou descontentamentos e reações das elites agrárias (CAMISASCA, 2009, p. 36-49).

Raimundo Carvalho desligou-se do sindicato, já que esta medida fugia das orientações do Partido Comunista.

Chicão foi escolhido como novo presidente, aumentando a adesão de camponeses, principalmente por seus discursos e modo carismático de lidar com estes. Os sindicalizados sentiam-se representados por Chicão na luta pela reforma agrária. A tentativa junto ao governo federal para que fosse desapropriada a Fazenda do Ministério causava maior empolgação nos trabalhadores rurais que faziam parte do sindicato, já que se concretizada, essa seria a primeira grande ação do Sindicato dos Trabalhadores da Lavoura de Governador Valadares, funcionando como o projeto-base, ou seja, o plano piloto da reforma agrária na região.

Desse modo, a organização que se deu no sindicato com a liderança de Chicão reforçou-lhe o caráter de ferramenta efetiva, em posse dos trabalhadores, para se lutar pela terra e alcançar a reforma agrária que, no plano nacional, anunciava-se com a implantação do Decreto SUPRA proposto por João Goulart<sup>3</sup>.

## 5. A reação dos fazendeiros: o papel da Associação Rural

A demonstração de uma mobilização cada vez mais organizada dos trabalhadores rurais na luta pela terra no Vale do Rio Doce, marcada pelo papel atuante e aglutinador que o Sindicato dos Trabalhadores Rurais mostrava ter, desagradava parte da sociedade Valadarense, especialmente os grandes proprietários de terra.

---

<sup>3</sup> Maria Eliza Borges diagnostica esse papel do sindicato, considerando a ausência de possibilidades para que os camponeses, por si só, seguissem a sua própria tradição cultural: “Nossa intenção é ressaltar a inexistência de condições para que os camponeses pudessem viver segundo a representação que tinham de sua tradição cultural. Idealizada ou não, era ela que sustentava individualidade e garantia identidade social e cultural desse setor da sociedade. **Portanto, naquele momento, a criação de Sindicatos de Trabalhadores Rurais se apresentou, para muitos camponeses, como o único espaço de luta possível para criar as condições necessárias à re-criação da utopia camponesa**” (BORGES, 2004, p. 315).

A Associação Rural, local de reunião dos fazendeiros da região, antes não muito ativa, passava a ser centro de grande movimento. O número de reuniões passava a ser cada vez maior e a indignação com o movimento camponês cada vez mais aflorada. O que estava em jogo era, no fim das contas, a manutenção do *status quo* de uma classe que sempre esteve no poder, desde os períodos de colonização da região, ou seja, que dominava as grandes porções de terra e a vida de seus empregados ou “parceiros” nos regimes de meia ou terça.

Com o argumento de que o que estava em jogo no governo João Goulart era a implantação do comunismo no Brasil e que a proposta de reforma agrária, que ganhava forma com a provável implantação do Decreto SUPRA, tinha como fim a extinção da propriedade privada no país, os latifundiários de Valadares também se organizaram.

Assim como Chicão tomava a frente de todo o campesinato, os coronéis José Altino Machado e Pedro Ferreira dos Santos encabeçavam as estratégias na Associação Rural, com apoio de alguns setores da sociedade Valadarense e inclusive de outras regiões.<sup>4</sup> Ocorreram, inclusive, algumas reuniões entre os líderes de ambos os lados, com a presença de membros do governo, na tentativa de amenizar a tensão que crescia. Entretanto, com o aumento de adesões dos trabalhadores rurais ao sindicato, e com algumas famílias já começando a ocupar a Fazenda do Ministério, o conflito só aumentava e a possibilidade de um confronto real se aproximava. Com isso, no entendimento dos membros da Associação Rural, restava aos fazendeiros uma postura firme e combativa.

Mesmo com todas as pressões que eram feitas pela Associação Rural, o governo federal já dava como certa a realização da

---

<sup>4</sup> Camisasca descreve os apoiadores da Associação Rural nesse movimento de contra-ataque dos fazendeiros, com destaque para a Rádio Educadora do Rio Doce e do jornal impresso Diário do Rio Doce, várias associações rurais do estado de Minas Gerais e até mesmo a Liga Feminina Anticomunista, que tinha o papel de disseminar as propostas da Associação e obter adesão junto às mulheres (CAMISASCA, 2009, p. 157).

desapropriação da Fazenda do Ministério e já se pensava também em outras fazendas localizadas em Governador Valadares e que poderiam passar por desapropriações.

Líderes do sindicato chegaram a marcar comícios entre o mês de fevereiro e março de 1964 para anunciar essas medidas, porém a justiça barrou o evento, já que a probabilidade de confronto era grande. Todo esse clima de apreensão que tomava conta de Valadares era espelho de todo o Brasil, na expectativa da realização do comício que ocorreria na Central do Brasil onde o assunto em pauta era a implementação das Reformas de Base e a assinatura do Decreto SUPRA.

Para se contrapor a essas mobilizações de todo o campesinato que estava unido pelo Sindicato, os proprietários de terra, através da Associação Rural, organizaram milícias armadas visando coibir possíveis invasões de camponeses nas propriedades privadas.

Os ânimos cada vez mais exaltados de ambos os lados nesse período tensionavam a situação e um conflito armado se aproximava. Os trabalhadores rurais do Sindicato não tinham recursos como os membros da Associação Rural, mas nem por isso fugiram da situação. Após as inúmeras ameaças e tentativas frustradas de realização de comícios para concretizar as conquistas do Sindicato Rural, num clima de guerra, eis que os ruralistas se organizaram e, no dia 30 de março, concentraram-se nas suas imediações e abriram fogo contra a sede do sindicato, onde Chicão residia (CAMISASCA, 2009, p. 164).

Esse evento foi o pontapé inicial para tempos sombrios no Vale do Rio Doce. A luta pela terra na região, sempre sofrida para os camponeses, havia passado por um curto período de otimismo, pois apesar de muita dificuldade e constante repressão, organizavam-se. Entretanto, essa luta foi silenciada pela violência, quando sequer tinha conseguido alcançar os resultados almejados.

## 6. O silenciamento de uma luta: o assassinato da Família Soares

Após o ocorrido no Sindicato, os ânimos exaltados não cessaram, pelo contrário, aumentaram. Com a morte de um dos apoiadores dos fazendeiros no tiroteio, Paschoal de Souza Lima, genro do Coronel Pedro Ferreira, o sentimento de vingança aflorou ainda mais.

Os camponeses já não possuíam mais nenhuma proteção – Chicão teve que fugir às pressas para não ser morto e o Sindicato estava destruído – e as perseguições se tornavam constantes. Com o golpe militar, os camponeses e os sindicatos, voltaram a não ter apoio do Estado, e a vitória na luta pela terra mostrava-se cada vez mais distante<sup>5</sup>.

As repressões ocorridas nesse período não se resumiram apenas aos homens do campo. Perseguições políticas e tentativas de assassinato – algumas consumadas – se estenderam a muitos dos apoiadores da causa camponesa, e nessa onda a família Soares foi vítima de um atentado violento que matou dois de seus integrantes.

Esta era uma família tradicional em Governador Valadares, sendo o senhor Otávio Soares Ferreira da Cunha um farmacêutico muito conhecido na região. Otávio era proprietário rural que se identificava com a luta dos camponeses e com a atuação do Sindicato. Pai de Augusto Soares da Cunha e Wilson Soares da Cunha – este último com atuação ativa no Sindicato – além de irmão de Milton Soares Ferreira, médico conhecido na cidade pelo apoio aos trabalhadores rurais na luta pela terra, foi assassinado aos 66 anos num atentado sofrido juntamente com seus filhos

---

<sup>5</sup> Como apresentado pelo relatório da Covemg, já nos primeiros anos da ditadura as três federações formadas por camponeses existentes em Minas Gerais foram fechadas. O uso do pretexto de “caça aos comunistas” pelos fazendeiros fazia com que, por meio de milícias que eram formadas por jagunços e policiais, fossem expulsos do campo os poucos posseiros que sobreviviam ao poderio dos latifúndios (COVEMG, 2017, p. 30).

Augusto, também assassinado, e Wilson, que conseguiu sobreviver<sup>6</sup>.

Analisando cópia dos autos do processo que tramitou na Justiça Militar, é possível compreender alguns elementos desse episódio violento ocorrido no regime militar e que segue em larga medida ignorado pela história oficial do município.

Ao longo de todo o processo, é comum a ênfase dada ao “Estado de Guerra” gerado pelos “agitadores subversivos” comunistas em Governador Valadares. Esse clima causou grande polarização político-ideológica, fazendo com que os fazendeiros se preparassem com armas para a defesa contra esse “ataque” dos “bandidos que se passavam de camponeses” e que queriam acabar com a propriedade privada na região.

Após o tiroteio no Sindicato e com a *Revolução*<sup>7</sup> vitoriosa, a caça aos comunistas foi intensa, tanto que os assassinos, no curso do processo, pleitearam que fossem assemelhados aos militares, com a alegação de que teriam sido convocados pelo comando militar da cidade e, portanto, estavam no desempenho de missão militar. Assim, poderiam ser julgados pela Justiça Militar e não pela Justiça Comum.

O conflito de competência gerou enormes debates, tanto que a viúva do senhor Otávio e mãe de Augusto e Wilson, Guiomar Soares da Cunha fez acusações sobre um possível esquema feito por coronéis da cidade para levar o processo para a Justiça Militar e, assim, facilitar a defesa jurídica dos acusados. Como se viu no relatório da Covemg de 2017<sup>8</sup>, resta aberta a possibilidade de que a

---

<sup>6</sup> Todos os dados e detalhes de como se deu o assassinato, bem como o depoimento das testemunhas e a repercussão do fato na região naquele momento de turbulentos embates entre camponeses e latifundiários marcados por evidente polarização política constam nos processos de número 193/65, da 4ª Região Militar e 35.679, apelação que tramitou no Superior Tribunal Militar (STM).

<sup>7</sup> Modo como alguns chamavam o Golpe Militar de 1964, inclusive os juristas que conduziram o processo, tanto que no preâmbulo do Ato Institucional nº1, de 9 de abril de 1964, era dado o caráter de *Revolução* ao *Golpe* pelos militares.

<sup>8</sup> No relatório, é feita a seguinte ressalva: “Deve-se deixar em aberto, portanto, a possibilidade de que essa convocação tenha sido tão somente um expediente

convocação dos três fazendeiros para serviço de natureza policial tenha sido apenas um expediente formal, forjado para que houvesse a aparência de respaldo legal ao assassinato, carecendo de novas investigações.

Não obstante todas as contestações, os fazendeiros responsáveis pelo atentado à família Soares foram julgados pela Justiça Militar, vencendo a tese de defesa dos réus, que “estavam no estrito cumprimento do dever legal”, que a “situação era revolucionária e estavam em guerra”, que “os acusados, ao receberem voz de prisão, tentaram a fuga, o que determinara a reação dos acusados, que somente poderiam tomar atitude enérgica e viril eis que de dentro da casa onde tentaram refugiar não se sabia o que de lá viria” (COVEMG, 2017, p. 188).

Em um primeiro momento, os réus chegaram a ser absolvidos. O Ministério Público recorreu ao STM (Superior Tribunal Militar) que só após uma série de tramitações judiciais, já em 11/01/1967, condenou os três criminosos a 17 anos e meio de reclusão, por unanimidade. Como trouxe o relatório da COVEMG, passados alguns anos e por intermédio do então governador de Minas Gerais Rondon Pacheco (1971-1975) os condenados foram indultados. Esse instrumento – e outros, como a Lei de Anistia, de número 6.683 de 1979, promulgada ainda no regime militar – realizado por políticos e militares foi muito comum em relação a crimes na vigência do regime militar, prejudicando uma justiça de transição eficaz<sup>9</sup>.

---

formal forjado *a posteriori* para conferir alguma cobertura legal ao assassinato e facilitar a defesa jurídica” (COVEMG, 2017, p. 30).

<sup>9</sup> Em relação à necessidade de uma justiça de transição, Tayara Lemos, em sua Tese de Doutorado, destaca: “Se entendermos a justiça de transição como um processo de elaboração semelhante ao que se tem na psicanálise, uma vez que lida com eventos traumáticos e apresenta o trabalho de luto e de elaboração como possibilidades de presentificar um passado que não quer passar, podemos compreender que seus processos são imediatamente afetados pela memória que os tornam necessários (mas também possíveis) e pelo modo como ela foi remida. Na verdade, podemos entender que a memória, devidamente resgatada, faz parte dessa elaboração. Mas se a anistia, a amnésia e o esquecimento absoluto compõem uma memória oficial, que substitui a verdade, então, dificilmente, teremos uma

## 7. A Memória como Construção do Presente

Tratar de algo que já ficou para trás é, para muitos, inútil, mera perda de tempo e sem nenhum efeito prático. Essa é uma concepção equivocada do papel da história e da memória, já que estes são elementos fundamentais para a compreensão do presente, assim como para que se possam delinear projetos futuros, sem perpetuar os erros do passado.

Em Raffaele de Giordi a memória se refere ao presente, e na diferença entre inclusão/exclusão, a exclusão seria o único resíduo que permanece em uma memória cega (DE GIORDI, 2006, p. 73). Memória cega que pode ser remetida aos eventos não registrados pela história oficial, mas que apesar disso anda junto com memória de inclusão (história oficial).

Nesse sentido, há uma interação entre passado e presente da qual não se pode esquivar, pois aquele permanece vigente através de seu significado histórico, enquanto este só continua vivo pelas interpretações já feitas. Isso significa dizer que é impossível desconsiderar fatos já ocorridos para a compreensão de alguns paradoxos ainda manifestos, sendo presentes pela memória. A busca da história enquanto meio para se melhorar o passado efetiva-se a partir do momento em que se sai da mera factualidade dos eventos para a atribuição de significados e sentidos sobre estes.

Jörn Rüsen destaca que a orientação cultural ganha contornos especificamente históricos por meio de uma representação do decurso temporal que empresta à conjuntura atual da vida prática tanto experiências do passado como expectativas do futuro (RÜSEN, 2011, p. 271). Portanto, as representações históricas desempenham papel fundamental na orientação cultural da vida humana, e como produção humana relacionada à memória, seu acesso é direito constitucionalmente garantido.

---

transição eficaz. A justiça de transição negociada, sem ruptura, não é senão uma não-justiça. E aí que se nos apresenta o dever de memória a estruturar uma política de justa memória adequada à nossa transição” (LEMOS, 2017, p. 82).

Ademais, como visto, Governador Valadares e toda a região do Vale do Rio Doce foi fortemente marcada pela questão fundiária. Com a consolidação da cidade e dos grupos que detinham as grandes propriedades em torno do município, restou os resquícios de uma formação desigual e violenta, com destaque para o período de 1950 a 1964.

Assim, a análise do contexto histórico da cidade e região ganha sentido com a importância da memória para se compreender o presente através de elementos do passado, bem como serve a interpretação e orientação da divisão justa de vantagens na sociedade com a aplicação dos princípios da justiça social, de modo a impedir que circunstâncias históricas e sociais sustentem as desigualdades existentes.

Portanto, conforme a teoria da justiça de Rawls, a justiça é a estrutura básica da sociedade e como tal é importante as instituições sociais na distribuição de direitos e deveres fundamentais, bem como na determinação da divisão de vantagens provenientes da cooperação social (RAWLS, 2000, p. 7-8). Logo, a aplicação de seus princípios se torna necessária para atender a necessidade de justiça social nas relações do campo e da cidade, combatendo as desigualdades econômicas, sociais e políticas, que na situação presente, resultou entre outros fatores do contexto marcado pelos conflitos agrários e pela má-distribuição de terras em Governador Valadares e região.

## **8. Considerações finais**

Os altos índices de violência, desigualdade social e problemas agrários ligados a má distribuição de terras são problemas atuais de Governador Valadares e da região do Vale do Rio Doce. No mesmo sentido, as favelas formadas com a fuga de pequenos produtores rurais após os processos violentos de grilagem de suas terras se destacam como o maior exemplo dessa desigualdade estampada na geografia urbana.

O relatório da Covemg, como se viu nas pesquisas realizadas, são um dos poucos documentos em que se buscou reavivar fatos marcantes do passado que, embora esquecidos pela maior parte da população, seguem vivos naqueles que sofreram a violência direta ou indireta do regime militar. Isso porque existe uma intrínseca relação da luta pela terra e a formação do município, sendo os conflitos agrários um dos principais fatores desencadeadores da violência no período ditatorial em Valadares, gerando perseguições políticas, torturas e mortes de trabalhadores rurais e seus apoiadores.

No mesmo sentido, verifica-se através do relatório da Convenção da Verdade em Minas Gerais, que os conflitos de terras ainda são frequentes na cidade. A presença da União Ruralista é forte na região e o MST tenta marcar posição em diversas situações políticas. Destaca ainda que na cidade há monumentos e homenagens a figuras que assassinaram, oprimiram, perseguiram e torturaram camponeses e seus apoiadores. Tais monumentos são visitados como pontos turísticos importantes. Praças, aeroporto, ruas e escolas recebem o nome de personalidades que perpetraram a violência no período de 1961 a 1988 (COVEMG, 2017, p. 53).

Dessa forma, os ensinamentos de Rüsen são elucidativos aqui, já que não “deixar morrer” os fatos históricos significa expandir as possibilidades de compreensão do presente. Além disso, o passado seria sempre muito mais do que uma superfície morta sobre a qual projetamos as nossas carências de sentido; quando convertido em história, o passado prolonga-se para dentro dos projetos de futuro impulsionadores do nosso agir e sofrer (RÜSEN, 2011, p. 281).

Portanto, percebe-se que os entraves encontrados ainda hoje para que muitos possam ter assegurado o seu direito à terra podem se relacionar com fatos ocorridos no passado e a ausência de uma política da justa memória voltada para a região, desvelando todas as narrativas e sem deixar o passado no passado, afeta diretamente os conflitos sociais e a sua percepção, dificultando a conquista da justiça social para amenizar e erradicar os efeitos das desigualdades existentes.

## 9. Referências

BORGES, Maria Eliza Linhares. Representações do universo rural e luta pela reforma agrária no Leste de Minas Gerais. **Revista Brasileira de História**. São Paulo, v. 24, nº 47, p. 303-326, 2004.

CAMISASCA, Marina Mesquita. **Camponeses mineiros em cena: mobilização, disputa e confrontos (1961-1964)**. Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação do Departamento de História da Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas da UFMG. Belo Horizonte, 2009.

CERQUEIRA, Daniel. **Atlas da Violência Retratos dos Municípios Brasileiros 2019**. Disponível em: <<https://www.ipea.gov.br/atlasviolencia/arquivos/downloads/7047-190802atlasdaviolencia2019municipios.pdf>> Acesso em: 29 Ago. 2021.

Comissão da Verdade em Minas Gerais [recurso eletrônico]: **Relatório/Governo do Estado**. – Belo Horizonte: COVEMG, 2017.

Conflitos no Campo Brasil. 2020. **CEDOC Dom Tomás Balduino - CPT**, 2021. Disponível em:<<https://www.cptnacional.org.br/downlod?task=download.send&id=14242&catid=41&m=0>>

Acesso em: 29 Ago. 2021.

DE GIORGI, Raffaele. **Direito, Tempo e Memória**. Trad. de Guilherme Leite Gonçalves. São Paulo: Editora Quartier Latin do Brasil, 2006.

LEMOS, Tayara Talita Lemos. **Memória, Perdão e Promessa: Justiça de Transição e Constitucionalismos Transicionais**. Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direito da Faculdade de Direito da UFMG. Belo Horizonte, 2017.

MORAIS, Michelle Nunes de. **Conflitos Agrários: Negociação e Resistência dos Trabalhadores Rurais em Governador Valadares no Vale do Rio Doce (1950-1964)**. Dissertação de mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em História do Instituto de Ciências Humanas da Universidade de Brasília. Brasília, 2013.

PEREIRA, Carlos Olavo da Cunha. **Nas terras do rio sem dono**. Belo Horizonte, Vega, 1980.

RAWLS, John. **Uma teoria da justiça**. Tradução de Almiro Pisetta e Lenita M. R. Esteves. São Paulo: Martins Fontes, 2000.

RÜSEN, Jörn, “Pode-se melhorar o ontem? Sobre a transformação de passado em história”, in: **História, verdade e tempo**, org. Marlon Salomon (Chapecó: Argos, 2011), 259-290.



**OS REFLEXOS DA PANDEMIA DA COVID-19 AOS  
TRABALHADORES EM TELETRABALHO E O DIREITO À  
DESCONEXÃO**

**THE REFLECTIONS OF THE COVID-19 PANDEMIC ON  
TELEWORK WORKERS AND THE RIGHT TO  
DISCONNECTION**

**Eder Tayo de Souza Kondo**

Graduando em Direito  
Centro Universitário Católico Salesiano Auxilium-Lins  
E-mail: tayokondo@hotmail.com  
<http://lattes.cnpq.br/0650908502131897>

**Mikaella Vasconcelos Lopes**

Graduanda em Direito  
Centro Universitário Católico Salesiano Auxilium-Lins  
E-mail: mikavlopes@gmail.com  
<http://lattes.cnpq.br/5420476789243542>

**Thábata Biazzuz Veronese**

Mestre em Direito Negocial pela UEL  
Professora no Centro Universitário Católico Salesiano Auxilium-Lins e FUNEPE  
E-mail: thabatabv@hotmail.com  
<http://lattes.cnpq.br/5068117490442247>

**Resumo:** A presente pesquisa tem como objetivo analisar os reflexos da pandemia da Covid-19 aos teletrabalhadores e a importância do direito à desconexão. O teletrabalho é uma forma de trabalho realizada em lugar diferente do laboral, permite a separação física do empregado para com o empregador, e implica no uso de tecnologias, através de meios virtuais. No Brasil, o teletrabalho ganhou enfoque com a Reforma Trabalhista (Lei 13.467/2017), que trouxe regulamentação acerca do tema. Contudo, esta espécie de trabalho cresceu exponencialmente e só atingiu o ápice com o advento da pandemia da Covid-19 que, em razão da

calamidade pública, permitiu a alteração unilateral no contrato de trabalho, passando do presencial para o teletrabalho. A implementação desta sistemática traz diversos reflexos e, se não utilizada de forma adequada, com regulamentações sobre jornada de trabalho e horários laborais, poderá impactar negativamente os trabalhadores, trazendo prejuízos como a síndrome de Burnout, e outros distúrbios mentais. Para tanto, o presente projeto visa discorrer sobre a asseguarção do direito à desconexão aos teletrabalhadores, para que eles consigam aproveitar seu tempo fora das redes e do horário laboral para realizar seus afazeres pessoais. Faz-se um direito comparado com a legislação Francesa, berço do reconhecimento sobre o direito à desconexão. No que se refere a opções metodológicas, trata-se de pesquisa de vertente jurídico-interpretativo, com uso de raciocínio dedutivo, utilizando pesquisa bibliográfica e documental, com o emprego de fontes diretas e indiretas, consultadas mediante adoção de procedimento de análise do conteúdo relacionado com o tema em questão.

**Palavras-chave:** teletrabalho. síndrome de burnout. direito à desconexão.

**Abstract:** This research aims to analyze the reflexes of the Covid-19 pandemic on teleworkers and the importance of the right to disconnect. Telework is a form of work performed in different place of work, allows the physical separation of the employee towards the employer and includes the use of technology through virtual means. In Brazil, teleworking gained focus with the Labor Reform (Law 13.467/2017), which brought regulation on the subject. However, this kind of work grew exponentially and only reached its peak with the advent of the Covid-19 pandemic which, due to the public calamity, allowed the unilateral change in the employment contract, moving from face-to-face to telework. The implementation of this system has several consequences and, if not used properly, with regulations on working hours and working hours, it can negatively impact workers, bringing losses such as Burnout syndrome and other mental disorders. To this end, the present project aims to discuss the right to

disconnection for teleworkers, so that they can take advantage of their time outside networks and working hours to carry out their personal tasks. A right is compared with French legislation, the birthplace of recognition of the right to disconnect. With regard to methodological options, this is a legal-interpretative research, using deductive reasoning, using bibliographic and documentary research, using direct and indirect sources, consulted by adopting a procedure for analyzing the related content with the topic in question.

**Keywords:** telework. burnout syndrome. right to disconnect.

## 1. Introdução

O trabalho remoto se baseia na prestação de serviços realizado fora das dependências do empregador, de modo que não se restringe ao trabalho realizado em domicílio, ou seja, leva o trabalho aos trabalhadores.

Esta forma organizacional do trabalho tem como característica principal a flexibilidade do empregado para com suas atribuições, no caso como, quando e onde iniciar suas atividades, mas desde que atinja as metas impostas de produtividade. É a espécie de trabalho atrativo em função da possibilidade de ser desenvolvido a partir da casa, dentro de seu ambiente familiar, sem desgaste com o tempo até o trabalho.

O empregador exige mais dos empregados, com cobranças para produtividade, maior eficiência e obtenção de vantagens competitivas. Esta conduta é esperada por parte do empregador, pois deseja que o empregado mostre os níveis de produtividade pela razão da não vigilância física. Existe uma questão de confiança, porque o trabalhador não está nos limites da empresa.

Todavia, o que não se deseja é o excesso de cobrança, que não se tenha o prolongamento da jornada de trabalho, trabalho excessivo e fora do horário laboral, já que pode acessar assuntos laborais a qualquer hora do dia, ultrapassando os limites físicos da empresa, visto que estar em seu ambiente familiar pode fazer com

que o trabalhador perca a noção de realidade e do tempo gasto com os afazeres profissionais e o tempo desfrutando lazer com a família.

O tempo pandêmico e a grave crise de desemprego que cerca o país, onde a subordinação ao empregador ultrapassa notadamente os limites físicos da empresa e pode causar doenças relacionadas ao trabalho excessivo, como a síndrome de *burnout* e outras doenças psicossociais.

É preciso respeitar o direito à desconexão para que o empregado não permaneça conectado com as responsabilidades laborais fora dos horários de trabalho. Trata-se do direito do não trabalho, da não conexão, porque esta invasão na privacidade do empregado perturba a vida íntima, o convívio familiar e o descanso do trabalhador.

Byung-Chul Han (2017) escreve sobre a sociedade do cansaço, a positividade do mundo, amparado por Hegel, que discorre que é a negatividade que mantém viva a existência, isto é, existem duas formas de potência, sendo a positiva de fazer algo e a negativa, a de não fazer. Afetividade de que o trabalhador consegue desempenhar inúmeras atividades, desconsiderando seu cansaço mental e emocional, prevalecendo a vontade de produzir.

Resta evidenciado que a sociedade, com os avanços tecnológicos e com a globalização, irá se modificar para atender os melhores anseios do mundo empresarial e se sobressair na competição mercadológica, a inserção de novas modalidades de emprego é de suma valia. Contudo, essas modificações devem assegurar os direitos básicos garantidos ao empregado, dentre eles, especialmente, o direito à desconexão.

## **2. Teletrabalho: primeiras impressões**

Preliminarmente, a Organização Internacional do Trabalho – OIT – escolhe utilizar o termo “Teletrabalho”, na qual deve-se observar as variantes para dar a conceituação, como o espaço de trabalho, horário de trabalho, o modelo de contrato, competências,

que assim poderá enumerar as categorias de teletrabalho. (AMADOR; ROCHA, 2018, p. 154).

Neste sentido, Martinez (2021, p. 704) explica que o teletrabalho é uma forma ligada à “organização laboral por meio da qual o prestador dos serviços encontra-se fisicamente ausente da sede do empregador, mas virtualmente presente, por meios telemáticos”.

Esta modalidade de prestação trabalho tem, segundo Estrada (2010, p. 13), algumas peculiaridades, tais quais: executar o trabalho fora das dependências do empregador; o empregador não fiscaliza de forma presencial; e, assim, a fiscalização se configura através de tecnologia da informação e comunicação.

Isto posto, o trabalho remoto já era implementado em vários ramos da economia brasileira, porém, apenas com a Reforma Trabalhista, trouxe a regulamentação acerca do tema, com a conceituação em seu art. 75-B da CLT, que consiste na “prestação de serviços preponderantemente fora das dependências do empregador, com a utilização de tecnologias de informação e de comunicação”, não sendo considerado como trabalho externo, além de constar expressamente no contrato de trabalho, conforme o art. 75-C da CLT. (MARTINEZ, 2021; BRASIL, 1943).

Dessa forma, teve a permissão para o trabalho remoto, mas esta espécie de trabalho atingiu o ápice apenas com a pandemia da COVID-19, com a Medida Provisória nº 927/2020 que, em razão da calamidade pública, permitiu a alteração unilateral no contrato de trabalho, passando do presencial para o teletrabalho, com notificação de, no mínimo, 48 horas, por escrito ou meio eletrônico, observado o art. 4º da referida Medida Provisória. (BRASIL, 2020).

Antes da pandemia, o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, no ano de 2018, anunciou que o total de 3,8 milhões de pessoas estavam trabalhando em suas residências. Porém, outra pesquisa realizada no período de 21/27 de julho de 2020, no início da pandemia, constatou que 8,6 milhões de brasileiros trabalhando de maneira remota. (OLIVEIRA, 2020).

Uma pesquisa desenvolvida pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA, 2021), referente ao 1º trimestre de 2021, observou que “7,3 milhões de trabalhadores exercendo suas atividades de forma remota no país. Esse valor é inferior ao observado em outubro em 260 mil pessoas”, que foi o terceiro mês consecutivo que teve redução de trabalhadores em teletrabalho. Mesmo com esta diminuição, a presença do *home office* é significativa.

Logo, percebe-se que com a Reforma Trabalhista e a Pandemia, o número de trabalhadores exercendo suas atividades remotamente é considerável, com acentuada implementação do trabalho remoto. Antunes (2020) observa que esta modalidade faz com que exista uma exploração da jornada de trabalho e invasão da privacidade do empregado.

Ao mesmo passo que é implementado o *home office*, é necessário levantar seus pontos que causam impacto ao teletrabalhador. É presente uma flexibilização dos direitos do trabalhador, como se fosse algo principal para a concretização. O primeiro ponto que pode ser analisado é sobre o direito de descanso e à desconexão dos trabalhadores para com suas atividades laborais.

[...] alguns teletrabalhadores relatam o excesso de trabalho como resultado da adoção da flexibilização de tempo e espaço. Isso pode ocorrer tanto pela adoção de metas de produtividade maiores para o trabalho remoto do que as que seriam cobradas na jornada tradicional como pelo transbordamento do trabalho presencial (ou sobretrabalho) realizado em domicílio. (AMADOR; ROCHA, 2018, p. 159).

O trabalho remoto implica nessa reconfiguração do tempo e do espaço do trabalhador, ou seja, causa impacto à jornada de trabalho, pois a exigência de completar metas e produtividade faz com que o empregado ultrapasse seu horário limite para a conclusão da meta. A extensão da jornada de trabalho é o menor dos problemas, pois, torna o trabalhador mais suscetível à exaustão mental e física, o esgotamento de sua sanidade.

O exemplo mais recente da tecnologia em favor do trabalhador que, conforme dito acima, se acentuou durante a Pandemia do Covid-19, foi o teletrabalho. Este regime oferece maior flexibilidade na rotina, mas em contrapartida desempenha uma forma de escravidão digital, isto é, os empregados estão expostos a afetação psicológica, caracterizado pelo vício em trabalho, sendo reiterados pensamentos para terminar o trabalho ou alcançar metas impostas. (SCALZILLI, 2020, p. 650).

Estar em seu ambiente familiar pode fazer com que o trabalhador perca a noção de realidade e do tempo gasto com os afazeres profissionais e o tempo desfrutando lazer com a família, que causa confusão com o lazer e trabalho. Resulta prolongamento da jornada de trabalho, trabalho excessivo e fora do horário laboral, já que acessa assuntos laborais a qualquer hora do dia, ultrapassando os limites físicos da empresa. (CUNHA, BAILLY, BUGALHO, 2020, p. 1396).

Assim, a conciliação dos interesses pessoais com as necessidades profissionais se mistura, o que causa prejuízo para a dissociação da vida pessoal com a vida profissional, prejudicando as relações sociais, familiares e pessoais, bem como a saúde psicológica e física.

Não apenas de pontos negativos para o trabalhador, com a utilização dessa modalidade é possível controlar sua jornada de trabalho, tornando-a mais flexível, sem o gasto do tempo da casa para o trabalho, maior organização da rotina laboral com seus interesses pessoais, juntamente com a escolha do local de trabalho, podendo ser qualquer um, desde que complete a produção desejada. Contudo, com o tempo, aumenta a demanda desejada, que, ao invés de harmonizar os interesses pessoais com o laboral, acaba “submetido a uma espécie de mistura entre esses dois espectros, prejudicando, muitas vezes, suas relações familiares e sociais, como também sua saúde física e mental”. (CUNHA, BAILLY, BUGALHO, 2020, p. 1396).

Já sobre o empregador, este detém o dever de produção, ou seja, almeja e espera maior produtividade dos empregados, tendo

a postura de exigente, bem como acompanha a diminuição dos custos para a produção, tais quais a possibilidade de prédios menores, materiais, e sua manutenção, pois a organização do trabalho é passado para o meio virtual com novas formas de produção. (BARRETO; SOUZA, 2020, p. 340).

Conseqüentemente, é certo que o teletrabalho tem como base a flexibilização, isto é, a realização da atividade laboral fora dos limites do empregador, a ser realizado por meio virtual e de qualquer lugar, assim como o contrato, subordinação e a organização, mas que existe um reflexo para as partes nesta flexibilização do trabalho, que também pode versar sobre os direitos dos trabalhadores que podem ser desrespeitados, precarizados e até mesmo solapados.

### **3. Os impactos da pandemia aos teletrabalhadores**

A crise da Covid-19 é sistêmica, ou seja, é composta de dois elementos básicos: o choque inicial e o mecanismo de propagação. Em documento elaborado por órgãos da Organizações das Nações Unidas (ONU), é afirmado que a pandemia do novo coronavírus gerou a pior crise sistêmica já vivida no planeta desde a sua fundação, em 1945, com ampliação das desigualdades e vulnerabilidades sociais da população, tornando mais distante o alcance dos objetivos de desenvolvimento sustentável.

Os reflexos da pandemia atingiram e continuando atingindo toda a população mundial, incluindo a classe trabalhadora que, visando amenizar a propagação do vírus, se viram obrigados, de forma repentina, a se reinventarem frente às novas formas de prestação de serviços. Um exemplo disso foi a adoção pelas empresas e autônomos, de forma exponencial, do chamado teletrabalho. Todavia, conforme afirma Rodrigues (2020, p. 08) a sociedade está cada vez mais alienada às tabelas de vulnerabilidades e risco de contágio, como num ato de programar a vida e deixar a acaso das combinações binárias de um computador, onde o avatar é o ser humano.

A pandemia representa um grande desafio também por conta da calamidade em que se encontra a saúde global, gerando uma intensificação do desgaste físico e mental de toda a população. Um estudo da Fundação Oswaldo Cruz (FIOCRUZ, 2020) analisou o impacto da pandemia e do isolamento social (ou seja, trabalhar longe das dependências da empresa, via teletrabalho) na saúde mental de trabalhadores, onde foi constatado que sintomas de ansiedade e depressão afetam 47,3% dos trabalhadores de serviços essenciais durante a pandemia de Covid-19, no Brasil. Mais da metade deles — e 27,4% do total de entrevistados — sofre de ansiedade e depressão ao mesmo tempo. Além disso, 44,3% têm abusado de bebidas alcoólicas; 42,9% sofreram mudanças nos hábitos de sono; e 30,9% foram diagnosticados ou se trataram de doenças mentais no ano anterior.

Dessa forma, com as exigências competitivas do mercado de trabalho e os medos desencadeados tanto nos empregadores quanto nos empregados, em decorrência da crise econômica que cerca o país, o trabalhador se torna cada vez mais suscetível à exaustão extrema, estresse e esgotamento físico e mental. Esses distúrbios laborais assumem uma concepção multidimensional, cuja manifestação se dá pelo estado de tensão emocional e estresse provocados por condições de trabalho desgastantes, que provoca a redução da realização pessoal no trabalho e despersonalização do profissional. (RANDOW Et AL., 2021, p. 07).

Em complemento, a Organização Mundial do Trabalho escreve que nos países de baixa e média renda, os setores mais afetados têm uma alta proporção de trabalhadores em empregos informais e trabalhadores com acesso limitado a serviços de saúde e proteção social, o que acaba dificultando o tratamento e diagnósticos de problemas mentais, inclusive os diretamente relacionados ao trabalho, como por exemplo a síndrome de Burnout. (OIT, 2020).

Casos relacionados a síndrome de Burnout ou também chamada de síndrome do esgotamento profissional, que é uma doença mental que surge após o indivíduo passar por situações de

trabalho desgastantes, ou seja, que requerem muita responsabilidade ou até mesmo excesso de competitividade, também apresentaram um aumento expressivo durante a pandemia, segundo afirma o psiquiatra Eduardo Perin, especialista em terapia cognitivo-comportamental pelo Ambulatório de Ansiedade do Hospital das Clínicas da Universidade de São Paulo. Em alguns casos, a sobrecarga de trabalho provocada pela rotina de home office, potencializada pelo isolamento social, faz com que a síndrome se torne um problema maior a ser enfrentado neste cenário pandêmico. (CONRADO, 2021, p. 04).

O assunto tem merecido tanta atenção que a partir de 1º de janeiro de 2022 a Síndrome de Burnout passa a ser considerada uma doença ocupacional, por conta da nova classificação da OMS (Organização Mundial da Saúde), a CID 11. A doença foi oficializada como “estresse crônico de trabalho que não foi administrado com sucesso”. Antes, era tida apenas como um problema de saúde mental e um quadro psiquiátrico.

Conforme afirma Bayão (2021, p. 29), uma expressiva parte dos trabalhadores que trabalham com teletrabalho tendem a sofrer alguns problemas quanto as suas atividades, como por exemplo a imersão do trabalho na vida pessoal, tendo em vista que o ambiente que agora se tornou também laboral, antes era utilizado tão somente para relações pessoais e familiares, o que pode acarretar não distinção de horários, datas e intervalos, por isso o suporte concedido pelos empresários e gestão podem ser cruciais no processo de motivação dos trabalhadores em suas atividades, assim como em suas rotinas e produtividade.

Assim, se faz necessário alterações organizacionais e procedimentais para que o direito ao meio ambiente de trabalho saudável seja preservado, direito este resguardado pela Constituição Federal, em seu artigo 225. Ressalta-se que o conceito de meio ambiente de trabalho não está atrelado necessariamente a uma relação de emprego subjacente, mas sim de uma atividade produtiva, ou seja, todos os trabalhadores possuem esse direito, tanto o empregado celetista quanto os trabalhadores autônomos, terceirizados, informais,

eventuais e todos que de certa maneira realizam seus serviços de maneira produtiva. (MELO; LEITE, 2021, p. 22).

Em razão do exponencial crescimento do teletrabalho, começa a discussão acerca do direito à desconexão do trabalhador. Tendo em vista que, se a cobrança por subordinação e o controle exercido por parte do empregador ultrapassam os limites da empresa e atingem o âmbito privado do empregado, como cobranças fora dos horários e dias de trabalho, este deve possuir o direito de se desvincular, ainda que virtualmente, da empresa.

#### **4. O direito à desconexão para os trabalhadores remotos**

As relações empregatícias sofrem modificações conforme as exigências de cada época e ciclo econômico, acompanhando o ritmo de evolução das novas tecnologias e da globalização. Os efeitos da globalização recaem nas relações sociais, especialmente em questões laborais, reorganizando o mercado de trabalho com as novas atualizações. (POMPEU; BANIERA, 2020, p. 139-140).

Esses constantes avanços buscam a interligação entre sociedade, tecnologia e economia, que tem colocado os trabalhadores reféns de uma nova era *Fordyana*, que se curva a padronização do trabalho, mas agora digital, cuja produtividade é a máxima empregada pelas empresas, desconsiderando a saúde mental dos trabalhadores, remetendo aos primórdios da Revolução Industrial e aos moldes do capitalismo (ANTUNES, 2020, p. 22).

Através do teletrabalho, os empregadores possuem uma ferramenta para aumentar o nível de atividades exigidas do empregado. Isto porque da mesma forma que a tecnologia possibilita a realização de tarefas por parte do trabalhador em qualquer local, por outro lado também viabiliza a fiscalização, por parte do empregador, em qualquer área que ele se encontre. “O que se percebe é que embora termine a jornada laboral pactuada do indivíduo, muitas vezes, ele continua conectado ao seu meio ambiente laboral”, momento pelo qual é direito de seu descanso. (FERREIRA; SANTANA, 2021, p. 180).

Outrossim, a problemática não versa apenas à jornada de trabalho, mas também o meio ambiente do trabalho, o que reflete na saúde do teletrabalhador, como novas formas de assédio por não ter a vigilância física do funcionário, monitorando-o com a conexão das tecnologias, ligações, mensagens, e talvez até a invasão de sua privacidade. (FERREIRA; SANTANA, 2021, p. 180).

Nesta esteira, o direito à desconexão pode ser uma saída, já que o mesmo é um direito certo e líquido, sendo caracterizado como um direito fundamental do trabalhador. Trata-se de um direito imprescindível para a garantia da dignidade da pessoa humana. (ALMEIDA, 2018, p. 01).

A definição de desconexão pode ser como o direito de não trabalhar, não sendo uma questão restrita à filosofia ou ligada à futurologia, contudo, sob o viés técnico-jurídico, a fim de identificar a existência de um bem da vida, o não-trabalho, cuja preservação possa se dar, de forma concreta, por uma pretensão que se deduza em juízo. Este não-trabalho é entendido como o período de descanso do trabalhador. (SOUTO MAIOR, 2003, p. 20).

Todavia, acontece que no teletrabalho, em função da autonomia e flexibilidade do empregado, também pela dificuldade na fiscalização da jornada de trabalho, o trabalhador tem sua desconexão prejudicada, pois, mesmo encerrado seu expediente, ainda continua conectado ao serviço pelas tecnologias de comunicação, o que gera um entrelaço entre a vida profissional e particular. (CUNICO; SANTOS, 2018, p. 01).

Ao que concerne o reconhecimento sobre o direito à desconexão, a França foi o berço para tal feito pelo Tribunal de Cassação da França que, no ano de 2001, no julgamento do caso Zürich Assarances, decidiu que "o empregado não é obrigado a aceitar trabalhar em sua casa, nem a transportar seus arquivos e suas ferramentas de trabalho", e que a casa é um ambiente para sua vida pessoal e privada. (REPUBLIQUE FRANÇAISE, 2001).

Jean-Emmanuel Ray (2002a, p. 05) defendeu o direito do trabalhador em se desconectar para poder descansar e usufruir dos demais direitos. Ainda, elencou que a conexão fora do horário de

trabalho causa reflexos a saúde e a vida privada, de sua família e sua. No mais, no mesmo ano (RAY, 2002b), destacou pontos sobre a conexão pós-trabalho, como a interferência e comunicação da vida pessoal com a profissional, o que ocasiona em menor tempo de descanso e preocupado com questões do trabalho.

O relatório *Transformation numérique et vie au travail* (Transformação digital e vida profissional) analisou os impactos do uso da tecnologia para o meio ambiente do trabalho, incluindo o direito à desconexão. Apontou que equipamentos tecnológicos camuflavam influências na vida do trabalhador para sua usufruir sua vida com qualidade, e o próprio desempenho no trabalho. (METTLING, 2015).

Dessa forma, a Lei “El Khomri”, apresentada em 2016 pela Ministra do Trabalho Miriam El Khomri, modificou o artigo L2242-8 do *Code du Travail* (Código do Trabalho), que limitou o uso dos equipamentos tecnológicos para concretizar o direito à desconexão e gozar da vida privada e familiar. (FRANCE, 2016).

Desse modo, o direito a desconexão está em vigor desde primeiro de janeiro de 2017, com modificação da Lei 2019-1428, com o seguinte teor:

Art. 7º: Os procedimentos para o pleno exercício pelo trabalhador do seu direito de desconexão e o estabelecimento pela empresa de mecanismos que regulem a utilização de ferramentas digitais, com vista a garantir o cumprimento dos períodos de descanso e licença, bem como da vida pessoal e familiar. Na falta de acordo, o empregador deve elaborar um estatuto, ouvido o conselho social e económico. Esta norma define as modalidades de exercício do direito a desconexão e prevê ainda a implementação, por parte dos colaboradores e dos quadros de supervisão e gestão, de ações de formação e sensibilização sobre a utilização racional de ferramentas digitais. (REPUBLIQUE FRANÇAISE, 2019).

O Estado da França compactua na ideia de que o direito do trabalhador em se desconectar tem como base o respeito da barreira da vida profissional para com a vida íntima e familiar, além da saúde mental e física. Explica, ainda, formas para evidenciar tal direito, como não responder e-mails/mensagens fora do horário de

expediente, mensagens de ausência, determinar horários para trabalhadores em home office e dentre outras formas. (REPUBLIQUE FRANÇAISE, 2021).

No ordenamento jurídico brasileiro não se encontra norma específica sobre o tema do direito à desconexão. A referência se resume ao art. 6º da CLT, com a redação alterada pela Lei nº 12.511/2011, estabelece que pode utilizar “meios telemáticos e informatizados de comando, controle e supervisão se equiparam, para fins de subordinação jurídica, aos meios pessoais e diretos de comando, controle e supervisão do trabalho alheio”. (BRASIL, 1943).

Ademais, a Constituição Federal dispõe em seu artigo 7º, e incisos, hipóteses de desconexão, vejamos:

Art. 7º. São direitos dos trabalhadores urbanos e rurais, além de outros que visem à melhoria de sua condição social:

(...)

XIII – duração do trabalho normal não superior a oito horas diárias e quarenta e quatro semanais, facultada a compensação de horários e a redução da jornada, mediante acordo ou convenção coletiva de trabalho; (vide Decreto-Lei nº 5.452, de 1943)

(...)

XV – repouso semanal remunerado, preferencialmente aos domingos;

XVI – remuneração do serviço extraordinário superior, no mínimo, em cinquenta por cento à do normal; (Vide Del 5.452, art. 59 § 1º) XVII – gozo de férias anuais remuneradas com, pelo menos, um terço a mais do que o salário normal; (BRASIL, 1988).

Assim, a preocupação com a desconexão do trabalhador sempre foi pauta no direito, e ficou mais latente com o crescimento do teletrabalho, visto que a tecnologia atual permite conexão on-line 24 horas por dia, resultando cobranças e fiscalizações fora do horário laboral, o que pode acarretar estresse, exaustão e impactos na vida pessoal do trabalhador.

O art. 170 da Lei Maior prevê também como um dos fundamentos da ordem econômica a valorização do trabalho humano. Portanto, a livre concorrência empresarial de mercado precisa internalizar este princípio para uma compatibilização das

racionalidades em vista da eficiência e eficácia da empresa e dos empregados. (BRASIL, 1988).

E, além dos direitos trabalhistas tradicionais, na atualidade, é igualmente imprescindível o direito à desconexão como ferramenta de efetivação de direitos fundamentais dos trabalhadores, proporcionando-lhes, usufruir do tempo do não trabalho, da não conexão, e se dedicar, por conseguinte, a atividades pessoais, ter tempo livre para se dedicar a si, mantendo a higidez sociológica e física, de viverem e não apenas sobreviverem, e de terem o trabalho como fonte de sustento e não de decaimento (MUCHON; AGUDO, 2018, p. 88).

Considerando o exposto e o atual cenário pandêmico, a preocupação com o meio ambiente de trabalho saudável e o direito à desconexão, mais do que nunca, se revela extremamente indispensável. Portanto, faz-se necessário o estudo de implementação de políticas públicas a fim de assegurar o direito ao meio ambiente saudável, alinhado ao princípio da dignidade da pessoa humana e do valor social do trabalho, bem como na valorização do trabalho humano, que fundamenta a ordem econômica brasileira.

## **5. Considerações finais**

As pesquisas, os relatos e os números permitem concluir que a pandemia impulsionou mudanças nas relações de emprego, trazendo diversos reflexos aos trabalhadores, os quais devem possuir maior atenção nas doenças psicológicas que podem sofrer em razão dessas abruptas modificações.

Ademais, o teletrabalho é uma modalidade em crescimento e com o advento da pandemia do Covid-19 e o constante expansionismo tecnológico, esse novo modelo de gestão ganhou uma conotação mais expressiva, gerando cada vez mais adeptos. Além de seguir as recomendações de distanciamento social para evitar a disseminação do novo coronavírus, as empresas viram nesse sistema uma flexibilização de serviços, além de uma maneira

mais viável de economia, tendo redução de custos básicos para com os trabalhadores.

Com essa suposta flexibilização, os funcionários possuem mais autonomia para organizar seus horários, sua rotina e até suas vestimentas, gerenciamento seu tempo. Em contrapartida, essa modalidade pode favorecer uma lesão aos direitos dos trabalhadores, sobretudo ao direito à desconexão, tendo em vista que a utilização constante da tecnologia possibilita maior viabilidade ao funcionário, mas também maior fiscalização e cobrança por parte do empregador, eis que pode vir a ser demandado nos períodos destinados ao repouso.

Diante de todo o exposto, em tempos de cultura de agitação, que trabalho constante é o mais buscado, deve ser resguardado aos trabalhadores o direito à desconexão, o qual deriva do direito ao meio ambiente de trabalho saudável, além do direito à privacidade, da limitação da jornada de trabalho e de concretizar o direito ao lazer, para que não haja uma nova era *Fordiana*, que se curva a padronização do trabalho, mas agora digital, sem considerar as condições dos trabalhadores.

Assim, reconhecer a intensificação dos riscos ao adoecimento dos empregados e da obtenção de doenças laborais, como a síndrome do esgotamento profissional, e a partir disso realizar alterações organizacionais e procedimentais, para que o direito ao meio ambiente de trabalho saudável seja preservado, visando implementação de ações e estratégias de cuidado voltadas ao bem-estar dos trabalhadores. Nesse sentido, a OMS reconheceu a Síndrome de Burnout como doença ocupacional, sob o código CID 11.

A respeito do Brasil, posterior à Reforma Trabalhista, marcado pela flexibilização dos direitos trabalhistas, é possível considerar que as alterações presentes na Consolidação das Leis do Trabalho concentram-se em ideias neoliberais em que o Estado interfere de forma mínima em questões mercadológicas, transpassando a normatividade para o acordo entre os indivíduos.

Em consequência disto, no que tange à temática, as alterações legislativas que ocorreram com a Reforma Trabalhista fazem

referência para a implementação da modalidade de trabalho, sem resguardar o direito ao “não-trabalho”, ou seja, não fora especificado tal direito assim como fora exposto na legislação francesa.

O Estado Francês pode ser utilizado como exemplo, pois se posiciona de modo a proteger o trabalhador remoto através de sua legislação, cujo foco é a materialização da desconexão do indivíduo para com o trabalho após seu expediente, fazendo com que sejam fixados os limites entre a vida pessoal e profissional, que compactua com a ideia de descanso físico e mental. A base tem como fundamento a garantia de um meio ambiente de trabalho saudável e preservação da pessoa humana do trabalhador.

Assim sendo, com o intuito de proteção à dignidade da pessoa humana e os direitos trabalhistas, o Estado Brasileiro, pautado, exemplificadamente, com o Direito Comparado do Estado Francês, poder-se-á implementar a norma jurídica com os mesmos fundamentos da lei para criação do direito à desconexão e estabelecer mecanismos que ajustem o uso de ferramentas digitais pelos colaboradores somente durante o período laboral, com a finalidade de descanso e aproveitamento da vida pessoal e familiar do teletrabalhador. Destarte, sobeja uma esperança de um equilíbrio entre o avanço da tecnologia e a adaptação da legislação a fim de se promover o trabalho decente e a justiça social.

## 6. Referências

ALMEIDA, Fabiane. O teletrabalho e o direito à desconexão: impactos da reforma trabalhista, 2018. Disponível em: <https://www.megajuridico.com/o-teletrabalho-e-o-direito-a-desconexao-impactos-da-reforma-trabalhista/>. Acesso em: 09 jan. 2022.

AMADOR, Fernanda Spanie; ROCHA, Cháris Telles Martins da. O teletrabalho: conceituação e questões para análise. **Cad. EBAPE.BR**, v. 16. n. 1. Rio de Janeiro, jan. – mar. 2018. p. 152-162.

Disponível em: [https://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/cader\\_nosebape/article/view/54516/71104](https://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/cader_nosebape/article/view/54516/71104). Acesso em: 08 jan. 2022.

ANTUNES, Ricardo Luiz Coltro. **Coronavírus: O trabalho sob fogo cruzado**. E-Book. São Paulo, Boitempo, 2020.

ANTUNES, Ricardo. **Uberização, trabalho digital e Indústria 4.0**. São Paulo: Boitempo, 2020.

BARRETO, Osmar Fernando Gonçalves; SOUZA, Magali Rodrigues de. As Cidades Digitais e o Teletrabalho. **IV Congresso Brasileiro de Processo Coletivo e Cidadania da universidade de Ribeirão Preto (UNAERP)**. p. 329-350. Disponível em: <https://revistas.unaerp.br/cbpc/article/view/731/786>. Acesso em: 08 jan. 2022.

BAYÃO, Rayani Sales. **Os reflexos da pandemia da Covid-19 nas relações trabalhistas no Brasil**; orientação de Giovani Gomes Guimarães. Monografia apresentada ao Unilavras. Lavras: Unilavras, 2021.

BRASIL. Consolidação das Leis do Trabalho (1943). **Decreto-Lei nº 5.452**, de 1º de Maio de 1943: Aprova a Consolidação das Leis do Trabalho. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/del5452.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del5452.htm). Acesso em: 08 jan. 2022.

BRASIL. **Medida Provisória nº 927**, de 22 de março de 2020. 2020. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2020/mpv/mpv927.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/mpv/mpv927.htm). Acesso em: 08 jan. 2022.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 1988.

CONRADO, Hysa. **Após 1 ano de pandemia, síndrome de burnout cresce ainda mais**, 2021. Notícias R7. Disponível em: <https://noticias.r7.com/saude/apos-1-ano-de-pandemia-sindrome-de-burnout-cresce-ainda-mais-28022021>. Acesso em: 08 jan. 2022.

CUNHA, Bruno Walker Farias; BAILLY, Luan Henrique; BUGALHO, Andréia Chiquini Bugalho. Teletrabalho: aspectos gerais e características da modalidade no brasil, 2016. **Anais do Congresso Brasileiro de Processo Coletivo e Cidadania**, n; 8, p.

1387-1406, out/2020. Disponível em: <https://revistas.unaerp.br/cbpcc/article/view/2183>. Acesso em: 08 jan. 2022.

CUNICO, Regiane; SANTOS, Patrícia Farias dos. O direito à desconexão no teletrabalho, 2018. **II Jornada Nacional de Desenvolvimento e Políticas Públicas**, 2018, v. 06, n. 06, 2018. Disponível em: <http://periodicos.unesc.net/seminariocsa/article/view/4767/4360>. Acesso em: 09 jan. 2022.

ESTRADA, Manuel Martín Pino. Os mundos virtuais e o teletrabalho nos tribunais brasileiros: os casos do STF e do TRT de Minas Gerais. **Revista do Direito Trabalhista**. Brasília. v. 16, n. 5, p. 11, maio, 2010.

FERREIRA, Vanessa Rocha; RODRIGUES, Kaio do Nascimento. Os impactos psicossociais da utilização do teletrabalho durante a pandemia no trabalho da mulher, 2021. **Revista Direitos, trabalho e política social**, CUIABÁ, V. 7, n. 12, p. 113-136 Jan./jun. 2021. Disponível em: <https://periodicoscientificos.ufmt.br/ojs/index.php/rdtps/article/view/11529>. Acesso em: 09 jan. 2022.

FERREIRA, Vanessa Rocha; SANTANA, Agatha Gonçalves. A quarta revolução industrial e o direito à desconexão do trabalhador em tempos de pandemia, 2021. **Cadernos do Programa de Pós-Graduação em Direito PPGDir/UFRGS**. Edição Digital, Porto Alegre, v. 16, n. 1, p. 172-195, jan/ago, 2021. Disponível em: <https://www.seer.ufrgs.br/ppgdir/article/view/104993/64256>. Acesso em: 09 jan. 2022.

FIOCRUZ. **Pesquisa analisa o impacto da pandemia na saúde mental de trabalhadores essenciais**, 2020. Fundação Oswaldo Cruz. Disponível em: <https://portal.fiocruz.br/noticia/pesquisa-analisa-o-impacto-da-pandemia-na-saude-mental-de-trabalhadores-essenciais>. Acesso em: 07 jan. 2022.

FRANCE. **LOI no 2016-1088 du 8 août 2016 relative au travail, à la modernisation du dialogue social et à la sécurisation des parcours professionnels**. Paris, 2016. Disponível em: <https://www.legifrance.gouv.fr/jorf/id/JORFTEXT000032983213>. Acesso em: 09 jan. 2022.

HAN, Byung-Chul. **Sociedade do Cansaço**. Tradução de Enio Paulo Giachini. 2ª ed. Ampliada – Petrópolis, Rio de Janeiro: Vozes, 2017.

IPEA. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. **Carta de Conjuntura, número 50 – nota de conjuntura 8 – 1º trimestre de 2021**. 2021. Disponível em: [https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/conjuntura/210201\\_nota\\_teletrabalho\\_ii.pdf](https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/conjuntura/210201_nota_teletrabalho_ii.pdf). Acesso em: 08 jan. 2022.

MARTINEZ, Luciano. **Curso de direito do trabalho**. 12. ed. São Paulo: Saraiva, 2021. E-book.

MELO, Sandro Nahmias; LEITE, Karen Rosendo de Almeida. **Direito à desconexão do trabalho: com análise crítica da reforma trabalhista** – 2. Ed. – São Paulo: LTr, 2021.

METTLING, Bruno. **Transformation numérique et vie au travail**, 2015. Disponível em: <https://www.vie-publique.fr/sites/default/files/rapport/pdf/154000646.pdf>. Acesso em: 09 jan. 2022.

MUCHON, Beatriz Vieira; AGUDO, Hugo Crivillim. **Direito à desconexão: a tutela dos teletrabalhadores**. In: ARANÃO, Adriano; NASCIMENTO, Arthur Ramos do; SOUZA, João Eder Furlan Ferreira de (orgs.). *Direito Constitucional Contemporâneo I*. 1. ed. Anais do VIII Simpósio Internacional de Análise Crítica do Direito. Jacarezinho, PR: UENP, 2018, p. 72-90.

OIT, Organização Internacional do Trabalho. **ILO Monitor 2nd edition: COVID-19 and the world of work [online]**. 2020. Disponível em: [https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/@dgreports/@dcomm/documents/briefingnote/wcms\\_740877.pdf](https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/@dgreports/@dcomm/documents/briefingnote/wcms_740877.pdf). Acesso em: 07 de jan. 2022.

OLIVEIRA, Nelson. SENADO FEDERAL. **Teletrabalho-ganha-impulso-na-pandemia-mas-regulacao-e-objeto-de-controversia**. 2020. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/infomaterias/2020/07/teletrabalho-ganha-impulso-na-pandemia-mas-regulacao-e-objeto-de-controversia>. Acesso em: 09 jan. 2022.

OMS, Organização Mundial da Saúde. **ICD-11 for Mortality and Morbidity Statistics**, 2022. Disponível em: <https://icd.who.int/>

browse11/l-m/en#/http://id.who.int/icd/entity/129180281. Acesso em: 05 jan. 2022.

POMPEU, Gina Vidal Marcílio; BANDIERA, Cezar Luiz. Quarta revolução industrial, síndrome de burnout e os impactos negativos da automação: como conciliar crescimento econômico e desenvolvimento humano, 2020. **Revista da AJURIS**, Porto Alegre/RS, v. 47, n. 149, dezembro/2020, p. 131-159. Disponível em: [http://ajuris.kinghost.net/OJS2/index.php/REVAJURIS/article/view/1008/Ajuris\\_149%20DT5.pdf](http://ajuris.kinghost.net/OJS2/index.php/REVAJURIS/article/view/1008/Ajuris_149%20DT5.pdf). Acesso em: 09 jan. 2022.

PNUD, Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento. **COVID-19 e desenvolvimento sustentável: avaliando a crise de olho na recuperação**. 1ª. ed. - Brasília, DF: PNUD em parceria com Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF) : Organização das Nações Unidas para a Educação a Ciência e a Cultura (UNESCO) : Organização Pan-americana da Saúde (OPAS), 2021.

RANDOW, Giselle Leite Franklin Von. Et al. **Teletrabalho, hustle culture e burnout: a saúde mental do trabalhador na pandemia e a necessidade do direito à desconexão**, 2021. 16ª Noite Academia, Centro Universitário UNIFACIF. Disponível em: <http://www.pensaracademico.facig.edu.br/index.php/noiteacademica/article/view/2684/2011>. Acesso em: 07 de jan. 2021.

RAY, Jean-Emmanuel. **De la sub/ordination à la sub/organisation**. Paris: Droit Social, 2002a.

RAY, Jean-Emmanuel. **Naissance et avis de décès du droit à la déconnexion, le droit à la vie privée du XXIe siècle**. Paris: Droit Social, 2002b.

REPUBLIQUE FRANÇAISE. **Article L2242-17 du Code du travail, modifié par LOI n°2019-1428 du 24 décembre 2019 - art. 82 (V)**. Paris: Assemblée nationale, 2019. Disponível em: [https://www.legifrance.gouv.fr/codes/article\\_lc/LEGIARTI000039785096/#:~:text=La%20n](https://www.legifrance.gouv.fr/codes/article_lc/LEGIARTI000039785096/#:~:text=La%20n). Acesso em: 09 jan. 2022.

REPUBLIQUE FRANÇAISE. **Chambre sociale, du 2 octobre 2001, 99-42.727. Paris: Cour de Cassation**, 2001. Disponível em:

<https://www.legifrance.gouv.fr/juri/id/JURITEXT000007046319/>.  
Acesso em: 09 jan. 2022.

REPUBLIQUE FRANÇAISE. **Droit à la déconnexion: ce qui est prévu, ce qui ne l'est pas**. Paris: Service-Public.fr, 2021. Disponível em: <https://www.service-public.fr/particuliers/actualites/A14652#:~:text=En%20dehors%20de%20ses%20heures,l'ex%C3%A9cution%20de%20son%20travail>. Acesso em: 09 jan. 2022.

SCALZILLI, Roberta. O direito à desconexão: uma análise crítica do instituto do teletrabalho brasileiro frente ao dano existencial como consequência da jornada excessiva de trabalho em tempos de pandemia, 2020. **Revista TRT 3ª Região**, Belo Horizonte, edição especial, t. ii, jul. 2020, p. 643-664. Disponível em: <https://as1.trt3.jus.br/bd-trt3/bitstream/handle/11103/56362/Revista%20TRT-3%20Covid2019tomo-2-643-664.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. Acesso em: 08 jan. 2022.

SOUTO MAIOR, Jorge Luiz. **Do Direito à Desconexão do Trabalho**, 2003. Disponível em: [https://www.jorgesoutomaior.com/uploads/5/3/9/1/53916439/do\\_direito\\_%C3%A0\\_desconex%C3%A3o\\_do\\_trabalho..pdf](https://www.jorgesoutomaior.com/uploads/5/3/9/1/53916439/do_direito_%C3%A0_desconex%C3%A3o_do_trabalho..pdf). Acesso em: 09 jan. 2022.

**PANDEMIA, MEIO AMBIENTE DO TRABALHO E  
TRABALHO DOMÉSTICO: REFLEXÕES A PARTIR DAS  
NOTIFICAÇÕES DO CEREST NO ESTADO DE SÃO PAULO  
(2018-2021)**

PANDEMIC, WORKING ENVIRONMENT AND DOMESTIC WORK:  
REFLECTIONS FROM NOTIFICATIONS OF CEREST IN THE STATE  
OF SÃO PAULO (2018-2021)

**Catharina Lopes Scodro**

Mestranda em Direito pela Faculdade de Direito de Ribeirão Preto de  
Universidade de São Paulo, com bolsa pela Coordenação de Aperfeiçoamento de  
Pessoal de Nível Superior (Fundação CAPES)

E-mail: [catharina.scodro@usp.br](mailto:catharina.scodro@usp.br)

<http://lattes.cnpq.br/5202927132960365>

**Resumo:** No Brasil, as ações de Saúde do Trabalhador são identificadas como competência do Sistema Único de Saúde (SUS), o que reverberou na estruturação de iniciativas como a Rede Nacional de Atenção Integral à Saúde do Trabalhador (RENAST), os Centros de Referência em Saúde do Trabalhador (CEREST) e a Política Nacional de Saúde do Trabalhador e da Trabalhadora (PNSTT). A PNSTT se direciona aos princípios, às diretrizes e às estratégias do Sistema Único de Saúde (SUS) e abrange todos os trabalhadores e trabalhadoras, mencionando expressamente os trabalhadores domésticos. Nesse sentido, a pesquisa possui o objetivo geral de realizar um panorama dos agravos dos trabalhadores domésticos do período de 2018 a 2021 para identificar se houve mudanças no contexto da pandemia de COVID-19, com base nos dados das notificações do Centro de Referência em Saúde do Trabalhador (CEREST) do estado de São Paulo. Para tanto, o estudo se valeu do raciocínio dedutivo e das técnicas de pesquisa bibliográfica e documental, bem como da análise de dados disponibilizados pelo Centro de Referência em Saúde do Trabalhador (CEREST) do estado de São Paulo, os quais

se referem aos trabalhadores domésticos (homens e mulheres) e estão organizados por Doença Relacionada ao Trabalho (DRT) (“DRT Acidente de Trabalho”; “DRT Exposição a Material Biológico”; “DRT Dermatoses Ocupacionais”; “DRT LER/DORT”; “DRT Pneumoconiose”; e “DRT Transtorno Mental”).

**Palavras-chave:** Pandemia. Meio ambiente do trabalho. Trabalho doméstico. Centro de Referência em Saúde do Trabalhador (CEREST). Estado de São Paulo.

**Abstract:** In Brazil, Occupational Health actions are identified as a competence of the Unified Health System (SUS), which reverberated in the structuring of initiatives such as the National Network for Integral Attention to Workers' Health (RENAST), the Occupational Health Reference Centers (CEREST) and the National Policy on Workers' Health (PNSTT). The PNSTT is directed to the principles, guidelines and strategies of the Unified Health System (SUS) and covers all workers, expressly mentioning domestic workers. In this sense, the research has the general objective of carrying out an overview of the injuries of domestic workers from 2018 to 2021 to identify whether there have been changes in the context of the COVID-19 pandemic, based on data from notifications from the Occupational Health Reference Center (CEREST) of the state of São Paulo. Therefore, the study used deductive method and bibliographic and documental research techniques, as well as the analysis of data provided by the Occupational Health Reference Center (CEREST) in the state of São Paulo, which refer to domestic workers (men and women) and are organized by Work-Related Disease (DRT) (“DRT Accident at Work”; “DRT Exposure to Biological Material”; “DRT Occupational Dermatoses”; “DRT RSI/WRMD”; “DRT Pneumoconiosis”; and “DRT Mental Disorder”).

**Keywords:** Pandemic. Working environment. Domestic work. Occupational Health Reference Center (CEREST). State of São Paulo.

## 1. Introdução

No Brasil, as ações de Saúde do Trabalhador são identificadas como competência do Sistema Único de Saúde (SUS), o que reverberou na estruturação de iniciativas como a Rede Nacional de Atenção Integral à Saúde do Trabalhador (RENAST), os Centros de Referência em Saúde do Trabalhador (CEREST) e a Política Nacional de Saúde do Trabalhador e da Trabalhadora (PNSTT). A PNSTT se direciona aos princípios, às diretrizes e às estratégias do Sistema Único de Saúde (SUS) e abrange todos os trabalhadores e trabalhadoras, mencionando expressamente os trabalhadores domésticos.

Nesse sentido, a pesquisa possui o objetivo geral de realizar um panorama dos agravos dos trabalhadores domésticos do período de 2018 a 2021 para identificar se houve mudanças no contexto da pandemia de COVID-19, com base nos dados das notificações do Centro de Referência em Saúde do Trabalhador (CEREST) do estado de São Paulo. Em relação aos objetivos específicos, destaca-se: mapear os instrumentos relacionados à estruturação do Centro de Referência em Saúde do Trabalhador (CEREST) e realizar o tratamento dos dados pertinentes às notificações dos agravos dos trabalhadores domésticos do período de 2018 a 2021.

Para tanto, o estudo se valeu do raciocínio dedutivo (MARCONI; LAKATOS, 2003, p. 91) e das técnicas de pesquisa bibliográfica e documental, bem como da análise de dados disponibilizados pelo Centro de Referência em Saúde do Trabalhador (CEREST) do estado de São Paulo, os quais se referem aos trabalhadores domésticos (homens e mulheres). Salienta-se que os dados foram gentilmente cedidos pelo Centro de Referência em Saúde do Trabalhador (CEREST) do estado de São Paulo, mediante solicitação<sup>1</sup>, e estão organizados por Doença Relacionada ao

---

<sup>1</sup> Aproveitamos para agradecer ao Centro de Referência em Saúde do Trabalhador (CEREST) do estado de São Paulo e, especificamente, à Divisão Técnica de Vigilância Sanitária do Trabalho (DVST) do Centro de Vigilância Sanitária (CVS) do estado de São Paulo pelos dados cedidos, os quais foram imprescindíveis para

Trabalho (DRT): “DRT Acidente de Trabalho”; “DRT Exposição a Material Biológico”; “DRT Dermatoses Ocupacionais”; “DRT LER/DORT”; “DRT Pneumoconiose”; e “DRT Transtorno Mental”.

## **2. Panorama de regulação da saúde no cenário pós-constituição de 1988 e estrutura para a saúde do trabalhador**

Em 1988, a promulgação da Constituição Federal impactou diretamente na regulação dos direitos relacionados à saúde, pelo seu reconhecimento como direito social (artigo 6º) e um “direito de todos e dever do Estado, garantido mediante políticas sociais e econômicas” (artigo 196). No que concerne ao dever do Estado, previu-se as competências do Sistema Único de Saúde (SUS) como, por exemplo, a execução das ações de saúde do trabalhador (artigo 200, II) e da colaboração na proteção do meio ambiente, incluindo explicitamente o meio ambiente do trabalho (artigo 200, VIII).

Tal inclusão possibilitou o reconhecimento do meio ambiente do trabalho pelo instrumento, o que dialoga com a previsão de que “Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado” (artigo 225, da Constituição). Esta previsão se relaciona às diferentes dimensões do meio ambiente, isto é, natural, urbana, cultural e do trabalho (FELICIANO, 2002).

A defesa e a preservação do meio ambiente do trabalho se impõem ao Poder Público e à coletividade, o que se relaciona diretamente à previsão das competências do Sistema Único de Saúde e à saúde e segurança do trabalhador. Salienta-se que, para viabilizar a sua concretização, foi preciso mobilizar uma “rede de serviços de saúde [...] [e] A expansão da Saúde do Trabalhador no Sistema Único de Saúde (SUS) [que] significa a conquista de direitos da saúde do usuário/trabalhador” (ATZINGEN, 2010, p. 40).

Tal mobilização pode ser percebida pela publicação de instrumentos como, por exemplo, a Lei 8.080 de 1990, que regula as

---

a realização do estudo e da respectiva pesquisa desenvolvido no âmbito do Mestrado.

ações e serviços de saúde que formam o Sistema Único de Saúde. O SUS é regido por princípios relacionados à universalidade de acesso, à integralidade e igualdade de assistência, ao direito à informação e, dentre outros, à participação da comunidade (artigo 7º, da Lei 8.080 de 1990).

Observa-se que o instrumento reconhece o trabalho como “determinante(s) e condicionante(s)” (artigo 3º, da Lei 8.080 de 1990) da saúde, o que implica na previsão de ações relacionadas à Saúde de Trabalhador, isto é, “um conjunto de atividades que se destina [...] à promoção e proteção da saúde dos trabalhadores, assim como visa à recuperação e reabilitação da saúde dos trabalhadores submetidos aos riscos e agravos advindos das condições de trabalho” (artigo 6º, § 3º, da Lei 8.080 de 1990).

Não obstante a previsão, o fortalecimento da Saúde de Trabalhador se deu com a instituição da Rede Nacional de Atenção Integral à Saúde do Trabalhador (RENAST) pela Portaria MS/GM 1.679 de 2002, a qual se estruturou na organização e implantação de ações na rede de Atenção Básica e no Programa de Saúde da Família (PSF); rede de Centros de Referência em Saúde do Trabalhador (CRST); e ações na rede assistencial de média e alta complexidade do SUS (artigo 3º).

A RENAST foi alterada com a Portaria MS/GM 2.437 de 2005 e a Portaria MS/GM 2.728 de 2009, o que reverberou na “implementa[ção de] políticas públicas para a promoção, vigilância e assistência, principalmente por intermédio dos Centros de Referência em Saúde do Trabalhador (CEREST)” (CARDOSO; ARAÚJO, 2016). Tais Centros, para além de possibilitarem a implementação da Rede Nacional de Atenção Integral à Saúde do Trabalhador, possuem a “função dar subsídio técnico para o SUS, nas ações de promoção, prevenção, vigilância, diagnóstico, tratamento e reabilitação em saúde dos trabalhadores urbanos e rurais” (Art. 7º, Portaria GM/MS 2.728 de 2009).

Tais Centros de Referência se organizam pela abrangência – isto é, podem ser estaduais ou regionais – e se integram para “execução, organização e estruturação da assistência de média e alta

complexidade, relacionados com os problemas e agravos à saúde [...]” (Anexo II, da Portaria MS/GM 1.679 de 2002). Tal assistência abrange agravos à saúde<sup>2</sup> como, por exemplo: câncer ocupacional, problemas de saúde provocados pela radiação ionizante, asbestose (exposição ao amianto), transtornos mentais, dermatoses ocupacionais, pneumoconioses e Lesões por Esforços Repetitivos/Distúrbios Osteomusculares Relacionados ao Trabalho (LER/DORT).

Ainda, desde a Portaria MS/GM 1.823/2012, a Política Nacional de Saúde do Trabalhador e da Trabalhadora (PNSTT) foi instituída, dispondo sobre as atribuições e a articulação do CEREST. A PNSTT<sup>3</sup> se propõe a “definir os princípios, as diretrizes e as estratégias a serem observados pelas três esferas de gestão do Sistema Único de Saúde (SUS), para o desenvolvimento da atenção integral à saúde do trabalhador” (artigo 2º, da Portaria MS/GM 1.823 de 2012). Tal Portaria foca no tratamento prioritário dos trabalhadores que sejam “pessoas e grupos em situação de maior vulnerabilidade, como aqueles inseridos em atividades ou em relações informais e precárias de trabalho [...]” (artigo 7º, da Portaria MS/GM 1.823 de 2012).

A PNSTT abrange todos os trabalhadores e trabalhadoras, “independentemente de sua localização, urbana ou rural, de sua forma de inserção no mercado de trabalho, formal ou informal, de seu vínculo empregatício, público ou privado, assalariado, autônomo, avulso, temporário, cooperativados, aprendiz,

---

<sup>2</sup> De acordo com Sheila Duarte Pereira (2007, p. 05), os agravos à saúde são definidos como “mal ou prejuízo à saúde de um ou mais indivíduos, de uma coletividade ou população”.

<sup>3</sup> A Política Nacional de Saúde do Trabalhador e da Trabalhadora (PNST) não se confunde com a Política Nacional de Segurança e Saúde no Trabalho (PNSST), a qual é de responsabilidade dos Ministérios do Trabalho e Emprego, da Saúde e da Previdência Social e possui os seguintes objetivos: “[...] a promoção da saúde e a melhoria da qualidade de vida do trabalhador e a prevenção de acidentes e de danos à saúde advindos, relacionados ao trabalho ou que ocorram no curso dele, por meio da eliminação ou redução dos riscos nos ambientes de trabalho [...]” (BRASIL, 2011).

estagiário, doméstico, aposentado ou desempregado” (artigo 3º, da Portaria MS/GM 1.823 de 2012).

### **3. Trabalho doméstico e notificações no cerest do estado de são paulo (2018-2021): reflexões no cenário da pandemia de covid-19**

A estruturação da Política Nacional de Saúde do Trabalhador e da Trabalhadora (PNSTT) considera a Rede Nacional de Atenção Integral à Saúde do Trabalhador (RENAST) e os Centros de Referência em Saúde do Trabalhador (CEREST). Observa-se que, na Portaria MS/GM 1.823 de 2012, a previsão da abrangência possibilita o alcance das iniciativas e ações à pluralidade de trabalhadores, como os trabalhadores domésticos.

Tal Portaria, ao mencionar expressamente os que se ativam no trabalho doméstico, sinaliza o possível rompimento de uma lógica pautada na invisibilidade do grupo. De acordo com Guido Boni (2011, p. 581), de modo geral, o trabalho doméstico possui uma “invisibilidade aos olhos da lei”, o que se dá, por exemplo, pelo exercício do trabalho em locais isolados e a dificuldade de organização em sindicatos.

Ainda, para Adélia Araújo Buriti e Ana Virgínia Moreira Gomes (2021, p. 114), percebe-se uma ironia ao verificar que “as mesmas características que contribuem para a vulnerabilidade do trabalho doméstico foram usadas como motivos para que o Direito do Trabalho, tanto no âmbito internacional, quanto nacional, excluísse as trabalhadoras domésticas da proteção legal garantida a trabalhadores em fábricas, lojas, escritórios”.

No Brasil, a regulação do trabalho doméstico se dá, principalmente, pela Constituição Federal de 1988 – a qual, desde a publicação da Emenda Constitucional 72/2013 passou a estender alguns direitos do artigo 7º aos trabalhadores domésticos – e pela Lei Complementar 150/2015. Tal Lei se propôs a regular a atividade, com previsões relacionadas ao salário, à jornada de trabalho, ao encerramento do contrato de trabalho, ao aviso prévio e outros.

Percebe-se que a Lei Complementar enfatizou aspectos relacionados à jornada de trabalho e restou silente quanto aos outros direitos que envolvem a saúde e segurança do trabalhador, reiterando um cenário de invisibilidade perante a lei para os trabalhadores domésticos.

Nesse sentido, considerando a previsão expressa dos “domésticos” na Portaria GM/MS 1.823 de 2012, a pesquisa se propôs a realizar um panorama dos agravos dos trabalhadores domésticos do período de 2018 a 2021 para identificar se houve mudanças no contexto da pandemia de COVID-19.

Acerca da pandemia de COVID-19, em 2020, a disseminação do “novo coronavírus” (Sars-CoV-2) levou ao decreto de uma “emergência de saúde pública de importância internacional” (ESPII), na qualidade de nível mais elevado de alerta previsto no Regulamento Sanitário Internacional (2005) da Organização Mundial de Saúde (OMS) (BRASIL, 2009). Após a decretação pela OMS, o cenário de intensificação de disseminação do vírus levou o Estado brasileiro à publicação da Portaria nº 188 do Ministério da Saúde, que decretou a “emergência de saúde pública de importância nacional” (ESPIN), regulada pelo Decreto 7.616/2011.

Ressalte-se que, em 11 de março de 2020<sup>4</sup>, a Organização Mundial da Saúde decretou a COVID-19 como uma “pandemia” (OPAS BRASIL, 2020), a qual consiste na disseminação de uma nova doença mundialmente, no qual um novo vírus surge e se espalha, sem que a maioria das pessoas possua qualquer imunidade (WHO, 2010).

No Brasil, para viabilizar as medidas de enfrentamento, as atividades essenciais e os serviços públicos foram definidos – e, portanto, regulamentados – com a publicação de instrumentos (federais, estaduais e municipais) como, por exemplo, o Decreto nº 10.282, de 20 de março de 2020, e o Decreto nº 10.292, de 25 de março de 2020, ambos no âmbito federal.

---

<sup>4</sup> À época, havia mais de 118 mil casos de infecções pela doença em 114 países (OPAS BRASIL, 2020).

De acordo com os dados atualizados até 25 de março de 2021, o Brasil possuía 303.880 mortes e 12.331.384 casos confirmados (CONGRESSO EM FOCO, [s/a]). Salienta-se que o estado de São Paulo possui a maior quantidade de casos de infecção (2.370.885) e de mortes (69.503) causadas pelo “novo coronavírus” (CONGRESSO EM FOCO, [s/a]). Essa quantidade de infecções reverbera na saúde do trabalhador e de grupos como, por exemplo, os trabalhadores domésticos.

Nesse sentido, investigou-se o período de 2018 a 2021 no estado de São Paulo<sup>5</sup>, no qual, de acordo com os dados de Doenças Relacionadas ao Trabalho (DRT) de trabalhadores domésticos do estado de São Paulo disponibilizados mediante solicitação, identificaram-se: 2.565 notificações por “DRT Acidente de Trabalho”; 418 notificações por “DRT Exposição a Material Biológico”; 01 notificação por “DRT Dermatose Ocupacional”; 144 notificações por “DRT LER/DORT”; 06 notificações por “DRT Pneumoconiose”; e 14 notificações por “DRT Transtorno Mental”.

Tabela 1: Agravos à saúde dos trabalhadores domésticos, por DRT (2018-2019)

<b>Agravo à saúde</b>	<b>2018</b>	<b>2019</b>	<b>2020</b>	<b>2021</b>
<b>DRT Acidente de Trabalho</b>	816	850	558	341
<b>DRT Exposição a Material Biológico</b>	744	142	77	75
<b>DRT Dermatose Ocupacional</b>	0	01	0	0
<b>DRT LER/DORT</b>	276	46	31	21
<b>DRT Pneumoconiose</b>	0	0	0	0
<b>DRT Transtorno Mental</b>	04	04	01	05

Fonte: Dados solicitados e gentilmente cedidos pelo Centro de Referência em Saúde do Trabalhador (CEREST) do estado de São Paulo.

<sup>5</sup> No estado de São Paulo, o Centro de Referência em Saúde do Trabalhador (CEREST) vincula-se ao Centro de Vigilância Sanitária (CVS) e insere-se na Divisão de Vigilância em Saúde do Trabalhador (DVST) (Resolução SS 4 de 2012). Ainda, a sua estrutura conta com uma unidade de abrangência estadual – responsável por gentilmente ceder os dados – e 40 unidades de abrangência estadual (CVS, [s/a]).

Verifica-se que, no período da pandemia de COVID-19 (fevereiro de 2020 a 2021), foram registrados: 32% das notificações por “DRT Acidente de Trabalho”; 33% das notificações por “DRT Exposição a Material Biológico”; 100% das notificações por “DRT Dermatose Ocupacional”; 34% das notificações por “DRT LER/DORT”; nenhuma notificação por “DRT Pneumoconiose”; e 42% das notificações por “DRT Transtorno Mental”.

Considerando que a “DRT Dermatose Ocupacional” possuiu uma única notificação, observa-se que, no período da pandemia de COVID-19, as notificações por “DRT Transtornos Mentais” representaram um percentual significativo. A despeito de não ser possível correlacionar diretamente com o contexto do “novo coronavírus”, o cenário suscita reflexões, relacionadas, sobretudo, à saúde mental dos trabalhadores domésticos na pandemia.

De acordo com o Centro de Vigilância Sanitária (2021), “DRT Transtornos Mentais” inclui “Todo caso de sofrimento emocional em suas diversas formas de manifestação tais como: choro fácil, tristeza, medo excessivo, doenças psicossomáticas, agitação, irritação, nervosismo, ansiedade, taquicardia, sudorese, insegurança, entre outros sintomas que podem indicar o desenvolvimento ou agravamento de transtornos mentais [...]”. Em relação à Classificação Internacional de Doenças (CID), o “DRT Transtornos Mentais” compreende: “Transtornos mentais e comportamentais” (F00 a F99), “Alcoolismo” (Y90 e Y91), “Síndrome de Burnout” (Z73.0), “Sintomas e sinais relativos à cognição, à percepção, ao estado emocional e ao comportamento” (R40 a R46), “Pessoas com riscos potenciais à saúde relacionados com circunstâncias socioeconômicas e psicossociais” (Z55 a Z65), “Circunstância relativa às condições de trabalho” (Y96) e “Lesão autoprovocada intencionalmente” (X60 a X84).

Tabela 2: Agravos à saúde dos trabalhadores domésticos, por gênero (2018-2019)

<b>Agravo à saúde</b>	<b>Homens</b>	<b>Homens (%)</b>	<b>Mulheres</b>	<b>Mulheres (%)</b>
<b>DRT Acidente de Trabalho</b>	875	34,2 %	1690	65,8 %
<b>DRT Exposição a Material Biológico</b>	67	16,1 %	351	83,9 %
<b>DRT Dermatose Ocupacional</b>	0	0 %	01	100 %
<b>DRT LER/DORT</b>	10	7 %	134	93 %
<b>DRT Pneumoconiose</b>	0	0 %	0	0 %
<b>DRT Transtorno Mental</b>	01	7,2 %	13	92,8 %

Fonte: Dados solicitados e gentilmente cedidos pelo Centro de Referência em Saúde do Trabalhador (CEREST) do estado de São Paulo.

Percebe-se que os dados se referem a 953 homens e a 2.189 mulheres, as quais representam cerca de 70% dos trabalhadores domésticos acometidos por agravos à saúde e atendidos nas unidades dos Centros de Referência em Saúde do Trabalhador. Tal dado reitera a prestação do trabalho doméstico como uma atividade desempenhada, sobretudo, por mulheres.

Ainda, os dados indicam que a maioria das notificações dos trabalhadores domésticos – homens e mulheres – foi motivada por “DRT Acidente de Trabalho” e por “DRT Exposição a Material Biológico”.

No que concerne às disparidades de gênero, verificou-se que, para além da “DRT Dermatose Ocupacional” que contou com uma notificação, as notificações por “DRT LER/DORT”, por “DRT Transtorno Mental” e por “DRT Exposição a Material Biológico” se referem a mulheres em um percentual superior a 80%.

#### 4. Conclusões

A pesquisa se propôs a realizar um panorama dos agravos dos trabalhadores domésticos do período de 2018 a 2021 para identificar se houve mudanças no contexto da pandemia de COVID-19. Nesse sentido, inicialmente, foi realizado um panorama da regulação da saúde no cenário posterior à Constituição de 1988 e da estrutura voltada para a Saúde do Trabalhador.

Em relação à estrutura, destaca-se a competência do Sistema Único de Saúde e a instituição da Rede Nacional de Atenção Integral à Saúde do Trabalhador (RENAST) e dos Centros de Referência em Saúde do Trabalhador (CEREST). A RENAST e o CEREST passaram, com a Portaria MS/GM 1.823/2012, a integrar a Política Nacional de Saúde do Trabalhador e da Trabalhadora (PNSTT).

A PNSTT se direciona aos princípios, às diretrizes e às estratégias do Sistema Único de Saúde (SUS) e abrange todos os trabalhadores e trabalhadoras, mencionando expressamente os trabalhadores domésticos. Tal menção sinaliza o possível rompimento de uma lógica pautada na invisibilidade do grupo, o qual é regulado, principalmente, pela Constituição Federal de 1988 e pela Lei Complementar 150/2015.

No período de 2018 a 2021, o CEREST do estado de São Paulo contou com 3.991 notificações de agravos de DRT (Acidente de Trabalho; Exposição a Material Biológico; Dermatose Ocupacional; LER/DORT; Pneumoconiose; e Transtorno Mental). Na pandemia de COVID-19, as notificações por DRT Transtornos Mentais representaram um percentual significativo e se referem, sobretudo, às mulheres – que representam cerca de 70% dos trabalhadores que sofreram agravos à saúde.

Tais resultados suscitam reflexões relacionadas, sobretudo, à saúde mental das trabalhadoras domésticas no Brasil e, especialmente, no período da pandemia. Não obstante a menção dos trabalhadores domésticos na PNSTT sinalize um possível rompimento de uma lógica pautada na invisibilidade do grupo, é preciso estruturar iniciativas que observem a vulnerabilidade do

grupo e suas características específicas, como, por exemplo, o local de prestação de serviços.

## 5. Referências

ATZINGEN, Regina Helena Von. **O direito à saúde e ao trabalho: um estudo de caso no centro de referência em saúde do trabalhador (CEREST) regional de Ribeirão Preto – SP.** 2010. Dissertação (Mestrado em Enfermagem Psiquiátrica) – Escola de Enfermagem de Ribeirão Preto, Universidade de São Paulo, Ribeirão Preto, 2010.

BONI, Guido. The 189th ILO Convention: a new era for domestic workers? **Transfer – European Review of Labour and Research**, Vol. 17, No. 4, p. 581-585, 2011.

BRASIL. **Regulamento Sanitário Internacional: RSI – 2005.** 2009. Disponível em: <https://www.gov.br/anvisa/pt-br/assuntos/paf/regulamento-sanitario-internacional/arquivos/7181json-file-1>. Acesso em: 13 set. 2021.

BURITI, Adélia Araújo; GOMES, Ana Virgínia Moreira. **A REGULAÇÃO DO TRABALHO DOMÉSTICO PELO DIREITO DO TRABALHO COMO UM PROCESSO INACABADO:** um estudo de caso de demandas judiciais de trabalhadoras em Quixadá, Ceará. *Revista da Faculdade Mineira de Direito*, Vol. 24, No. 47, p. 113- 2021.

CARDOSO, Mariana de Castro Brandão; ARAÚJO, Tânia Maria de. Os Centros de Referências em Saúde do Trabalhador e as ações em saúde mental: um inquérito no Brasil. **Revista Brasileira de Saúde Ocupacional [online]**, v. 41, 2016.

CONGRESSO EM FOCO. **Painel COVID-19.** [s/a]. Disponível em: <https://congressoemfoco.uol.com.br/covid19/index.html>. Acesso em: 26 mar. 2021.

CVS. **1º Boletim Quadrimestral do Estado de São Paulo sobre os Agravos à Saúde dos Trabalhadores – SINAN – SUS.** 2015.

Disponível em: <http://www.cvs.saude.sp.gov.br/zip/1%C2%BABoletimEpidemiol%C3%B3gico2015.pdf>. Acesso em: 15 nov. 2021.

**CVS. Orientações Técnicas para a Notificação dos Transtornos Mentais Relacionados ao Trabalho (TMRT).** 2021. Disponível em: <http://www.cvs.saude.sp.gov.br/zip/TMRT%202021.pdf>. Acesso em: 15 nov. 2021.

**CVS. Rede de Atenção à Saúde do Trabalhador.** [s/a]. Disponível em: [http://www.cvs.saude.sp.gov.br/apresentacao.asp?te\\_codigo=21](http://www.cvs.saude.sp.gov.br/apresentacao.asp?te_codigo=21). Acesso em: 15 nov. 2021.

FELICIANO, Guilherme Guimarães. Meio ambiente do trabalho: aspectos gerais e propedêuticos. **Revista do Tribunal Regional do Trabalho da 15ª Região**, Campinas, SP, n. 20, p. 160-203, jul./set. 2002.

MARCONI, M. A; LAKATOS, E. M. **Metodologia científica**. 5 ed. São Paulo: Atlas, 2003.

OPAS BRASIL. **OMS afirma que COVID-19 é agora caracterizada como pandemia.** 11 mar. 2020. Disponível em: [https://www.paho.org/bra/index.php?option=com\\_content&view=article&id=6120:oms-afirma-que-covid-19-e-agora-caracterizada-como-pandemia&Itemid=812](https://www.paho.org/bra/index.php?option=com_content&view=article&id=6120:oms-afirma-que-covid-19-e-agora-caracterizada-como-pandemia&Itemid=812). Acesso em: 26 mar. 2021.

PEREIRA, Sheila Duarte. **Conceitos e Definições da Saúde e Epidemiologia usados na Vigilância Sanitária.** 2007. Disponível em: [http://www.cvs.saude.sp.gov.br/pdf/epid\\_visu.pdf](http://www.cvs.saude.sp.gov.br/pdf/epid_visu.pdf). Acesso em: 10 jan. 2022.

WHO. **What is a pandemic?** 24 fev. 2010. Disponível em: [https://www.who.int/csr/disease/swineflu/frequently\\_asked\\_questions/pandemic/en/](https://www.who.int/csr/disease/swineflu/frequently_asked_questions/pandemic/en/). Acesso em: 26 mar. 2021.

# REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA NA AMAZÔNIA LEGAL: ENTRE A GRILAGEM E A FUNÇÃO SOCIOAMBIENTAL DA PROPRIEDADE E DA POSSE

LAND REGULARIZATION IN THE LEGAL AMAZON:  
BETWEEN LAND GRABBING AND THE SOCIO-  
ENVIRONMENTAL FUNCTION OF PROPERTY AND  
OWNERSHIP

**Larissa Ferreira Porto**

Bacharela e Mestranda em Direito

Faculdade de Direito de Ribeirão Preto da Universidade de São Paulo  
(FDRP/USP)

E-mail: [larissa.porto@alumni.usp.br](mailto:larissa.porto@alumni.usp.br)

<http://lattes.cnpq.br/6755017558584482>

**Resumo:** O artigo debate a regularização fundiária de terras públicas da União na Amazônia Legal, com o objetivo de avaliar se a legislação e as modificações propostas pelos Projetos de Lei n. 2.633/2020 e 510/2021 na Lei n. 11.952/2009 são compatíveis com o combate à grilagem de terras, observando-se o princípio da função socioambiental da propriedade e da posse previsto no art. 186 da Constituição como parâmetro para a destinação de terras públicas. O método de abordagem utilizado é hipotético-dedutivo, construído sobre a hipótese de que as possíveis modificações advindas das alterações legislativas em debate privilegiam medidas que contrariam o referido princípio, de forma a favorecer a apropriação ilegal e antissocial. Já os métodos de procedimento e técnicas de pesquisa usados são o método comparativo, a pesquisa documental e a pesquisa bibliográfica não sistematizada. Como resultados, o artigo destaca a possível ineficiência das propostas para mitigar os problemas já existentes na região, como o desmatamento e os conflitos agrários. A importância do tema reside no fato de que a grilagem é um entrave presente na Região Norte há anos e que, embora a política relativa a questão já tenha

sido modificada por diversas vezes, parece ainda não ter solucionado o problema.

**Palavras-chave:** Amazônia Legal. Grilagem. Regularização fundiária. Função socioambiental. Projeto de Lei n. 2.633/20. Projeto de Lei n. 510/21.

**Abstract:** The article discusses the land regularization of public lands of the Union in the Legal Amazon, with the objective of evaluating whether the legislation and modifications proposed by Bills No. 2,633/2020 and 510/2021 in Law n. 11,952/2009 are compatible with the fight against land grabbing, observing the principle of the socio-environmental function of property and possession provided for in art. 186 of the Constitution as a parameter for the allocation of public lands are compatible with the fight against land grabbing, observing the socio-environmental function of property and ownership principle. The method of approach used is hypothetical-deductive, constructed on the hypothesis that the possible changes departing from the proposals under discussion favor measures that are contrary to the said principle, in order to favor illegal and antisocial appropriation. On the other hand, the procedure methods and research techniques used are essentially the comparative method, documentary research and non-systematized bibliographic research. As a result, the article highlights the possible inefficiency of proposals to mitigate existing problems in the region, such as deforestation and agrarian conflicts. The importance of the issue lies in the fact that the land grabbing has been an obstacle present in the Northern Region for years and that, although the policy on the issue has already been modified several times, it seems that it has not yet solved the problem.

**Key-words:** Legal Amazon. Land grabbing. Land regularization. Social and environmental function. Bill n. 2633/20. Bill n. 510/21.

## 1. Introdução

A concentração de terras é um problema histórico no Brasil. Na Amazônia Legal, a distribuição e a concentração fundiária ganham ainda outros contornos, uma vez que a região tem características naturais que interferem na forma de ocupação do território. Nesse sentido, as terras se dividem entre florestas públicas, terras indígenas, unidades de conservação, além de áreas rurais e urbanas com e sem destinação definida (AZEVEDO-RAMOS *et al.*, 2020).

Além disso, a região concentra a maior taxa de conflitos agrários no país (CPT, 2020, 2021), já que há, também, uma disputa por terras cuja titulação não está definida (OLIVEIRA, 2005; TORRES; DOBLAS; ALARCON, 2017). Ademais, a grande extensão de áreas públicas sem destinação é apontada como uma grave causa do desmatamento (AZEVEDO-RAMOS *et al.*, 2020; AZEVEDO-RAMOS; MOUTINHO, 2018).

Tendo em vista a conflitualidade existente na região em relação a posse e propriedade das terras, em 2009 foi editada a Lei n. 11.952, que dispõe sobre a regularização fundiária, rural e urbana, na Amazônia Legal. A norma, segundo a exposição de motivos da Medida Provisória n. 458/2009, que a originou, tem como objetivo aumentar a segurança jurídica e permitir a inserção produtiva e o acesso às políticas públicas para os ocupantes de terras públicas. Isso porque, no contexto em que foi editada, a legislação era necessária para conter “a grilagem de terras, o acirramento dos conflitos agrários e o avanço do desmatamento” (BRASIL, 2009a).

Entretanto, a norma e suas alterações posteriores, em especial aquelas trazidas pela Lei n. 13.465/2017, são criticadas por estudiosos e entidades ligadas à preservação ambiental, uma vez que facilitariam a grilagem de terras públicas (BRITO, 2020, 2021; OLIVEIRA, 2010; PRIETO, 2020). As principais críticas a esse respeito dizem que as constantes flexibilizações e a ausência de efetiva fiscalização quanto aos danos ambientais causados por

ocupações irregulares permitem um constante avanço de apropriações ilícitas na Amazônia, mesmo no período mais recente.

Dessa forma, o presente artigo tem como objetivo geral identificar se os Projetos de Lei n. 2.633/2020 e 510/2021, que atualmente discutem novas flexibilizações para a regularização fundiária na Amazônia Legal, são compatíveis com o combate à grilagem de terras, observando-se a função socioambiental da propriedade e da posse, proposta pelo art. 186 da Constituição Federal, quando se trata de imóveis rurais. Em menor medida, o trabalho tem como objetivos específicos distinguir a grilagem de terras da posse legítima e avaliar a política de regularização fundiária na Amazônia Legal e sua relação (ou não) com a grilagem de terras.

O método de abordagem utilizado é hipotético-dedutivo, construído sobre a hipótese de que os Projetos de Lei n. 2.633/2020 e n. 510/2021 privilegiam medidas que vão de encontro ao princípio da função social da propriedade e da posse, principal variável para a observação da hipótese.

Já os métodos de procedimento e técnicas de pesquisa usados são, essencialmente, o método comparativo, a pesquisa documental e a pesquisa bibliográfica não sistematizada. O primeiro é fundamental para a análise do impacto dos projetos de lei analisados. O segundo, por sua vez, se faz pela análise do relatório de auditoria do processo n. 031.961/2017-7, do Tribunal de Contas da União, sob relatoria da Min. Ana Arraes (BRASIL, 2019). A pesquisa bibliográfica, por fim, é de suma importância para a descrição e estruturação dos conceitos utilizados, como função socioambiental, grilagem e regularização fundiária.

Dessa forma, na primeira parte, o artigo discute a visão constitucional a respeito da destinação das terras públicas e o princípio da função socioambiental da propriedade e da posse. Na segunda parte, apresenta a grilagem como um problema existente na região e apresenta a política de regularização fundiária vigente. Na terceira parte, analisa as alterações propostas pelos projetos de lei que estão em debate no Congresso Nacional, considerando as principais críticas existentes e os resultados da auditoria do

Tribunal de Contas da União. Ao final, o artigo conclui se as alterações propostas para a legislação solucionam ou não os principais desafios para o programa, em especial aqueles relativos ao desmatamento e a concentração fundiária.

## **2. A destinação de terras públicas e a função socioambiental da propriedade e da posse**

A Amazônia Legal é uma região marcada por particularidades. Em relação a característica fundiária, as terras públicas representam cerca de 74% da área total da região. Dessas, 39% corresponde às terras indígenas e 32% às unidades de conservação, enquanto, da parcela não destinada, 20% corresponde às florestas públicas, e 9% a outras terras públicas não destinadas (SALOMÃO *et al.*, 2021).

Sob a perspectiva constitucional, as terras indígenas e aquelas ocupadas por remanescentes de quilombos possuem prioridade de destinação em relação aos demais usos, conforme se desprende do art. 231 e parágrafos, bem como do art. 68 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT). Além disso, há especial atenção para as terras públicas necessárias a proteção dos ecossistemas naturais (art. 235, §5º). Por fim, a Constituição Federal de 1988 estipula, no art. 188, que “a destinação de terras públicas e devolutas será compatibilizada com a política agrícola e com o plano nacional de reforma agrária” (BRASIL, 1988).

Não é demais afirmar que, se houver conflito de interesses em uma mesma área, os que têm direito de preferência na regularização fundiária são: primeiro, as posses tradicionalmente ocupadas pelos índios e pelas comunidades de quilombolas; em segundo lugar, as áreas necessárias à proteção dos ecossistemas naturais e as ocupadas pelas populações tradicionais; em terceiro lugar, as glebas de terras destinadas à reforma agrária (propriedade familiar) e, por último, as glebas para as atividades agroambientais (agricultura, pecuária, extrativismo ou misto), para imóveis médios e grandes (IPAM, 2006).

Por força desses dispositivos, especialmente o art. 188, é possível afirmar que a destinação das terras públicas (nesse caso, as rurais), sobretudo às da União, devem atender ao princípio da função socioambiental da propriedade e da posse. Isso porque o art. 186, que estabelece os requisitos para cumprimento da função socioambiental, está previsto no Capítulo III do Título VII da Constituição, que trata especificamente da política agrícola e fundiária e da reforma agrária (BRASIL, 1988).

De acordo com Roberto Wagner Marquesi, a função social (ou, como preferimos, função socioambiental) da propriedade rural, deverá atender, simultaneamente os elementos econômico, econômico-ambiental, social e humano-social da propriedade (2012). José Helder Benatti chama tal princípio de “função ecológica” do imóvel rural, dando destaque para a destinação da terra que assegure a proteção dos recursos naturais (BENATTI, 2008, p. 22).

Para o Instituto de Pesquisas Ambientais da Amazônia (IPAM), a função social da propriedade tem duas funções: ecológica e produtiva. Por essa razão, a visão de que a propriedade cumpre a função social apenas quando produz estaria equivocada (IPAM, 2006, p. 62). É necessário que o equilíbrio ecológico seja assegurado, especialmente em razão das particularidades do bioma.

Vale dizer que, no momento atual, cresce a preocupação com o desmatamento na região. De acordo com os dados obtidos pela plataforma TerraBrasilis, que consta com dados do sistema de monitoramento PRODES, do Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais (INPE), o desmatamento na Amazônia alcançou 10.129 km<sup>2</sup> em 2019 e 10.851 km<sup>2</sup> em 2020. Os números não ultrapassavam a casa dos 10.000 km<sup>2</sup> desde 2008 e são mais que o dobro que a menor taxa registrada desde 1998 (4.571 km<sup>2</sup>, em 2012) (BRASIL, 2021). Além disso, o desmatamento cresce em áreas sem destinação definida: em 2019 e 2020, 87% do desmatamento em terras públicas ocorreu em florestas sem destinação (SALOMÃO *et al.*, 2021).

Além da responsabilidade ambiental e de forma complementar a ela, é necessário ainda destacar o aspecto social e humano social do uso e destinação da terra, seja pela importância da exploração que

respeite às normas trabalhistas e garanta o bem-estar dos proprietários e trabalhadores, bem como coíba a exploração de mão de obra análoga a de escravo. Nesse sentido, a própria Constituição Federal, desde 2014, prevê o confisco dos imóveis que empreguem trabalhadores nessa situação (BRASIL, 1988).

Isso posto, ainda é de suma importância ter em vista que a propriedade privada na Amazônia Legal é, também, um indicador de desigualdade social. De acordo com dados obtidos por meio dos resultados preliminares do Censo Agropecuário realizado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), imóveis pequenos, de até 100 hectares, são pouco mais de 80% do total de estabelecimentos agropecuários da Amazônia Legal, acrescida da totalidade do estado do Maranhão, embora corresponda apenas a 12,6% da área ocupada por esses imóveis. Em contrapartida, imóveis de mais de 10.000 hectares ocupam uma área quase duas vezes maior, embora sejam apenas 0,14% do total de estabelecimentos (BRASIL, 2018).

Além, disso, é mister destacar que a Amazônia Legal concentra, também, a maior parte dos conflitos por terra do país. Em 2019, a Comissão Pastoral da Terra (CPT) identificou que 64% das famílias que sofreram invasão por grileiros, madeireiros e fazendeiros estavam na Amazônia. A Região Norte, cujos estados fazem parte da Amazônia Legal, concentrava mais de 57% das ameaças de morte e de 62% dos assassinatos. Em 2020, 62,5% dos conflitos por terra registrados pela CPT no Brasil ocorreram na Amazônia Legal (CPT, 2020, 2021).

Dessa forma, a distribuição de terras na Amazônia Legal, especialmente das terras públicas, deve atender não somente a prioridade constitucional, mas também a redução das desigualdades e o respeito ao meio ambiente. Também por isso é que a posse, tanto quanto a propriedade, deve cumprir a função socioambiental, conforme afirmam Roberto Wagner Marquesi (2012, p. 123) e Marcos Alcino de Azevedo Torres (2010, p. 345).

Ou seja, a posse e a propriedade devem, ambas, atentar ao princípio da função socioambiental quanto ao uso da terra. Deve,

portanto, respeitar todos os postulados elencados pelo art. 186 da Constituição Federal. Para o IPAM (2006, p. 64):

[...] quando a propriedade não cumpre a sua função ecológica a que está obrigada pela Constituição, independentemente dos níveis de produtividade alcançados, não só está desvirtuando o seu conteúdo essencial e violando os limites de seu exercício, como também está lesando um bem jurídico protegido, que é o meio ambiente em amplo sentido.

Essa exigência é ainda mais relevante ao se tratar da destinação das terras públicas. Conforme destacado, os usos prioritários já possuem uma característica socioambiental relevante. Associado a isso, qualquer medida de destinação de terras públicas para fins privados deve ser compatível com a função socioambiental (IPAM, 2006, p. 22). Sob esse prisma, a política de regularização fundiária na Amazônia Legal deve observar o uso prioritário e, ainda que não seja prioritária, atender a função socioambiental, em todos os seus elementos.<sup>3</sup>

### **3. A grilagem de terras na contramão da função socioambiental**

As terras públicas, nas quais se inserem as terras devolutas<sup>6</sup>, são bens públicos. Dessa forma, sua transferência para o domínio particular, quando não corresponder a uso prioritário, exige regramento específico. Atualmente, o art. 29, incisos I e II, da Lei n. 6.383/1976 (BRASIL, 1976), prevê como legítima a posse de até cem hectares daqueles que, não sendo proprietários de outro imóvel rural, comprovem a morada permanente e cultura efetiva, pelo prazo mínimo de um ano, observando o processo de discriminação<sup>7</sup> das terras da União.

---

<sup>6</sup> O conceito de terras devolutas, no Direito brasileiro, tem caráter residual. Segundo Maria Sylvia Zanella Di Pietro, terras devolutas são “todas as terras existentes no território brasileiro, que não se incorporaram legitimamente ao domínio particular, bem como as já incorporadas ao patrimônio público, porém não afetadas a qualquer uso público” (PIETRO, 2018) .

<sup>7</sup> O processo discriminatório visa a separar as terras públicas das terras privadas, por meio da verificação sobre a legitimidade de títulos de domínio particulares.

A legitimação da posse (que implica na concessão de uma licença de ocupação gratuita, que confere ao possuidor a preferência para aquisição do imóvel) é, portanto, reconhecida no Brasil. Todavia, a legislação estabelece como critério que a terra seja efetivamente utilizada pela família. É, assim, uma forma de democratizar o acesso à terra, favorecendo a propriedade familiar. Para Benedito Ferreira Marques, o “escopo, evidentemente, é atender ao princípio da função social do imóvel rural” (MARQUES, 2015, p. 90).

A regularização fundiária, ou regularização de posse, é um instituto semelhante. Para Benedito Ferreira Marques (MARQUES, 2015), o que a diferencia da legitimação é seu caráter oneroso. Para outros, é a facultatividade do Poder Público em transferi-la ou não ao patrimônio privado (IPAM, 2006). Luiz Lima Steffani a define como modo de aquisição de terras públicas “em benefício daqueles que, achando-se na posse destas terras nas formas e sujeições da lei, fazem por provocar a liberalidade do poder público de alienar-lhes as terras apossadas, independentemente de concorrência pública” (STEFANINI, 1978, p. 159).

Para José Helder Benatti, além dos requisitos como morada habitual, cultura efetiva e respeito a extensão do imóvel prevista em lei, é indispensável a preocupação com o meio ambiente. Para o autor, a consolidação da propriedade privada por meio da regularização fundiária, observando-se a função socioambiental, é “condição para a consolidação de um modelo democrático e participativo de distribuição e gestão da terra e dos recursos naturais”. (BENATTI, 2008, p. 21). No mesmo sentido, o IPAM utiliza a função social como um parâmetro para estipular se a posse é passível ou não de regularização (IPAM, 2006, p. 61).

Dessa forma, o posseiro que exerce a posse com função social possui um direito legítimo à terra, de forma que pode regularizá-la. Em contrapartida, o grileiro, aquele que detém uma posse “injusta e clandestina”, contrária ao ordenamento jurídico, não detém esse mesmo direito (OLIVEIRA, 2010, p. 57). A grilagem é uma forma de apropriação ilícita de terras públicas, na qual se faz presente a expulsão de pequenos ocupantes e de povos tradicionais. É a prática da grilagem, cuja origem está na falsificação de um título que lhe confira aparência de legitimidade,

---

Dessa forma, por exclusão, quando a terra não pertence a domínio particular, será apurada como terras do domínio público (PIETRO, 2018).

que também se faz presente, hoje, a agressão ao meio ambiente, especialmente para a venda de madeira ilegal.

O principal estímulo da grilagem em florestas públicas na Amazônia tem sido a especulação imobiliária. O grileiro “investe” na ocupação ilegal da terra e lucra de três formas: primeiro, com a ocupação sem ônus, muitas vezes usando “laranjas”; segundo, com a venda ilegal da madeira de valor comercial; depois, com uma produção agropecuária, em grande parte de fachada, ou com a venda daquela terra para outro ocupante, o qual carrega o passivo ambiental (IPAM, 2020).

Nesse contexto, a política de regularização fundiária na Amazônia Legal passou a ser apontada como um estímulo à grilagem de terras públicas, visto que a legislação que a regula traz maiores extensões territoriais, bem como outras facilidades. Para Ariovaldo Umbelino de Oliveira, a legislação, adotada pelo Brasil em 2009, “transformou a ilegalidade criminosa da apropriação privada das terras públicas federais na Amazônia Legal, ou seja, a grilagem, em ‘irregularidade passível de regularização’” (2010, p. 57). Para ele, a política de regularização fundiária adotada pelo Brasil permite a instituição de uma lógica de mercado, a qual a grilagem adere, o que não favorece a redução das desigualdades sociais. No mesmo sentido, Joaquim Shiraishi Neto acredita que a política de regularização fundiária está na contramão dos interesses de grupos tradicionais que residem na e vivem da floresta (SHIRAISHI, 2009).

Na forma como está posta hoje, a Lei n. 11.952/2009, com alterações promovidas pela Lei n. 13.465/2017, é possível que o ocupante regularize áreas de até 2.500 hectares que sejam ocupadas e exploradas diretamente<sup>8</sup> por si e por sua família, desde que

---

<sup>8</sup> Segundo o art. 2º, incisos III e V, respectivamente, exploração direta é toda a “atividade econômica exercida em imóvel rural e gerenciada diretamente pelo ocupante com o auxílio de seus familiares, de terceiros, ainda que sejam assalariados, ou por meio de pessoa jurídica de cujo capital social ele seja titular majoritário ou integral”, enquanto a cultura efetiva é qualquer forma de “exploração agropecuária, agroindustrial, extrativa, florestal, pesqueira, de turismo ou outra atividade similar que envolva a exploração do solo” (BRASIL, 2009b).

comprove a posse mansa e pacífica e a cultura efetiva na área anteriormente a 22 de julho de 2008, ou, na hipótese de alienação direta com o Poder Público, anterior a 22 de dezembro de 2011, cumpridos os demais requisitos do art. 38, parágrafo único<sup>9</sup> (BRASIL, 2009b, 2017).

A extensão de terra regularizável pelo programa era, inicialmente, de 1.500 hectares (até 15 módulos fiscais), e o marco temporal original correspondia a 01 de dezembro de 2004. Na redação original da Lei, também não se admitia a exploração por pessoa jurídica no conceito de exploração direta, o que é possível na redação atual (BRASIL, 2009b).

Para as áreas de até quatro módulos fiscais, a lei prevê a dispensa de vistoria, de modo que os requisitos<sup>10</sup> descritos no art. 5º serão apurados por autodeclaração. Após a titulação, o beneficiário deverá pagar pela terra ocupada, após três anos de carência, no prazo de vinte anos. Além disso, deverá obedecer às condições resolutivas descritas no art. 15, que vigem pelo prazo de dez anos. Entre as condições, que aparentam alinhamento à função social, estão a manutenção da destinação agrária, a prática de cultura efetiva, a não exploração de mão de obra em condição

---

<sup>9</sup> Neste caso, admite-se a alienação direta com o Poder Público de imóveis rurais, pelo preço máximo estipulado pelo Incra, “quando se tratar de ocupações posteriores a 22 de julho de 2008 ou em áreas em que tenha havido interrupção da cadeia alienatória posterior à referida data”, desde que comprovada a ocupação atual por prazo igual ou superior a cinco anos, apurado até a data de entrada em vigor da Medida Provisória no 759, de 22 de dezembro de 2016; ou quando os ocupantes forem proprietários de outro imóvel rural, desde que a soma das áreas não ultrapasse o limite de 2.500 hectares, observando-se, em ambos os casos, o disposto nos arts. 4º e 5º da Lei (BRASIL, 2009b).

<sup>10</sup> Em linhas gerais, o ocupante precisa ser brasileiro nato ou naturalizado; não ser proprietário de outro imóvel rural em qualquer parte do território nacional (exceto na hipótese do art. 38, parágrafo único, II da Lei); e não ter sido beneficiário por programa de reforma agrária ou regularização fundiária, salvo exceções admitidas. Ainda, ocupantes de determinados cargos ou empregos públicos, descritos no art. 5º, §1º, não poderão ser beneficiários (BRASIL, 2009b).

análoga a de escravo; o respeito à legislação ambiental e às condições e formas de pagamento (BRASIL, 2009b).

Ademais, a Lei n. 11.952/2009, entre as vedações previstas no art. 4º, impede a regularização de áreas tradicionalmente ocupadas pela população indígena; as áreas de florestas públicas e unidades de conservação, entre outras situações específicas (art. 4º) (BRASIL, 2009b). Com isso, conforme destacado na exposição de motivos da MP n. 458/2009 e 759/2016, pretende-se resolver a insegurança jurídica sobre a titulação das terras, frear o desmatamento, combater a grilagem e fornecer meios de desenvolvimento para as famílias da região (BRASIL, 2009a, 2016).

#### **4.A regularização fundiária na amazônia legal e os projetos de lei n. 2.633/20 e 510/2021**

Atualmente, existem duas propostas para modificação da atual legislação sobre regularização fundiária na Amazônia Legal: o Projeto de Lei n. 2.633/2020 (BRASIL, 2020) e o PL n. 510/2021 (BRASIL, 2021). Para a análise das alterações propostas, foram privilegiadas as modificações que poderão impactar no aspecto ambiental, econômico ou social da região, ou seja, na função socioambiental dos imóveis rurais.

A primeira delas diz respeito a proposta de alteração do marco temporal pelo Projeto de Lei n. 510/2021, que pretende permitir a regularização de ocupações anteriores a 25 de maio de 2012, podendo este prazo ser estendido para 10 de dezembro de 2019, na hipótese do art. 38, parágrafo único (BRASIL, 2021).

A principal crítica a essa proposta é a legitimação de grilagens que ocorreram a partir de 2011. Isso porque, na atual legislação, as ocupações posteriores a essa data não são regularizáveis, de forma que representam ocupações ilegais ou grilos. Para Brenda Brito, a mudança estimula novas invasões por meio do desmatamento, ante a expectativa de nova extensão de prazo no futuro (BRITO, 2021), o que fere o aspecto ambiental da função social dos imóveis rurais. Ressalta-se, nesse sentido, que há forte incidência de desmatamento

recente em terras públicas não destinadas, já que, nos últimos dois anos, 87% de todo o desmatamento em terras públicas ocorreu em florestas sem destinação (SALOMÃO *et al.*, 2021).

O PL n. 510/2021 também estende a dispensa de vistoria para todos os imóveis até 2.500 hectares, preferindo a autodeclaração e o sensoriamento remoto. Já no PL n. 2.633/2020, a dispensa é para imóveis de até seis módulos fiscais. Ambos os projetos tornam necessária a vistoria em caso de imóvel que seja objeto de termo de embargo ou infração ambiental; com indício de fracionamento fraudulento; com conflito declarado ou registrado em câmara de conciliação agrária; cujo requerimento foi realizado por procuração e com ausência de indício de ocupação anterior ao marco temporal (BRASIL, 2020, 2021).

As medidas, entretanto, são apontadas como insuficientes por Brenda Brito. Quanto ao aspecto ambiental, a autora destaca que os projetos não obrigam a vistoria para áreas em que há desmatamento não autuado, ou seja, ainda que haja verificação por técnicas de sensoriamento remoto, o imóvel poderia ser regularizado. Além disso, a modificação permite que áreas com desmatamento recente sejam regularizadas, inclusive quando o desmatamento é utilizado para a obtenção de terra (prática comum na grilagem), pois não há qualquer limite temporal (BRITO, 2020, 2021).

Adicionalmente, o PL n. 2.633/2020 permite a regularização de imóveis que possuam passivo ambiental identificado, exigindo-se, nesses casos, a inscrição no Cadastro Ambiental Rural, ainda que não homologado; adesão ao Programa de Regularização Ambiental (PRA); ou celebração de termo de compromisso, termo de ajustamento de conduta ou instrumento similar. A inconsistência da legislação, entretanto, é a ausência de qualquer exigência similar para áreas com desmatamento identificado (por exemplo, por sensoriamento remoto), mas não autuado ou embargado (CHIAVARI; LOPES, 2021).

Em relação ao aspecto social, a existência de conflitos fundiários não identificados é uma preocupação para Brenda Brito. Isso porque os registros oficiais tendem a ser inferiores aos

registros de organizações como a Comissão Pastoral da Terra (BRITO, 2020). Neste caso, a previsão de vistoria apenas para conflitos registrados é considerada inadequada pelo Instituto Socioambiental (ISA), por tornar possível que áreas sobre conflito sejam automaticamente regularizadas (FASOLO, 2021).

Ademais, áreas que podem estar sob disputa com povos indígenas ou quilombolas, por exemplo, também poderiam ser tituladas, sobretudo porque o prazo de consulta previsto no PL n. 2.633/2020 (sessenta dias) é bastante curto, sobretudo em contexto de redução orçamentária dos órgãos integrantes da Câmara Técnica<sup>11</sup> (SANTOS *et al.*, 2021).

Além disso, foi incluída previsão em ambos os projetos para que o imóvel que descumprir as condições resolutivas seja levado a leilão. Todavia, houve também alteração no marco temporal para renegociação de contratos descumpridos. Na atual redação da Lei n. 11.952/2009, tal possibilidade só se aplica para contratos firmados até 22 de dezembro de 2016, prazo ampliado para 10 de dezembro de 2019 nos dois projetos de lei. O pedido deverá ser efetuado até cinco anos após a entrada em vigor da MP n. 910/2019, de modo que passará de 2021 para 2024 (BRASIL, 2020, 2021).

Nesse caso, permitir-se-ia a regularização de áreas que descumprem a legislação ambiental, por exemplo, mesmo após a titulação. Além disso, a alteração dos marcos temporais para renegociação (seria a terceira) cria a expectativa de que novas anistias ocorrerão no futuro (WWF-BRASIL, 2021).

A análise das modificações leva a crer que os projetos de lei não favorecem a função socioambiental dos imóveis rurais da região amazônica. Por essa razão, as análises do Tribunal de Contas

---

<sup>11</sup> A Câmara Técnica deve analisar se a área é de interesse para seus membros e deverá apresentar parecer, após a declaração de interesse em 60 dias, no prazo de 180 dias. Entre os integrantes, estão a Secretaria de Coordenação e Governança do Patrimônio da União da Secretaria Especial de Desestatização, Desinvestimento e Mercados do Ministério da Economia; ao Serviço Florestal Brasileiro; Fundação Nacional do Índio (Funai) e ao Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio).

da União em relatório de auditoria realizada em 2017<sup>12</sup> fornecem um diagnóstico da efetividade da legislação atual, que permite concluir se as modificações propostas solucionam ou aprofundam os problemas identificados.

Quanto a primeira modificação acima aduzida (alteração do marco temporal), o relatório do TCU verificou a existência de 154 parcelas, equivalente a uma área de mais de 225 mil hectares, que não apresentavam indício de ocupação no ano de 2008 ou cultura efetiva em 2017. Além disso, o TCU destacou a existência de detentores em áreas de mais de 2.500 hectares (62 ocupantes em uma área de 385,3 mil hectares, representando um prejuízo de R\$897.161.524,00 aos cofres públicos) (BRASIL, 2019).

Ademais, o relatório de auditoria afirma que:

O Programa Terra Legal tem apresentado baixo rendimento operacional, principalmente na regularização de áreas ocupadas por particulares, com uma diminuição em 2018 de quase 80% na emissão de títulos em relação ao exercício de 2014, chegando a zero no primeiro semestre de 2019. Como consequência disso, os resultados do Programa Terra legal não têm sido suficientes para tratar os problemas de instabilidade jurídica, grilagem de terras e avanço do desmatamento na região da Amazônia Legal, relatados na exposição de motivos da MP 458/2009, convertida na Lei 11.952/2009, bem como para a promoção da função social da terra nessa região, conforme disposto no art. 186 da CF/88.

De acordo com o TCU, a meta do programa era emitir 140.000 títulos, mas apenas de 30.700 títulos foram emitidos, aproximadamente, até 2019. Destes, apenas cerca de 21.500 são referentes a glebas rurais. Diante desse cenário, a ampliação do marco temporal apenas dificultaria ainda mais o cumprimento das metas, posto que a maioria dos beneficiários já atingidos pela legislação atual sequer foram abarcados pelo programa (BRASIL, 2019).

---

<sup>12</sup> Destaca-se que a auditoria não analisou todos os processos de titulação já encerrados ou em andamento. Foram avaliadas 1.287 parcelas entre 250 e 2.500 hectares, em estados distintos, a fim de se observar uma amostra do quadro geral do programa.

Quanto a verificação dos requisitos, ponto sensível quando se discute a dispensa de vistoria, o Tribunal encontrou 522 detentores que possuíam uma área certificada e outra ainda não certificada, além de 168 parcelas cujos beneficiários formavam casais, ou seja, 84 casais foram beneficiados com títulos pelo programa, situações vedadas pela legislação, além de outras irregularidades a respeito dos requisitos que corresponderiam ao prejuízo de mais de doze milhões de reais (BRASIL, 2019).

Casos como esses indicam que a mera autodeclaração, sem cruzamento de informações, é um grave empecilho para evitar a grilagem, uma vez que permite que declarações falsas sejam aceitas como verdadeiras. Nesse sentido, a relatora Ana Arraes pontua que “a administração do programa não realiza qualquer tipo de cruzamento de dados para verificação das informações declaradas pelos requerentes à regularização” (BRASIL, 2019). Assim, a extensão da dispensa de vistoria para áreas ainda maiores pode facilitar a grilagem, sobretudo porque os projetos de lei não determinam nenhum tipo de verificação dos dados informados.

Soma-se a isso a importância da vistoria quando há indício de fracionamento fraudulento, o que precisa ser verificado não apenas por meio de sensoriamento remoto, mas também com base nos cadastros em nome de possíveis “laranjas”. Na auditoria, o TCU encontrou indícios de fracionamento fraudulento em 123 unidades produtivas (410.970,891 hectares) divididas em 384 parcelas. Isso indica o potencial parcelamento de áreas em nome de indivíduos diferentes para enquadramento nos critérios do programa, o que poderia representar um prejuízo de aproximadamente 867 milhões de reais, de acordo com valores médios de terra nua (BRASIL, 2019).

No relatório de auditoria, o TCU destacou também o uso do sistema Sigef (Sistema de Gestão Fundiária) para cadastro de informações de áreas irregularmente ocupadas, a fim de gerar documentação precária capaz de elevar o valor comercial de áreas da União vendidas como áreas privadas por grileiros. Além disso, a auditoria constatou que o sistema permite a inserção de dados

mesmo sem a comprovação da efetiva realização do georreferenciamento (BRASIL, 2019).

Por fim, a auditoria do TCU concluiu que não há nenhuma providência efetiva para a retomada das terras, embora existam normativas administrativas com esse objetivo, bem como não há medida para fiscalização e recuperação das áreas registradas no Sigef quando as informações são fraudulentas ou demonstrem ocupação que não poderia ser atingida pelo Programa, ou seja, grilada. Ainda, o Tribunal identificou que existe um grave problema de fiscalização das condições resolutivas, uma vez que 95% das áreas tituladas descumpriam as exigências do programa após a titulação. Quanto a isso, não há nenhuma solução presente nos projetos de lei analisados (BRASIL, 2019).

## **5. Considerações finais**

A pesquisa pretendia avaliar os Projetos de Lei n. 2.633/2020 (BRASIL, 2020) e 520/2021 (BRASIL, 2021) sob a perspectiva da função socioambiental dos imóveis rurais prevista na Constituição Federal (art. 186) (BRASIL, 1988), de modo a verificar se as medidas privilegiam a regularização de posses legítimas, com função social, ou se favoreciam a grilagem de terras públicas.

Diante de um contexto de permanente conflitos agrários e avanço do desmatamento, a hipótese de pesquisa foi elaborada no sentido de que os projetos de lei caminhariam na contramão da função socioambiental. Para verificação da hipótese traçada, a pesquisa desenhou o princípio da função socioambiental a partir de uma perspectiva teleológica e integrativa de todos os seus elementos, considerando-o de observação obrigatória na destinação de terras públicas, tendo em vista o art. 188 da Constituição da República.

As alterações propostas pelos projetos foram avaliadas a partir dos principais pontos da política de regularização fundiária tal como prevista no ordenamento hoje, considerando potenciais impactos econômicos, ambientais e sociais, uma vez que tais

elementos compõe a função socioambiental da propriedade e da posse. Com a finalidade de analisar se as propostas modificativas aumentam a proteção à função social e o combate a grilagem de terras públicas, considerou-se a auditoria do TCU, realizada em 2017, como parâmetro comparativo (BRASIL, 2019).

Entre os principais resultados, destacam-se que os principais desafios para o programa de regularização fundiária na Amazônia Legal referem-se à verificação dos requisitos para que o ocupante de terras públicas se torne beneficiário, ao cumprimento das condições resolutivas e a retomadas das terras públicas ilegalmente ocupadas, seja antes da titulação ou após, no caso do descumprimento das condições estipuladas. Nenhum desses pontos parecem abarcados pelas modificações propostas pelo PL 2.633/2020 e 510/2021 (BRASIL, 2020; 2021).

Por outro lado, as propostas de alteração no programa de regularização fundiária na Amazônia Legal caminham na linha da “desburocratização” e maior abrangência, a fim de, em tese, solucionar a situação fundiária da região. Todavia, as medidas adotadas com esse propósito apenas flexibilizam medidas de proteção socioambiental e não favorecem pequenos ocupantes. Nesse sentido, a ampliação do marco temporal de ocupação, associada a dispensa de vistoria e as lacunas quanto ao impedimento para que áreas com desmatamento ilegal ou conflito agrário não registrado por órgãos oficiais sejam regularizadas pelo programa pode favorecer o avanço da grilagem nas áreas públicas da Amazônia.

Analisando esse cenário, conclui-se a baixa eficiência do programa e suas inconsistências (como a baixa quantidade de títulos emitidos, a quantidade de títulos indevidamente emitidos e a não retomada de terras) não seriam, necessariamente, resolvidas com novas mudanças legislativas.

Assim, o artigo conclui que as novas propostas legislativas não solucionam as inconsistências do programa para a regularização de posses legítimas. Entretanto, ressalta-se que, mais do que os potenciais efeitos do que está explícito no PL 2.633/2020 e 510/2021, é o dano causado pelo que as propostas deixam de abarcar,

especialmente em relação às medidas que visem a assegurar que ocupações de áreas públicas obtidas por meio do desmatamento em massa, contra interesses de pequenos posseiros, povos indígenas e outras comunidades tradicionais não sejam tituladas.

## 6. Referências

ALENCAR, A. *et al.* **Nota Técnica n. 3.** Amazônia em chamas: o fogo e o desmatamento em 2019 e o que vem em 2020. Brasília: Instituto de Pesquisa Ambiental da Amazônia, 2020. Disponível em: <https://ipam.org.br/wp-content/uploads/2020/04/NT3-Fogo-em-2019.pdf>. Acesso em: 14 nov. 2021.

AZEVEDO-RAMOS, C. *et al.* Lawless land in no man's land: The undesignated public forests in the Brazilian Amazon. **Land Use Policy**, [s. l.], v. 99, January, 104863, 2020. Disponível em: <https://doi.org/10.1016/j.landusepol.2020.104863>. Acesso em: 15 nov. 2021.

AZEVEDO-RAMOS, C.; MOUTINHO, P. No man's land in the Brazilian Amazon: Could undesignated public forests slow Amazon deforestation? **Land Use Policy**, [s. l.], v. 73, January, p. 125–127, 2018. Disponível em: <https://doi.org/10.1016/j.landusepol.2018.01.005>. Acesso em: 15 nov. 2021.

BENATTI, J. H. A lei de regularização fundiária e o debate sobre justiça social e proteção ambiental na Amazônia. **Hiléia – Revista do Direito Ambiental da Amazônia**, Manaus, n. 11–12, p. 15–30, 2008. Disponível em: <https://bit.ly/3oYc6uN>. Acesso em: 10 nov. 2021.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.** Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em: 11 nov. 2021.

BRASIL. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Censo Agropecuário 2017: resultados preliminares.** Rio de Janeiro: IBGE, 2018. Disponível em: <https://bit.ly/3eIRvdT>. Acesso em: 10 nov. 2021.

BRASIL. Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais. Coordenação Geral de Observação da Terra. Programa de Monitoramento da

Amazônia e demais biomas. **TerraBrasilis**. Dashboard de Desmatamento. PRODES. Taxas anuais e incrementos de desmatamento na Amazônia Legal e Cerrado. Disponível em: [http://terrabrasilis.dpi.inpe.br/app/dashboard/deforestation/biomas/legal\\_amazon/rates](http://terrabrasilis.dpi.inpe.br/app/dashboard/deforestation/biomas/legal_amazon/rates). Acesso em: 18 nov. 2021.

BRASIL. **Lei n. 6.383, de 07 de dezembro de 1976**. Dispõe sobre o Processo Discriminatório de Terras Devolutas da União, e dá outras Providências. Brasília: Presidência da República, 1976. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l6383.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6383.htm)>. Acesso em: 3 nov. 2021.

BRASIL. **Lei n. 11.952, de 25 de junho de 2009**. Dispõe sobre a regularização fundiária das ocupações incidentes em terras situadas em áreas da União, no âmbito da Amazônia Legal; altera as Leis nos 8.666, de 21 de junho de 1993, e 6.015, de 31 de dezembro de 1973; e dá outras providências. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2009/lei/11952.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/11952.htm). Acesso em: 11 nov. 2021b.

BRASIL. **Lei n. 13.465, de 11 de julho de 2017**. Dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana, sobre a liquidação de créditos concedidos aos assentados da reforma agrária e sobre a regularização fundiária no âmbito da Amazônia Legal; institui mecanismos para aprimorar a eficiência dos procedimentos de alienação de imóveis da União; altera as Leis nos 8.629, de 25 de fevereiro de 1993, 13.001, de 20 de junho de 2014, 11.952, de 25 de junho de 2009, 13.340, de 28 de setembro de 2016, 8.666, de 21 de junho de 1993, 6.015, de 31 de dezembro de 1973, 12.512, de 14 de outubro de 2011, 10.406, de 10 de janeiro de 2002 (Código Civil), 13.105, de 16 de março de 2015 (Código de Processo Civil), 11.977, de 7 de julho de 2009, 9.514, de 20 de novembro de 1997, 11.124, de 16 de junho de 2005, 6.766, de 19 de dezembro de 1979, 10.257, de 10 de julho de 2001, 12.651, de 25 de maio de 2012, 13.240, de 30 de dezembro de 2015, 9.636, de 15 de maio de 1998, 8.036, de 11 de maio de 1990, 13.139, de 26 de junho de 2015, 11.483, de 31 de maio de 2007, e a 12.712, de 30 de agosto de 2012, a Medida Provisória nº

2.220, de 4 de setembro de 2001, e os Decretos-Leis n.º 2.398, de 21 de dezembro de 1987, 1.876, de 15 de julho de 1981, 9.760, de 5 de setembro de 1946, e 3.365, de 21 de junho de 1941; revoga dispositivos da Lei Complementar n.º 76, de 6 de julho de 1993, e da Lei n.º 13.347, de 10 de outubro de 2016; e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2015-2018/2017/Lei/L13465.htm#art4](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2017/Lei/L13465.htm#art4)>. Acesso em: 15 nov. 2021.

**BRASIL. Medida Provisória n. 458, de 10 de fevereiro de 2009.** Exposição de motivos. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2009/Mpv/458.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/Mpv/458.htm). Acesso em: 11 nov. 2021a.

**BRASIL. Medida Provisória n. 759, de 22 de dezembro de 2016.** Exposição de motivos. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2016/Exm/Exm-MP759-16.pdf](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/Exm/Exm-MP759-16.pdf). Acesso em: 20 nov. 2021.

**BRASIL. Projeto de Lei n. 2.633/2020.** Altera a Lei n.º 11.952, de 25 de junho de 2009, que dispõe sobre a regularização fundiária das ocupações incidentes em terras situadas em áreas da União; a Lei n.º 8.666, de 21 de junho de 1993, que institui normas para licitações e contratos da administração pública; a Lei n.º 6.015, de 31 de dezembro de 1973, que dispõe sobre os registros públicos; a fim de ampliar o alcance da regularização fundiária e dar outras providências. Disponível em: <https://bit.ly/3kWMz47>. Acesso em: 2 nov. 2021.

**BRASIL. Projeto de Lei n. 510 de 2021.** Altera a Lei n.º 11.952, de 25 de junho de 2009, que dispõe sobre a regularização fundiária das ocupações incidentes em terras situadas em áreas da União; a Lei n.º 8.666, de 21 de junho de 1993, que institui normas para licitações e contratos da administração pública; a Lei n.º 6.015, de 31 de dezembro de 1973, que dispõe sobre os registros públicos; a Lei n.º 13.240, de 30 de dezembro de 2015, que dispõe sobre a administração, a alienação, a transferência de gestão de imóveis da União e seu uso para a constituição de fundos; e a Lei n.º 10.304, de 5 de novembro de 2001, que Transfere ao domínio dos Estados de

Roraima e do Amapá terras pertencentes à União, a fim de ampliar o alcance da regularização fundiária e dar outras providências. Disponível em: <https://bit.ly/3oQZqGt>. Acesso em: 15 nov. 2021.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Terra Auditoria Legal**. TC n. 031.961/2017-7. Relatora: Ana Arraes, 2019.

BRITO, B. **Nota Técnica sobre o Projeto de Lei n. 2.633/2020**. Belém: Instituto do Homem e Meio Ambiente da Amazônia, 2020. Disponível em: [https://amazon.org.br/wp-content/uploads/2020/06/Imazon\\_Nota\\_Tecnica\\_PL2633\\_2020-1.pdf](https://amazon.org.br/wp-content/uploads/2020/06/Imazon_Nota_Tecnica_PL2633_2020-1.pdf). Acesso em: 15 nov. 2021.

BRITO, B. **Nota Técnica sobre o Projeto de Lei n. 510/2021**. Belém: Instituto do Homem e Meio Ambiente da Amazônia, 2021. Disponível em: <https://bit.ly/3qUY8wA>. Acesso em: 11 nov. 2021.

CHIAVARI, J.; LOPES, C. L. Comentários ao Novo Substitutivo do PL nº 2633/2020 que Altera as Regras de Regularização Fundiária. **Climaty Polity Initiative**. Rio de Janeiro, 2021. Disponível em: <https://bit.ly/3qVIII>. Acesso em: 16 nov. 2021.

FASOLO, C. “Cheque em branco” para a grilagem, PL 2633 segue ao Senado. **Instituto Socioambiental**. [s. l.], 04 ago. 2021. Disponível em: <https://bit.ly/3nOBpzi>. Acesso em: 2 nov. 2021.

FLORESTAS públicas não destinadas e grilagem. **Instituto de Pesquisas da Amazônia**. [s. l.], [2020?]. Disponível em: <https://ipam.org.br/florestas-publicas-nao-destinadas-e-grilagem/>. Acesso em: 19 nov. 2021.

IPAM.. **Grilagem de terras públicas na Amazônia**. Brasília: MMA, 2006. (Série Estudos, 8). Disponível em: <https://bit.ly/3i1URay>. Acesso: 08 nov. 2021.

MARQUES, B. F. **Direito Agrário Brasileiro**. 11. ed. São Paulo: Atlas, 2015.

MARQUESI, R. W. **Direitos reais agrários e função social**. 2. ed. Curitiba: Juruá, 2012.

OLIVEIRA, A. U. BR-163 Cuiabá-Santarém: geopolítica, grilagem, violência e mundialização. In: TORRES, M. (Org.). **Amazônia**

**revelada:** os descaminhos ao longo da BR-163. Brasília: CNPq, 2005. p. 67–184.

OLIVEIRA, A. U. A questão da aquisição de terras por estrangeiros no Brasil - um retorno aos dossiês. **Agrária (São Paulo. Online)**, São Paulo, n. 12, p. 3-113, 27 jun. 2010.

PIETRO, M. S. Z. DI. **Direito Administrativo**. 31. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2018.

POR que a Lei da Grilagem (PL 2633) não deve ser aprovada. **WWF-Brasil**. *fs. l.l.*, 13 jul 2021. Disponível em: <https://www.wwf.org.br/?79228/Por-que-a-Lei-da-Grilagem-PL-2633-nao-deve-ser-aprovada>. Acesso em: 16 nov. 2021.

PRIETO, G. T. Nacional por usurpação: a grilagem de terras como fundamento da formação territorial brasileira. In: OLIVEIRA, A. U. DE (Org.). **A grilagem de terras na formação territorial brasileira**. São Paulo: FFLCH/USP, 2020. p. 131–178.

SALOMÃO, C. S. C. *et al.* **Nota Técnica n. 8**. Amazônia em chamas: desmatamento, fogo e pecuária em terras públicas. Brasília: Instituto de Pesquisa Ambiental da Amazônia, 2021.

SANTOS, A. A. DOS *et al.* Ameaças, fragilização e desmonte de políticas e instituições indigenistas, quilombolas e ambientais no Brasil. **Estudos Sociedade e Agricultura**, Rio de Janeiro, v. 29, n. 3, p. 669–698, out. 2021. Disponível em: <https://doi.org/10.36920/esa-v29n3-7>. Acesso em: 12 nov. 2021.

SHIRAISHI NETO, J. Redefinições em torno da propriedade privada na Amazônia: Ecologismo e produtivismo no tempo do mercado. **Agrária (São Paulo. Online)**, n. 10–11, p. 3–19, 8 dez. 2009.

STEFANINI, L. L. **A propriedade no direito agrário**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1978.

COMISSÃO PASTORAL DA TERRA. **Conflitos no Campo: Brasil 2019**. Goiânia: CPT Nacional, 2020.

COMISSÃO PASTORAL DA TERRA. **Conflitos no Campo: Brasil 2020**. Goiânia: CPT Nacional, 2021.

TORRES, M. A. DE A. **A propriedade e a posse**: um confronto em torno da função social. 2. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2010.

TORRES, M.; DOBLAS, J.; ALARCON, D. F. **“Dono é quem desmata”**: conexões entre grilagem e desmatamento no sudoeste paraense. São Paulo: Urutu-branco, 2017.

# **O AVANÇO DA PANDEMIA NAS COMUNIDADES INDÍGENAS: VULNERABILIDADE DOS DIREITOS BÁSICOS**

**THE ADVANCE OF PANDEMIC IN INDIGENOUS  
COMMUNITIES: VULNERABILITY OF BASIC RIGHTS**

## **Edinilson Donisete Machado**

Doutor em Direito pela PUC-SP (2006). Professor titular do Centro Universitário Eurípides de Marília -UNIVEM e da Universidade Estadual Norte do Paraná, na graduação e na pós- graduação.  
edinilson.machado@uenp.edu.br  
<http://lattes.cnpq.br/5801377676380146>

## **Lucas de Moura Alves Evangelista**

Graduando em Direito pela Universidade Estadual do Norte do Paraná – UENP.  
tuxjuniorlucas@gmail.com  
<http://lattes.cnpq.br/8147497622381000>

## **Maria Giovana Caldeira**

Graduanda em Direito pela Universidade Estadual do Norte do Paraná – UENP.  
maria.giovanacaldeira00@gmail.com  
<http://lattes.cnpq.br/8674019319245519>

**Resumo:** O presente artigo busca apresentar e discorrer sobre como a pandemia do novo Coronavírus intensificou a vulnerabilidade dos direitos básicos indígenas, especificamente o direito a saúde e a vida. Apresentam-se três fatores que contribuem para a vulnerabilidade destes direitos, sendo o primeiro o surgimento do Brasil como nação, o passado colonial e o genocídio indígena. Em sequência, a subnotificação de dados sobre a pandemia e os indígenas contaminados. Como último fator o descaso da União ao garantir os direitos básicos para esses povos. Esse descaso governamental resultou na ADPF 709, onde diversas organizações e partidos políticos se uniram para expor a realidade indígena e

defender medidas urgentes para preservar a saúde desses povos, que sempre esteve em situação de risco, mas com a pandemia foi agravada. Para exposição da realidade indígena em tempos de pandemia, foi empregado ao estudo o método dedutivo, com pesquisa bibliográfica dedicada principalmente à análise legislativa e de dados sobre a pandemia, fornecidos pela Articulação dos Povos Indígenas do Brasil (APIB) e Ministério da Saúde. Demonstra-se que de fato o Estado negligencia as vidas indígenas, porém, essa postura não é exclusiva da pandemia e por isso, o descaso da União em contribuir de forma eficaz para preservar a saúde indígena, possibilita que a pandemia resulte em mais um genocídio histórico.

**Palavras-chave:** direito constitucional. direitos básicos. saúde indígena. pandemia. covid-19.

**Abstract:** This article intends to present and discuss how the pandemic of the new Coronavirus intensified the vulnerability of basic indigenous rights, specifically the right to health and life. There are three main factors contributing to the vulnerability of these rights, and the first is the emergence of Brazil as a nation, the colonial past and indigenous genocide. In sequence, the data on the pandemic and infected indigenous people. As a last factor the Union's negligence in guaranteeing the basic rights for these people. This negligence resulted in ADPF 709, a suit where several organizations and political parties show the indigenous reality and advocate urgent measures to preserve indigenous health. To expose the indigenous situation in pandemic times, the study used the deductive method, with bibliographic research dedicated mainly to legislative analysis and data on the pandemic, provided by Articulação dos Povos Indígenas do Brasil (APIB), an organization that fights for the indigenous rights, and Ministry of Health. It is demonstrated that in fact the State neglects indigenous lives; however, this attitude is not exclusive to the pandemic times and the Union's neglect in contributing effectively to preserve

indigenous health and life enables the pandemic to result in another historical genocide.

**Keywords:** constitutional law. basic rights. indigenous health. pandemic. covid-19.

## 1. Introdução

A pandemia da COVID-19 é uma situação que tem afetado a sociedade como um todo desde o início de 2020. Nesse cenário, o Brasil é um país rodeado de polêmicas envolvendo as medidas adotadas de prevenção, seja por problemas políticos ou pela falta de investimento no sistema de saúde brasileiro, que afetam majoritariamente as minorias. Diante disso, busca-se expor como a pandemia agravou as desigualdades de uma cultura e de um povo que sofre com a exploração por terceiros desde o Brasil Colonial: os indígenas.

O presente trabalho tem como objetivo analisar como a exclusão da aplicabilidade de políticas públicas voltadas para os povos indígenas fomentou para que esses fossem afetados gravemente durante a pandemia, sem ter seus direitos respeitados que garantam uma vida digna e saúde para todos. Assim, sintetiza-se mais um genocídio dos indígenas brasileiros, que se prolonga atualmente por parte do Estado brasileiro. Apesar de todos, indígenas ou não indígenas, estarem sujeitos ao vírus, os indígenas estão submetidos a condições mais vulneráveis devido às condições insuficientes decorrentes da não atuação dos órgãos estatais.

Para isso, utilizou-se a metodologia dedutiva, considerando os aspectos históricos, da sociedade, partindo de uma visão geral da já conhecida realidade no que tange a exploração e segregação dos indígenas dos seus direitos. Também, se empregou pesquisas bibliográficas e a análise das decisões deferidas pelo Estado em relação à proteção indígena em meio a pandemia no Brasil, analisando dados gerais dos contaminados pela Sars-Cov-2 fornecidos pelo Ministério da Saúde e abordando a situação vivenciada com dados fornecidos pela Articulação dos Povos

Indígenas do Brasil, SESAI e outras instituições. Ademais, de suma importância foi a análise da hermenêutica constitucional bem como o ordenamento jurídico, visto que ambos norteiam e regem todas as relações sociais de um Estado Democrático.

Por meio da coleta e comparação de dados oficiais fornecidos por APIB e SESAI, é possível estabelecer uma relação que comprove que o descaso do governo para com os povos indígenas tem contribuído, uma vez que denota um apagamento de dados que não transparecem por parte do Ministério da Saúde. Desse modo, a problemática consta mediante a subnotificação pelos dados oficiais, o que além de não possibilitar uma atenção à gravidade vivida dentro das comunidades, também minimiza a necessidade de políticas públicas.

Portanto, a pesquisa busca cumprir com o seu papel de investigação, desenvolvimento e conscientização no que diz ao desrespeito e descaso com os direitos dos indígenas na sociedade brasileira. A Constituição Federal de 1988 contribui para a visibilidade indígena, entretanto estão fundamentados apenas teoricamente. Destarte, visa incorporar como o Estado de Direito não age em conformidade com a subjetividade dos grupos minoritários. Essa é uma necessidade para que a sociedade como um todo esteja em harmonia garantindo os direitos de todos os humanos que no respectivo país habitam, e não com atitudes inconstitucionais que são notadas.

## **2. Vulnerabilidade prévia à pandemia dos indígenas brasileiros**

A construção do Brasil de hoje teve seus alicerces na exploração e no genocídio dos povos indígenas. Como apontado por Caio Prado Jr (1942), a escravidão sumária e exploração brutal do índio pelo colono por meio dos interesses gerais da colonização travou uma série de lutas, inserindo-os na nova sociedade que se iniciava, e em contato com os brancos foram sendo progressivamente eliminados. Nesse pensamento:

O certo é que, ao longo da história nacional, os povos indígenas foram dizimados pela violência dos colonizadores brancos, expulsos de suas terras e mortos por moléstias que lhes eram estranhas, além de serem expostos a práticas que pretendiam impor a sua invisibilidade. (SCHWARCZ, 2019, p. 162)

Contemporaneamente, o cenário não muito se difere do antigo: hoje, o ocasionador da degradação do indígena brasileiro se revela o próprio Estado que não é capaz, por interesses particulares, de concretizar os direitos básicos de uma parcela da população, colocando em xeque não só suas vidas, como também toda uma cultura. Esse retrato permanece como responsável e possibilita a continuidade do genocídio dessa população que é vítima desde o período colonial. Sabe-se que a Constituição Federal de 1988 foi responsável por abarcar medidas capazes de dar mais visibilidade, atenção e proteção à causa indígena.

Desse modo, revela um grande esforço no sentido de preordenar um sistema de normas que pudesse efetivamente proteger os direitos e interesses dos índios, alcançando, na teoria, um nível de proteção, assim como pontuado no Art. 231 da Constituição Federal, que aos índios são reconhecidas a organização social, os costumes, línguas, crenças, tradições e direitos originários sobre as terras que tradicionalmente vivem e ocupam, mas é competência da União demarcá-las, protegê-las e respeitar seus bens.

Enquanto isso, diferentes tipos de violações de direitos dos povos indígenas persistem, ideias que propagam o preconceito a etnias, discursos de incitação à violência, como também a negligência do Estado em relação às ocupações ilegais de terras indígenas por posseiros, enquanto a autodeterminação e direitos a preservação de suas terras são direitos reconhecidos internacionalmente por meio da Declaração Universal dos Direitos dos Povos Indígenas, documento esse no qual o Brasil é um país signatário. Ademais, enquanto o princípio de isonomia recebe várias manifestações na Constituição Federal por meio de manifestações do Poder Originário, o que se vislumbra é uma situação contrária: por meio de modos discursivos e institucionais,

o que se revela é uma situação na qual os indígenas são marginalizados desses direitos e deixados negligenciados perante a sociedade.

Um conjunto de discursos e práticas que ganharam espaço na política nacional atenta de forma explícita contra princípios elementares dos direitos dos povos indígenas, como a tentativa de mudança da Fundação Nacional do Índio (FUNAI) para o ministério da Agricultura, revelando um nítido conflito de interesses. Ressalta-se que a Fundação possui a função de coordenar e executar a política indigenista do Governo Federal, com o objetivo institucional de proteger e promover os direitos dos indígenas, além de determinar as terras indígenas e registrá-las (BRASIL).

Essa reversão e uma série de violações aos direitos às quais os povos indígenas estão submetidos dependem do fortalecimento da democracia, que se vê fragilizada quando os direitos de todos de uma mesma sociedade não são respeitados. Em face, pode-se interpretar por meio da análise das decisões tomadas, que fere o Estado Democrático de Direito, uma vez que o amparo que os indígenas necessitam só o Estado pode e deve dar, mesmo porque o problema indígena foi criado pela civilização, que invadiu suas terras, agredindo suas vidas, e como consequência, cabe dar-lhes esse amparo oficial e legal – o único que pode garantir condições de sobrevivência. (RIBEIRO, 1995)

Diante disso, a crise vivida decorrida da COVID-19 afeta de modo mais intenso as comunidades indígenas, uma vez que antes mesmo dela, os direitos dessa população já eram negligenciados perante os órgãos estatais. Diferentes estudos atestam que povos indígenas são mais vulneráveis a epidemias em função de condições sociais, econômicas e de saúde piores do que as dos não indígenas, o que amplifica o potencial de disseminação de doenças. Condições particulares afetam essas populações, como a dificuldade de acesso aos serviços de saúde, seja pela distância geográfica, como pela indisponibilidade ou insuficiência de equipes de saúde.

Percebe-se que os grupos vulneráveis que já tinha dificuldade em receber a visualização do Estado para suas dificuldades são os que mais sofrem as consequências, uma vez que durante uma vida “normal”, esse Estado já não era preocupado com concretizar medidas que garantissem uma vida digna e proteção, o que se vê durante a pandemia foi uma expansão desta negação. Nota-se, portanto, que os povos originários têm sofrido severos ataques, desprezo e silenciamentos na atual conjuntura e cenário da pandêmica. Seus direitos têm sido historicamente negados e desmantelados, e informações sobre medidas que possam afetar-lhes têm sido desrespeitadas, trazendo impactos no seu território e modo de vida como um todo. Esses se revelam como casos graves de violação de Direitos Humanos, demonstrando o quanto se tem de desafios para garantir o reconhecimento étnico e justiça com as desigualdades vivenciadas pelos povos indígenas brasileiros.

### **3. A subnotificação de dados e o apagamento de vidas indígenas**

A estratégia de transparência adotada pelo Ministério da Saúde (MS) para expor à população brasileira os dados sobre como está a incidência de casos do COVID-19 ocorre por meio da plataforma Painel Coronavírus. Essa plataforma disponibiliza aos cidadãos o acesso às informações de como cada região do Brasil está em relação ao número de casos confirmados do novo Coronavírus. No dia 18 de fevereiro de 2021, conforme aponta o Painel Coronavírus, o Brasil atingiu a marca oficial de 10 milhões de casos de COVID-19 (BRASIL, 2021). Entretanto, apesar de o Painel Coronavírus apresentar dados a respeito da quantidade geral da população contaminada pelo novo Coronavírus, o painel não expõe quantos desses 10 milhões de casos são indígenas contaminados. O Ministério da Saúde, por meio de outra plataforma, dedica exclusivamente o Boletim Epidemiológico da Secretaria Especial de Saúde Indígena (SESAI) para exposição de dados referentes à quantidade de indígenas contaminados e a quantidade por Distritos Sanitários Especiais Indígenas (DSEI).

O Distrito Sanitário Especial Indígena é descrito pelo Ministério da Saúde como uma “unidade gestora descentralizada do Subsistema de Atenção à Saúde Indígena (SasiSUS)” (MS), e atualmente, o Brasil possui 34 DSEI divididos conforme critério territoriais, utilizando como base para a sua formulação a ocupação geográfica das comunidades indígenas (MS). Cada distrito especial fornece os dados sobre os indígenas contaminados com o novo Coronavírus e posteriormente esses dados são verificados e validados pelo Departamento de Atenção à Saúde Indígena (DASI), para em sequência serem divulgados no Boletim Epidemiológico da SESAI.

Embora esse boletim epidemiológico apresenta dados sobre os indígenas contaminados, a Articulação dos Povos Indígenas do Brasil (APIB) verificou que essa não é toda a realidade, e que na verdade diversos casos estão sendo subnotificados e apagados do boletim epidemiológico. Para verificar a ocorrência de subnotificação dos dados de indígenas contaminados, a APIB utiliza de metodologia própria para realizar a coleta dessas informações, obtendo os dados por meio da “articulação de diversas organizações indígenas de base que compõem a APIB” e também de dados divulgados pela “SESAI, Secretarias Municipais e Estaduais de Saúde e Ministério Público Federal” (APIB, 2021).

O motivo para subnotificação dos dados sobre indígenas contaminados pelo novo Coronavírus deriva do método organizacional proposto pela Portaria nº 70 de 20 de janeiro de 2004 que institui o modelo de gestão de saúde indígena e define a organização do Subsistema de Saúde Indígena (SasiSUS). Essa portaria, no Artigo 1º, IV, organiza o SasiSUS no formato de distritos especiais, que são delimitados pela “geografia que contempla aspectos demográficos e etno-culturais” (BRASIL, 2004). Cada distrito especial deve ter uma rede interiorizada de serviços de atenção básica, como postos de saúde dentro das aldeias e Pólos-base com “equipes multidisciplinares de saúde indígena” para os atendimentos de média e alta complexidade (BRASIL, 2004).

Dessa forma, ocorre que não há a inclusão dos indígenas contaminados que moram fora dos distritos especiais, em território

ainda não homologado, e nos centros urbanos no boletim epidemiológico fornecido pela Secretaria Especial de Saúde Indígena (SESAI), pois, teoricamente, esses indígenas são atendidos diretamente no Sistema de Saúde Único. Entretanto, os indígenas contaminados pelo novo Coronavírus que moram fora do Distrito Sanitário Especial Indígena deveriam estar incluídos neste boletim epidemiológico. A página do Ministério da Saúde dedicada ao Boletim Epidemiológico da SESAI deixa explícito que o objetivo deste boletim é apresentar dados dos indígenas contaminados pelo novo Coronavírus, mas que são “atendidos pelo Subsistema de Atenção à Saúde Indígena” (BRASIL, 2021), porém é injustificável que o número de indígenas contaminados e falecidos fora dos distritos especiais não seja contabilizado em um boletim separado ou incluído no mesmo.

Os indígenas contaminados pelo COVID-19 e que não vivem em um distrito sanitário são atendidos diretamente pelo Sistema Único de Saúde, conforme a Lei nº 8.080/1990, e por isso são inseridos no Painel Coronavírus, o painel que fornece dados gerais sobre o novo Coronavírus. Ainda que o Boletim Epidemiológico da SESAI seja dedicado aos indígenas atendidos pelo SasiSUS, instituído pela Lei nº 9.836/1999, a interpretação que se extrai pela não inclusão dos indígenas contaminados ou falecidos devido ao novo Coronavírus neste boletim epidemiológico, é como propor que são considerados indígenas apenas aqueles que moram dentro dos distritos especiais. É definir, involuntariamente ou não, que um povo e cultura estão delimitados a um espaço geográfico. Se existisse outro boletim epidemiológico referente aos indígenas que moram em centros urbanos ou fora dos DSEI, essa interpretação não seria possível, porém, não há outro boletim do Ministério da Saúde dedicado a apresentar dados sobre os indígenas e a pandemia.

Em uma nota de pesar, Djuena Tikuna denuncia o esquecimento governamental em relação aos indígenas que vivem fora das aldeias, afirmando estar revoltado e indignado, pois os indígenas que moram na periferia não recebem a devida atenção, e nos hospitais, quando são atendidos, sofrem com a invisibilidade

perante o sistema, pois não possuem o direito de escrever a própria etnia nos prontuários de atendimento. (TIKUNA, 2020). Para comprovar a subnotificação da real quantidade de indígenas contaminados pelo novo Coronavírus, comparam-se os dados da APIB com os fornecidos pela SESAI. No dia 23 de fevereiro de 2021, o Boletim Epidemiológico divulgado pelo Ministério da Saúde informou que há 43.314 casos de COVID-19 e 572 óbitos entre os indígenas que vivem nos distritos especiais, porém, o Boletim da APIB apresenta valores mais elevados: 49.211 casos e 972 óbitos de indígenas ao total.

A diferença entre os dados apresentados pelas duas organizações é alta: 5.897 indígenas contaminados e 400 óbitos. Ademais, dados do censo realizado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística e divulgados pela FUNAI revelam que a população indígena no Brasil é de 897 mil indivíduos (BRASIL, 2010). Não há aparente “margem de erro” nos dados fornecidos pelo Boletim da SESAI. O que ocorre é a subnotificação e apagamento de dados sobre a verdadeira realidade vivenciada pelos povos indígenas, pois o boletim fornecido pela APIB, que utiliza de metodologia válida, apresenta dados mais verossímeis com a realidade dos indígenas ocasionadas pela pandemia do novo Coronavírus. O primeiro boletim divulgado pela SESAI é do dia 24 de março de 2020 e a publicação dos dados de indígenas contaminados pela COVID-19 nos distritos especiais é divulgada há quase um ano, mas não há menções aos indígenas contaminados que não vivem na área estabelecida pela Portaria nº 70 de 20 de janeiro de 2004.

É possível que o problema da subnotificação pudesse ser solucionado se o Ministério da Saúde inserisse os dados sobre os indígenas contaminados e que moram em centros urbanos no Boletim da SESAI ou criasse outra plataforma específica. Além disso, os indígenas sofrem com a falta de visibilidade e nem podem registrar suas etnias nos prontuários de atendimento hospitalar (TIKUNA, 2020), o que possivelmente resulta no apagamento de dados e também dos indígenas. Sem a atuação da APIB e outros

grupos que lutam pela visibilidade indígena, provavelmente, a subnotificação e o apagamento dos indígenas nem seriam notados.

Na luta pelos direitos dos povos indígenas, a APIB, partidos políticos e outras organizações utilizam da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 709 no Supremo Tribunal Federal, para denunciar as injustiças sofridas pelos indígenas e exigir que o Estado tome medidas protetivas e garantidoras dos direitos básicos, como o acesso à saúde de qualidade e que o SasiSUS atenda à todos os indígenas, independentemente de serem indígenas que moram na Zona Urbana, distritos especiais, ou em outros territórios não homologados. Possivelmente, se o atendimento dos indígenas fosse totalmente realizado pelo SasiSUS, a subnotificação poderia ser controlada ou diminuída, mas até fevereiro de 2021, não há atualizações no Boletim Epidemiológico da SESAI incluindo indígenas que vivem fora dos distritos especiais.

#### **4. ADPF 709 e garantias constitucionais**

No dia 26 de fevereiro de 2020 foi confirmado o primeiro caso do novo Coronavírus em território brasileiro (BRASIL, 2020) em São Paulo, porém não demorou que o vírus fosse disseminado para fora dos grandes centros urbanos. Quase um mês depois, no dia 25 de março de 2020, o primeiro caso de COVID-19 confirmado em uma indígena do povo Kokama, contagiada por um médico contaminado pela doença “vindo de São Paulo a serviço da Secretaria Especial de Saúde Indígena (SESAI)” (APIB, 2020). Diante às inúmeras mortes de indígenas, seja em território urbano seja dentro de um Distrito Sanitário Especial Indígena (DSEI), a Articulação dos Povos Indígenas do Brasil (APIB), o Partido Socialista Brasileiro (PSB), o Partido Socialismo e Liberdade (PSOL), Partido Comunista do Brasil (PCdoB), Rede Sustentabilidade (Rede), Partido dos Trabalhadores e o Partido Democrático Trabalhista, propuseram uma Arguição de

Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) perante o Supremo Tribunal Federal.

A ação é legítima e também um direito dos indígenas e das organizações que os representam, conforme aponta o Artigo 232 da Constituição Federal “Os índios, suas comunidades e organizações são partes legítimas para ingressar em juízo em defesa de seus direitos e interesses, intervindo o Ministério Público em todos os atos do processo”. A ADPF 709 tem por objetivo combater a omissão do Poder Público no enfrentamento à pandemia causada pelo novo Coronavírus, expor as vulnerabilidades a que os povos indígenas estão sujeitos, e requerer medidas sanitárias eficazes para o enfrentamento da pandemia. O despacho dessa arguição, registrado inicialmente no DJ Nr. 169 do dia 06/07/2020, expõe que o Poder Público está violando a dignidade da pessoa humana, os direitos à vida e à saúde, e o direito dos povos indígenas a viverem em seu território (BRASIL, 2020). Todas essas violações contrariam a proposta da Constituição Federal.

Ademais, os requerentes da arguição apontam as múltiplas vulnerabilidades que os povos indígenas estão sujeitos, sendo elas: imunológica, social e política (BRASIL, 2020). Além destas vulnerabilidades apresentadas pela APIB e outros requerentes, a ADPF 709 reforça que a invasão às terras indígenas, por grileiros, garimpeiros, desmatadores e outros, não é contida suficiente pelo Poder Público e durante a pandemia serve como mais uma forma de transmitir o novo Coronavírus. Segundo os requerentes, a falta de suporte do Poder Público no combate a COVID-19 caracteriza “atos comissivos e/ou omissivos do Poder Público” (BRASIL, 2020). Outro fator, destacado nessa arguição, é o envio de equipes de saúde por parte do Governo Federal que não cumpriram quarentena ou outras medidas de prevenção antes de entrar em contato com os povos indígenas (BRASIL, 2020), o que caracteriza uma ação ineficaz para diminuição do contágio da COVID-19.

O terceiro argumento utilizado pelos requerentes da ADPF 709 está relacionado com a subnotificação de dados e o apagamento de vidas indígenas, pois a FUNAI e a SESAI somente prestam

assistência especializada aos povos indígenas que residem em terras homologadas, os DSEI, sujeitando os indígenas que moram fora desse território ao tratamento e cuidado da saúde pelo SUS, sistema geral que não tem o preparo específico para cuidar da saúde indígena. (BRASIL, 2020).

Esse argumento proposto na arguição deriva da metodologia aplicada pela Portaria nº 70, de 20 de janeiro de 2004 do Ministério da Saúde, especificamente o Artigo 1º, IV que dispõe: “O Subsistema de Saúde Indígena fica organizado na forma de Distritos Sanitários Especiais Indígenas (DSEI), delimitação geográfica que contempla aspectos demográficos e etno-culturais, sob responsabilidade do gestor federal”. O Subsistema de Saúde Indígena (SasiSUS), como já mencionado, realiza o atendimento dedicado aos cuidados da saúde indígena, porém, somente em território homologado, ou seja, que são considerados distritos especiais. Portanto, conforme demonstram os requerentes, os indígenas que vivem em território urbano ou em terras indígenas não homologadas estão sujeitos a cuidar da saúde pelo SUS, ao invés do SasiSUS, serviço especial dedicado à saúde indígena.

Dessa forma, conforme o Relator Ministro Roberto Barroso, a ADPF 709 apresenta diversos requerimentos em prol da saúde indígena, como a criação de barreiras sanitárias, a instalação de sala de situação, a retirada de invasores das terras indígenas, o acesso de todos os indígenas ao SasiSUS independente de pertencerem aos DSEI. Além de todas essas medidas, a criação de um plano geral aos indígenas de enfrentamento a pandemia, pois não há um plano específico para isso. (BRASIL, 2020)

O acesso de todos os indígenas ao SasiSUS poderia ser uma solução para o problema da subnotificação e apagamento de dados, porém, não há alterações no site do Ministério da Saúde que trata sobre o Boletim Epidemiológico do SasiSUS, e os dados fornecidos pela APIB continuam denunciando o problema da subnotificação. Em relação ao plano para enfrentamento e monitoramento da COVID-19, esse foi proposto três vezes pelo Conselho Nacional de Direitos Humanos (CNDH), até o dia 8 de janeiro de 2021, porém,

não atende à eficácia desejada. Os requerentes da arguição afirmam que a terceira versão do documento “permanece genérico, o que não permite a avaliação de sua suficiência e exequibilidade, tampouco possibilita o monitoramento da sua implementação”. (BRASIL, 2021)

O terceiro plano apresentado pelo CNDH é deficiente e carece em vários aspectos, como a falta de detalhes sobre as cestas alimentares (quantidade, populações, periodicidade), não fornece adequadamente o acesso à água potável e a ações de saneamento, não prevê o fornecimento de produtos indispensáveis (equipamentos de proteção individual e insumos) para as barreiras de contenção organizadas pelos povos indígenas, e outros motivos (BRASIL, 2021). Por enquanto, conforme aponta o Relator dessa ADPF, a União executará o terceiro Plano Geral provisoriamente, até que seja atualizado.

No exame do terceiro Plano Geral, o Relator critica a União, que pouco fez para amenizar e conter o avanço da pandemia do novo Coronavírus em relação à saúde indígena. Segundo o relator, em quase 10 meses de pandemia a União não fez o mínimo de apresentar um plano focado na saúde indígena (BRASIL, 2021). Posteriormente, no despacho publicado no DJ Nr. 17 do dia 01/02/2021, confirma-se que a União, tardiamente, apresentou o aperfeiçoamento ao Plano Geral de Enfrentamento da COVID-19 entre Povos Indígenas (BRASIL, 2021). Meses depois da pandemia, finalmente, a União participa da formulação de um plano dedicado à saúde indígena geral com a colaboração de entidades que cuidam da situação delicada da saúde indígena, como a Articulação dos Povos Indígenas do Brasil e parceiros.

Espera-se que com a formulação de um Plano Geral eficaz e que atenda os requisitos da ADPF 709 as causalidades dos povos indígenas diminuam até a vacinação completa dos indígenas que vivem em distritos especiais, zona urbana, e em terras não homologadas. A vacinação completa, tanto da população brasileira geral quanto dos povos indígenas, vai demorar meses, e o aperfeiçoamento do Plano Geral requisitado desde julho de 2020,

ainda que muito tardio, irá diminuir as mortes dos indígenas. Por isso, a ADPF 709 é o resultado de muitos anos de sofrimento e indignação dos povos indígenas com o descaso governamental e do Estado na garantia de direitos previstos no ordenamento jurídico brasileiro.

## **5. Conclusão**

Mediante ao que foi apresentado ao longo do trabalho, conclui-se que as vulnerabilidades sofridas pelos indígenas durante a pandemia da COVID-19 se trata de uma tragédia que possui seus precedentes. Apesar de todos, indígenas ou não indígenas, estarem sujeitos ao vírus, os indígenas estão submetidos a condições mais vulneráveis devido às condições de saúde que são insuficientes. Assim, não há uma aplicabilidade já previa à pandemia de políticas públicas e uma atenção do Estado brasileiro voltadas para os povos indígenas mesmo antes da crise vivenciada, o que fomentou para que esses sejam afetados de modo mais intenso.

Desse modo, ocorre a subnotificação dos dados oficiais, que não leva atenção à gravidade do que realmente acontece dentro das comunidades indígenas, agravando o cenário de descaso e ocasionando em um apagamento não só de informações, mas também de visibilidade do grupo. Os dados que são fornecidos pelo Ministério da Saúde possuem diferentes precisões quando comparados com os dados fornecidos pela a Articulação dos Povos Indígenas do Brasil (APIB), que propõe dados mais elevados. Ademais, não há um seguimento nas demais normas que compõem o ordenamento jurídico brasileiro que abarcam os povos indígenas.

Por fim, ao não serem concretizados os direitos desse grupo e gerar uma marginalização dos problemas enfrentados impossibilitando a sua efetivação de medidas e resultados, não se concretiza uma sociedade com um Estado Democrático de Direito, já que os direitos que também estão presentes na Constituição Federal de 1988, não estão sendo aplicados a todos os cidadãos de forma, verdadeiramente, indistinguível. Diante disso, e dessa

política que não agrega a todos, mostra-se que é preciso um olhar mais cauteloso com o propósito de garantir as normas constitucionais para que os povos indígenas tenham uma vida mais digna, com maior acesso e infraestrutura no nível da saúde pública, chegando a toda população.

## 6. Referências bibliográficas

APIB. Articulação dos Povos Indígenas do Brasil. **Panorama Geral da COVID-19**. Disponível em: <[https://emergenciaindigena.apiboficial.org/dados\\_covid19/#rede](https://emergenciaindigena.apiboficial.org/dados_covid19/#rede)>. Acesso em: 22 fev. 2021.

APIB. Articulação dos Povos Indígenas do Brasil. **Metodologia e Rede APIB**. Disponível em: <[https://emergenciaindigena.apiboficial.org/dados\\_covid19/#rede](https://emergenciaindigena.apiboficial.org/dados_covid19/#rede)>. Acesso em: 22 fev. 2021.

BRASIL. Governo do Brasil. **Brasil confirma primeiro caso do novo coronavírus**. Brasília, 26 fevereiro 2020. Disponível em: <<https://www.gov.br/pt-br/noticias/saude-e-vigilancia-sanitaria/2020/02/brasil-confirma-primeiro-caso-do-novo-coronavirus>>. Acesso em: 1 mar. 2021.

BRASIL. Ministério da Justiça e Segurança Pública. Fundação Nacional do Índio. **Saúde**. Brasília. Disponível em: <<http://funai.gov.br/index.php/saude>>. Acesso em: 21 fev. 2021.

BRASIL. Ministério da Justiça e Segurança Pública. Fundação Nacional do Índio. **FUNAI**. Brasília, DF. Disponível em: <<http://www.funai.gov.br/index.php/a-funai>>. Acesso em: 1 mar. 2021.

BRASIL. Ministério da Saúde. **DSEI**. Brasília, DF. Disponível em: <<http://www.saudeindigena.net.br/coronavirus/dsei/>>. Acesso em: 21 fev. 2021.

BRASIL. Ministério da Saúde. **Painel Coronavírus**. Brasília, 2020. Disponível em: <<https://covid.saude.gov.br/>>. Acesso em: 22 fev. 2021.

BRASIL. Ministério da Saúde. Portaria nº 70/GM/MS, de 20 de janeiro de 2004. **Gabinete do Ministro**, Brasília.

BRASIL. Ministério da Saúde. Secretaria Especial de Saúde Indígena. **Boletim Epidemiológico da SESAI**. Brasília, 2020. Disponível em: <<https://saudeindigena.saude.gov.br/corona>>. Acesso em: 22 fev. 2021.

BRASIL. Ministério da Saúde. **Boletim Epidemiológico**. Brasília, 2020. Disponível em: <<https://saudeindigena1.websiteseguro.com/coronavirus/boletimEp.php>>. Acesso em: 22 fev. 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ADPF/709 – Medida cautelar na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental. **DJ Nr. 169 do dia 06/07/2020**. Brasília, DF.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ADPF/709 – Medida cautelar na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental. **DJ Nr. 174 do dia 10/07/2020**. Brasília, DF.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ADPF/709 – Medida cautelar na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental. **DJ Nr. 1 do dia 08/01/2021**. Brasília, DF.

PRADO JR, Caio. **Formação do Brasil contemporâneo**: colônia. São Paulo: Companhia das Letras, 2011.

RIBEIRO, Darcy. **O povo brasileiro**: a formação e o sentido do Brasil. São Paulo: Companhia das Letras, 1995.

SCHWARCZ, Lilia Moritz. **Sobre o autoritarismo brasileiro**. São Paulo: Companhia das Letras, 2019, p.162

TIKUNA, Djuena. UFSC. Instituto Nacional de Ciência e Tecnologia Brasil Plural. **Nota de pesar: Covid-19 nas aldeias**. Disponível em: <<https://brasilplural.paginas.ufsc.br/antropologia-na-pandemia/nota-de-pesar-covid-19-nas-aldeias/>>. Acesso em: 23 fev. 2021.



## **GRUPO DE TRABALHO IV**

**Interdisciplinarietà e métodos de pesquisa  
em direito**



# A CONSTRUÇÃO DO CONCEITO DE DEFICIÊNCIA A PARTIR DA INTERDISCIPLINARIDADE ENTRE DIREITO E ANTROPOLOGIA

## THE CONCEPTING OF DISABILITY THROUGH THE INTERDISCIPLINARITY BETWEEN LAW AND ANTHROPOLOGY

**Felipe Capuzi Freire**

Mestrando em Direito pelo programa da Faculdade de Direito de Ribeirão Preto, na área de Desenvolvimento no Estado Democrático de Direito

E-mail: [felipecapuzi@usp.br](mailto:felipecapuzi@usp.br)

<http://lattes.cnpq.br/3860971674419755>

**Iara Pereira Ribeiro**

Professora Doutora do Programa de Mestrado da FDRP

E-mail: [iararibeiro@usp.br](mailto:iararibeiro@usp.br)

<http://lattes.cnpq.br/3582646025099690>

**Resumo:** Este estudo desenvolve uma análise interdisciplinar entre Direito e Antropologia para melhor identificar a genealogia da conceituação da deficiência. Inicialmente, se volta ao exame bibliográfico de fontes e produções da antropologia com o intuito de encontrar no percurso histórico-cultural de organização da corporeidade, as bases e os fundamentos utilizados na formação do conceito de deficiência ao longo do tempo. O ponto de partida escolhido é a percepção de que existem vários tipos de corpos que funcionam como vetores responsáveis pelas interações das pessoas com o mundo. Assim o fazendo, demonstra que o corpo humano não é apenas um conjunto de condições biológicas, mas um produto das interações culturais. Na sequência, argumenta que a conceituação da deficiência é um processo evolutivo, iniciado a partir das definições sociais de normalidade, e demonstra que a alteração do paradigma biomédico para o relacional decorreu da luta pelo reconhecimento identitário das pessoas com deficiência, alterando o foco para a dignidade da pessoa, e não apenas para a deficiência. Ao final, retrata

o trajeto percorrido pelo legislador nacional desde as primeiras normativas do período imperial até as previsões da Lei Brasileira de Inclusão (13.146/2015), e, examina o conceito de deficiência adotado pela LBI a partir da ótica das barreiras.

**Palavras-chave:** pessoa com deficiência. barreiras. antropologia. lei brasileira de inclusão.

**Abstract:** This study develops an interdisciplinary analysis between Law and Anthropology to better identify the genealogy of the concept of disability. Initially, it turns to the bibliographical examination of anthropology sources and productions in order to find, in the historical-cultural path of corporeality organization, the bases and foundations used in the formation of the concept of disability over time. The chosen starting point is the perception that there are several types of bodies that function as vectors responsible for people's interactions with the world. In doing so, it demonstrates that the human body is not just a set of biological conditions, but a product of cultural interactions. Next, it argues that the conceptualization of disability is an evolutionary process, starting from the social definitions of normality, and demonstrates that the change from the biomedical to the relational paradigm resulted from the struggle for the recognition of identity of people with disabilities, changing the focus to the personal dignity, not just disability. At the end, it portrays the path taken by the national legislator from the first regulations of the imperial period to the provisions of the Brazilian Inclusion Law (13,146/2015) and examines the concept of disability adopted by the LBI from the perspective of barriers.

**Keywords:** disabled person. barriers. anthropology. brazilian law of inclusion.

## 1. Introdução

Desde o início do século XIX a caracterização do “corpo” enquanto objeto de estudo das ciências humanas levanta diversas questões epistemológicas, já que os seus elementos definidores são extremamente variáveis e particulares às comunidades em que se encontram inseridos. A corporeidade apresenta-se como uma construção cultural edificada a partir de experiências e ideais pertencentes a recortes temporais específicos, e retrata o entendimento apropriado pela sociedade a respeito dos atributos constituintes do “corpo”.

Esta apropriação cultural é a ferramenta que pavimenta o caminho de pesquisa proposto, que tenta mapear a genealogia da deficiência a partir da interdisciplinaridade entre Direito e Antropologia. Neste contexto, ela atua no papel de desvendar a simbologia do corpo, e enriquece o debate jurídico acerca do reconhecimento da deficiência como marcador social da diferença, e não apenas como característica biológica insuperável.

A análise bibliográfica de produções antropológicas, especialmente de David Le Breton, e o empréstimo de dados de etnografias realizadas por outros pesquisadores, demonstra que “corpo” não é constituído exclusivamente por elementos biológicos, mas sim por um processo de desenvolvimento cultural que não apenas o acolhe enquanto parte fisiológica do ser humano, mas o define a partir de conceitos socialmente determinados.

A partir da mitologia, e através de representações artísticas do divino<sup>1</sup>, a corporeidade idealizada se cristalizou no imaginário social e, ao longo do processo de desenvolvimento cultural, sedimentou os conceitos de normalidade e anormalidade que acompanham as discussões a respeito da deficiência. Assim como

---

<sup>1</sup> Exemplificativamente, é o que se vê através das representações artísticas de Vênus, e da obra *Zeuxis choosing as model the most beautiful girls of the town of Crotona* (1789), de François-André Vicent. Nesta última, o artista representa uma cena em que Zeuxis, pintor da Grécia antiga seleciona diversas partes corporais de diferentes modelos na tentativa de melhor retratar Afrodite (DAVIS, 1995, p. 25).

o conceito de “corpo”, o de deficiência também é evolutivo e socialmente construído, baseando-se inicialmente em parâmetros biomédicos, que a consideravam como uma falha na máquina biológica, e atualmente em parâmetros ambientais, que confrontam as pessoas com as barreiras existentes, e a definem como uma ilustração do despreparo da sociedade no convívio com a diversidade dos “corpos”.

A evolução da deficiência, agora entendida enquanto produto cultural, reverberou no âmbito legislativo demandando inúmeras alterações nas disposições normativas a seu respeito. No Brasil, o percurso legislativo de reconhecimento da deficiência se iniciou ainda nos tempos do Império e, acompanhando os desdobramentos do cenário sociopolítico local e internacional, culminou com a promulgação da Lei 13.146/15. Conhecida como Lei Brasileira de Inclusão (LBI), ela deu um importante passo em relação ao horizonte conceitual relacional da deficiência ao reafirmar no ambiente infraconstitucional as disposições da Convenção Internacional sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência, e refletir os pressupostos da Dignidade da Pessoa Humana, efetivamente alterando o foco da figura da deficiência para o reconhecimento da pessoa com deficiência, entendida a partir do conceito de barreiras.

Pensando na investigação da genealogia do conceito de deficiência, em sua primeira parte, este trabalho se voltará à análise de fontes e produções da antropologia com o intuito de encontrar, no percurso histórico-cultural de organização do homem, as bases sociais e os fundamentos utilizados na formação do conceito de deficiência a partir da multiplicidade dos “corpos”. Na sequência, as abordagens biológicas e sociais da corporeidade serão contrastadas a fim de se entender em qual medida foram acopladas à conceituação legal de deficiência para, ao final, demonstrar o seu papel do panorama evolutivo da legislação nacional, culminando com as previsões da Lei Brasileira de Inclusão (13.146/2015).

## 2. A genealogia da deficiência a partir da multiplicidade dos “corpos”

### 2.1 Um olhar etnográfico sobre os corpos

A existência humana é pensada a partir das experiências colhidas através dos sentidos sensoriais, tendo em vista que o nascimento do corpo dá à luz o indivíduo. Figuras indissociáveis, o ser humano se desenvolve enquanto acompanha o crescimento de seu corpo e, socialmente, se pauta de acordo com o estágio evolutivo em que ele se encontra. Seus gestos, roupas, identidades, preferências, papéis de gênero, de classe e a própria adequação da idade são moldados através do referencial da corporeidade vigente em determinado tempo e espaço.

Antes de qualquer outra coisa, então, a existência é corporal. É do corpo que se originam os signos que baseiam o viver da pessoa humana, e é com base nele que o ser humano se relaciona com o mundo. É através dele que o ser humano experimenta a vida e a transforma para o coletivo (LE BRETON, 2011). Ainda assim, e apesar da proximidade do corpo com seu observador, não há uma única forma de descrevê-lo, sendo que diferentes sociedades o abordam das mais variadas maneiras. Justamente nesta variedade conceitual é que se encontra a tarefa da antropologia do corpo.

Segundo Le Breton (2011, p. 30), seu papel é “compreender a corporeidade enquanto estrutura simbólica e, assim, destacar as representações, os imaginários, os desempenhos, os limites que aparecem como infinitamente variáveis conforme as sociedades”. Através dos estudos da sociologia do corpo, iniciados no começo do século XIX, ele passou a ser encarado como um produto de seu meio social. Pelo recorte das ciências humanas, o corpo deixou de ser considerado como uma natureza fechada em si mesmo. De acordo com o mesmo autor (2011, p. 24) “ele [o corpo] nem sequer existe. Nunca se viu um corpo: o que se vê são homens e mulheres. Não se vê corpos. Nessas condições o corpo corre o risco de nem mesmo ser um universal”.

A partir de alguns dados emprestados de etnografias realizadas por outros pesquisadores, o autor argumenta que o “corpo” é uma construção social. Neste sentido, com base em estudos a respeito da transmissão geracional de traços gestuais<sup>2</sup>, técnicas corporais<sup>3</sup>, e da própria conceituação da corporeidade em aldeias indígenas<sup>4</sup>, o autor demonstra que há uma variedade de definições e tipologias de “corpos”, derivadas muito mais das produções culturais e dos fatos sociais do que da biologia.

A cultura europeia, por outro lado, deu origem ao retrato da corporeidade a partir da medicina, reforçando o entendimento do corpo como um produto exclusivamente biológico, formado a partir da reunião organizada de órgãos e estruturas físicas que desempenham papéis específicos no funcionamento da máquina

---

<sup>2</sup> O antropólogo argentino David Efron, em sua tentativa de se contrapor aos ideais nazistas de superioridade racial, estudou características gestuais de duas gerações de imigrantes italianos e judeus residentes nos Estados Unidos para demonstrar que há outros fatores responsáveis pela apresentação corporal do homem além de sua carga genética. Inicialmente, observou que ambos os grupos de imigrantes de primeira geração gozavam de gestos característicos às suas origens, mas diferentes entre si. Na sequência, quando a etnografia se deu em grupos de segunda geração, já nascidos em solo americano, demonstrou que o gestual tradicional das primeiras gerações de ambos se diferia dos da segunda que, em verdade, passou a se assemelhar ao dos americanos. Ele concluiu, então, que “em contraposição às teses genéticas ou raciais, [...] a gestualidade humana é um fato de sociedade e de cultura e não de natureza congênita ou biológica” (LE BRETON, 2011, p. 45).

<sup>3</sup> Marcel Mauss, ao afirmar a origem social dos sentimentos e o conceito de técnicas corporais, conferiu ao corpo físico um caráter meramente instrumental. A definição dos papéis ligados ao feminino, masculino, idade, consumo, destreza e habilidades estaria atrelada às suas formas de transmissão geracional, e não ao componente biológico do corpo. Referidas técnicas, então, “desaparecem frequentemente com as condições sociais e culturais que as viram nascer. A memória de uma comunidade humana não reside somente nas tradições orais e escritas, ela se constrói também na esfera dos gestos eficazes” (LE BRETON, 2011, p. 44).

<sup>4</sup> Na cultura Canaque apresentada por Leenhardt, por sua vez, não existe nem mesmo uma figura autônoma e humana do corpo. Segundo a autora, naquela sociedade “não existe ruptura entre a carne do mundo e a carne do homem. [...] O próprio nome de ‘corpo’(karo) só designa uma estrutura, uma base que se aplica indiferentemente a outros objetos” (LE BRETON, 2011, p. 27).

humana (ROUANET, 2003). A medicina tomou conta do estudo do corpo humano de tal maneira que a sociedade passou a ser estruturada com base no imperativo biomédico que o afirma incapaz de qualquer complexidade. Vontades, sentimentos, potenciais, e até mesmo o cometimento de crimes<sup>5</sup>: tudo passou a ser visto como um produto da própria biologia do corpo.

Segundo Sérgio Paulo Rouanet (2003, p. 51), não por acaso, surgiram teorias como as do médico La Mettrie<sup>6</sup>, propondo que “em qualquer Estado bem-organizado, os médicos é que deveriam assessorar o príncipe em sua tarefa de induzir nos súditos as reações apropriadas, porque são eles que conhecem as molas orgânicas que movimentam os governados”. Justamente desta visão é que se originaram, por exemplo, os movimentos higienistas em busca do eugênico ser perfeito, formado a partir de características genéticas ideais. Devido à medicalização do corpo, e a partir do iluminismo, “passou-se a ver na doença uma desordem na máquina humana” (ROUANET, 2003, p. 50) e, tudo aquilo que não poderia ser considerado como normal foi marginalizado às franjas da sociedade.

O corpo se tornou um paradigma de poder, na medida em que interfere diretamente na dinâmica social, e tratá-lo como objeto de estudo social demandou o abandono da visão do imperativo do corpo máquina (ROUANET, 2003), de carne e osso, para que fosse possível afirmá-lo não como condição primeira da existência e determinante do comportamento dos seres humanos, mas sim

---

<sup>5</sup> Cesare Lombroso (1835-1909), médico italiano, tentou demonstrar que certas alterações estruturais do cérebro levavam ao cometimento de crimes.

<sup>6</sup> Julien Offray de La Mettrie nasceu em 19 de dezembro de 1709, em Saint-Malo, Bretanha. Estudou filosofia, ciências naturais e medicina em Paris. Em 1742 foi nomeado médico pessoal do Duque de Grammont e lutou em três batalhas da guerra de sucessão austríaca. Em 1745 publicou seu primeiro livro, *História natural da alma*, que foi completamente incinerado. Em 1746 escreveu *A política do médico* e, finalmente, em 1748, sua obra mais famosa, *O homem-máquina*. Faleceu em novembro de 1751 (ROUANET, 2003).

como um resultado originado pelas diversas interações sociais entre eles. Em outros termos, LE BRETON (2011, p. 26):

As representações da pessoa e aquelas, corolários do corpo estão sempre inseridas nas visões do mundo das diferentes comunidades humanas. O corpo parece explicar a si mesmo, mas nada é mais enganoso. O corpo é socialmente construído, tanto nas suas ações sobre a cena coletiva, quanto nas teorias que explicam seu funcionamento ou nas relações que mantem com o homem que encarna. (...) O corpo é uma falsa evidencia, não é um dado inequívoco, mas o efeito de uma elaboração social e cultural.

O corpo, então, é uma “ficção culturalmente eficiente e viva (se ela não estiver dissociada do ator e assim se este for visto como corporeidade) da mesma forma que a comunidade de sentido e valor que planejou o lugar, os constituintes, os desempenhos, os imaginários” (LE BRETON, 2011, p. 32). O estudo da corporeidade enquanto objeto social demonstra que nem só de matéria biológica se constituem os corpos.

## **2.1 O “corpo” deficiente**

A genealogia do conceito de deficiência caminha em paralelo à do corpo. Isto, pois, em seus recortes temporais específicos, cada organização social hierarquiza atributos corporais considerados desejáveis e indesejáveis, e determina a quem se confere a chancela da “normalidade”, e a quem se atribui a condição de “deficiência” (BRAGA; SCHUMACHER, 2013). A classificação do corpo no binômio normal/anormal demonstra que é a partir do que cada cultura entende como normalidade que a sua visão a respeito da deficiência é formatada.

Neste sentido, Lennard Davis (1995) afirma que a melhor maneira para se entender o conceito de deficiência é adotando o conceito de normalidade. [É da delimitação do “corpo” considerado normal que se desdobrou o deficiente. Buscando ilustrar o percurso da definição de normalidade na sociedade americana, propôs a analisar a etimologia de alguns termos em

inglês, e concluiu que inicialmente essas palavras tinham outros significados, mas que a partir de 1840 passaram a adotar os seus sentidos atuais, inclusive em relação às suas aplicações em referência ao humano.<sup>7</sup>

Exatamente no mesmo período em que o corpo ocidental era visto como exclusivamente biológico, e as primeiras discussões a respeito da sociologia corporal surgiram, a sociedade segregou conceitualmente aqueles que entendia típicos, alinhados à normalidade biomédica, dos outros, considerados desviantes. O corpo que funcionava dentro das expectativas de produção de capital virou norma, e todos os demais, deficientes, exceção.

Assim como o “corpo”, a deficiência foi inicialmente entendida segundo a régua biológica que determinava os parâmetros normais de seu funcionamento. Ela passou a denotar uma falha no sistema do corpo máquina que ou deveria ser corrigido, ou descartado. Por esta razão, por muito tempo as pessoas com deficiência passaram a ser associadas equivocadamente a incapazes, e denominadas como inválidas, anormais, especiais, excepcionais, imbecis, mongoloides, atrasadas, treináveis e adestráveis (BRAGA; SCHUMACHER, 2003).

Para Honneth, “os indivíduos se constituem como pessoas porque, da perspectiva dos outros que assentem ou encorajam, aprendem a se referir a si mesmos como seres a quem cabem determinadas propriedades e capacidades” (BRAGA; SCHUMACHER, 2013, p. 377 apud HONNETH, 2003, p. 272). Então, ao serem associadas a incapazes e analisadas exclusivamente como casos médicos, as pessoas com deficiência foram reduzidas às suas limitações, e impedidas de desenvolverem uma identidade particular, humana, aqui entendida sob a ótica de Berger a Luckmann, como “um fenômeno que deriva da dialética entre indivíduo e sociedade” (BRAGA; SCHUMACHER, 2013, p. 377 apud BERGER; LUCKMANN, 1991, p. 230).

---

<sup>7</sup> Os termos analisados: *normal*, *normality*, *norm*, *average* e *abnormal*. Inicialmente o autor identificou que o termo *normal* significava “perpendicular”.

Muito se avançou desde então, e as lutas sociais pelo reconhecimento<sup>8</sup> das pessoas com deficiência, dos movimentos iniciados nos anos 1970 no Reino Unido que tratavam a visão biomédica como ensejadora de desigualdade e opressão, resultaram na substituição do paradigma conceitual biológico para o relacional<sup>9</sup>. A deficiência passou a ser vista não como um atributo individual e somático, sinônimo de uma desvantagem natural do corpo, mas como o resultado de uma sociedade despreparada para a diversidade humana (SANTOS, 2016)<sup>10</sup>.

### 2.3 Trajetória da legislação brasileira a respeito da deficiência

O processo evolutivo da conceituação da deficiência e a adoção do paradigma ambiental reverberaram no âmbito legislativo. No Brasil do século XIX, ainda em tempos de Império, a deficiência foi tratada exclusivamente como uma doença do corpo. Em 1841, Dom Pedro II criou através do Decreto n. 82 o Hospício Dom Pedro II, conhecido como Palácio dos Loucos, destinado ao tratamento dos denominados “alienados”. Em 1854, o Decreto 1.428/1954 deu origem ao Instituto dos Meninos Cegos, atual Instituto Benjamin Constant. Em 1857 deu-se a criação do

---

<sup>8</sup> Segundo Honneth, “trata-se do processo prático no qual experiências individuais de desrespeito são interpretadas como experiências típicas de um grupo inteiro, de forma que elas podem influir, como motivos diretores da ação, na exigência coletiva por relações ampliadas de reconhecimento” (BRAGA; SCHUMACHER, 2013, p. 379 apud HONNETH, 2003 p. 257)

<sup>9</sup> Ambiental ou biopsicossocial.

<sup>10</sup> Em sentido complementar, de acordo com LEITE (2012, p. 49), “deficiência não é um atributo da pessoa, mas uma condição que se expressa a partir de dificuldades, de barreiras sociais, e principalmente das barreiras físicas, em que terá o indivíduo que transpô-las para poder usufruir plenamente do espaço em que vive. Isto não significa que desprezemos as alterações na estrutura funcional ou corporal trazidas pela deficiência, mas apenas que devemos ter em mente que essas alterações isoladas, não são o que determinam as possíveis dificuldades ou obstáculos que terão que ser enfrentados pelas pessoas com deficiência, principalmente em seu ambiente físico”.

Instituto Imperial dos Surdos através da Lei n. 839/1857 e, finalmente, em 1874, inaugurou-se o Hospital Psiquiátrico da Bahia para deficiências intelectuais, atual Hospital Juliano Moreira.

Do início do século XX até 1965, a produção normativa nacional foi povoada por um conjunto de leis discriminatórias. Sob a presidência de Epitácio Pessoa, e em função do término da Primeira Guerra Mundial que deixou inúmeros feridos e incapacitados, promulgou-se o Decreto 4.247/1921, posteriormente reforçado pelo Decreto 16.300/1923 e pelo Decreto Lei 406/1938, que impediam a entrada de imigrantes deficientes no país<sup>11</sup>. Ainda em 1938, pensando na necessidade de formação de soldados no período que imediatamente antecedeu a Segunda Guerra Mundial, a Portaria 13/1938 do Ministério da Educação proibiu a matrícula de alunos “cujo estudo patológico impedisse, permanentemente, de frequentar aulas de educação física”.

A Constituição de 1946 foi a primeira a inserir em seu texto previsão a respeito da deficiência. No entanto, apenas concedeu o direito de aposentadoria ao trabalhador inválido, posteriormente reforçada pelo Decreto 967/1962. Em 1965, logo no início do período da Ditadura Militar, o Decreto 57.299/1965 deu nova vida

---

<sup>11</sup> É interessante notar o caráter discriminatório do Decreto Lei 406/1938, que trazia em seu artigo primeiro a lista de pessoas cujo ingresso era proibido no país equiparava as pessoas com deficiência (de acordo com o inciso “I”, aleijados ou mutilados, inválidos, cegos, surdos-mudos), a: II- indigentes, vagabundos, ciganos e congêneres; III – pessoas que apresentem afecção nervosa ou mental de qualquer natureza, verificada na forma do regulamento, alcoolistas ou toxicômanos; IV - doentes de moléstias infectocontagiosas graves, especialmente tuberculose, tracoma, infecção venérea, lepra e outras referidas nos regulamentos de saúde pública; V - que apresentem lesões orgânicas com insuficiência funcional; VII - que não provem o exercício de profissão lícita ou a posse de bens suficientes para manter-se e às pessoas que os acompanhem na sua dependência; VIII - de conduta manifestamente nociva à ordem pública, à segurança nacional ou à estrutura das instituições; IX - já anteriormente expulsos do país, salvo si o ato de expulsão tiver sido revogado; X - condenados em outro país por crime de natureza que determine sua extradição, segundo a lei brasileira; XI - que se entreguem à prostituição ou a explorem, ou tenham costumes manifestamente imorais.

às proibições de ingresso de imigrantes no país, agora proibindo a entrada dos familiares das pessoas com deficiência. Somente em 1969, a Emenda Constitucional n. 01/69 determinou a criação de uma lei especial que regulasse a “educação dos excepcionais”.

Impulsionada pela Resolução n. 3.447 da ONU, que em 1975 proclamou a Declaração dos Direitos das Pessoas com Deficiência<sup>12</sup>, em 1978 a Emenda Constitucional n. 12/78 ampliou alguns direitos às pessoas com deficiência, tais como a educação especial e gratuita, reabilitação, reinserção na vida econômica e social do país e, especialmente, proibição da discriminação, inclusive em relação à admissão em serviço público, trabalho e salários.

O ano de 1981 ficou conhecido mundialmente como o “Ano internacional das pessoas deficientes” e, a partir do lema “participação plena e igualdade”, plantou nas disposições legislativas seguintes a semente de superação do paradigma biomédico, que somente foi superado no Brasil em 2015. Ainda assim, a Resolução 37/52 da ONU, promulgada no ano seguinte para a criação do Programa de Ação Mundial para as Pessoas com Deficiência a definiu como “toda perda ou anormalidade de uma estrutura ou função psicológica, fisiológica ou anatômica”.

Em 1988 a Constituição Cidadã trouxe em seu bojo onze dispositivos protetivos das pessoas com deficiência e consagrou a dignidade da pessoa humana como fundamento do Estado Democrático de Direito. Onze anos depois, em 1999, a deficiência passou a ser conceituada pelo Decreto 3.298/1999 como “toda perda ou anormalidade uma estrutura ou função psicológica, fisiológica ou anatômica que gere incapacidade para o desempenho da atividade, dentro do padrão considerado normal para o ser humano”.

O Decreto 3.965/2001 promulgou a Convenção Interamericana para Eliminação de todas as Formas de Discriminação contra as

---

<sup>12</sup> Segundo o texto da Declaração, “o termo ‘pessoas deficientes’ refere-se a qualquer pessoa incapaz de assegurar por si mesma, total ou parcialmente, as necessidades de uma vida individual ou social normal, em decorrência de uma deficiência, congênita ou não, em suas capacidades físicas ou mentais”.

Pessoas Portadoras de Deficiência. Ainda assim, a deficiência era definida como uma “restrição física, mental ou sensorial, de natureza permanente ou transitória, que limita a capacidade de exercer uma ou mais atividades essenciais da vida diária, causada ou agravada pelo ambiente econômico e social”. O mesmo conceito foi retomado em 2004, pelo Decreto 5.296/2004, que estampava o imperativo biológico.

No ano de 2008 deu-se a Convenção Internacional sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência, incorporada em território nacional em 2009, através do Decreto 6.494/2009. A Lei 13.146/2015 (Lei Brasileira de Inclusão - LBI), promulgada em 2015 após treze anos de tramitação, assim como a Convenção, passou a estabelecer a deficiência a partir das relações entre o indivíduo e as barreiras existentes em seu meio de convívio, abandonando o paradigma biomédico.

Após todo este avanço legislativo, a LBI passou a conceituar a pessoa com deficiência em seu artigo segundo, como “aquela que tem impedimento de longo prazo de natureza física, mental, intelectual ou sensorial, o qual, em interação com uma ou mais barreiras, pode obstruir sua participação plena e efetiva na sociedade em igualdade de condições com as demais pessoas”. Além disso, trouxe expressamente em seu texto a adoção de critérios biopsicossociais de avaliação da deficiência, que levam em conta além da própria estrutura do corpo, fatores psicológicos, socioambientais, pessoais, e limitações no desempenho de atividades.

A Lei 13.146/2015 definiu como barreira como qualquer entrave, obstáculo, atitude ou comportamento limitante ou impeditivo da participação social da pessoa, ou do exercício pleno de seus direitos. Para estes fins, trouxe em seu bojo um rol de seis barreiras, a saber: urbanísticas, existentes nos espaços públicos e privados abertos ou de utilização coletiva; arquitetônicas, dos edifícios públicos e privados; dos meios de transportes; na comunicação e no recebimento de informação; tecnológicas e atitudinais, referentes a atitudes e comportamentos pessoais.

Desta forma, a deficiência deixou de ser definida por um enfoque negativo, atrelada exclusivamente às manifestações do

corpo. A adoção do critério relacional, em verdade, o substituiu por um positivo, que a conceitua como condição expressa no enfrentamento de barreiras (LEITE, 2012).

### **3. Conclusão**

A interdisciplinaridade proposta neste estudo demonstrou que a corrente conceituação biopsicossocial da deficiência não encontra a sua fundamentação apenas e tão somente no texto legislativo. A definição atual da deficiência é, em verdade, retrato da luta e da resistência dos corpos considerados atípicos.

Além disso, o cotejo de fontes da Antropologia foi capaz de demonstrar que o Direito é um saber local, que além de refletir normativamente parcela dos fatos sociais, também detém força e papel constitutivos da própria realidade da sociedade – inclusive no que respeita à adjudicação da deficiência e da criação e fomento de um conceito corporal cunhado ao longo do tempo.

Ademais, importante paralelo foi traçado a partir da observação da evolução da definição da própria corporeidade. Através das ponderações a respeito da produção bibliográfica examinada, foi possível analisar o seu progresso conceitual desde o monismo radical do corpo máquina de La Mettrie, da visão antropológica do “corpo” enquanto produto cultural, até a moderna supervalorização do corpo enquanto conjunto genômico. Ao final, encontrou-se um paradigma dissociativo do eu, que extravasa ao ambiente e à sociedade a delimitação da deficiência.

Assim o fazendo, conseguiu-se evidenciar que o entendimento a respeito do conceito de deficiência perpassa inicialmente na análise do que se admite como “corpo normal”, objeto inserido nas relações sociais. A análise pela ótica antropológica constatou que diferentemente do senso comum, o corpo não concentra em si todos os seus fatores determinantes. Pelo contrário, a definição da corporeidade mostrou-se como um processo evolutivo atravessado por conceitos biológicos e sociais capazes, inclusive, de influenciar o conjunto legislativo de seus respectivos recortes temporais.

Através do caminho percorrido foi possível inferir que a conceituação biomédica condicionava a pessoa com deficiência a procurar a “normalidade” para apenas então poder participar da vida social, funcionando como justificativa para a resistência de criação e ampliação de políticas públicas capazes de mudar estruturas e barreiras atitudinais em busca da inclusão.

A desmedicalização da compreensão da deficiência, por sua vez, deslocou as reivindicações das pessoas de um campo meramente de acesso a tecnologias de saúde para outro, de mudanças estruturais na sociedade (SANTOS, 2016). A adoção da conceituação biopsicossocial na Lei 13.146/2015 afirmou a deficiência “não mais como um atributo individual imutável e morfo-biológico, mas que resulta das interações entre um corpo com uma condição de saúde específica, e diversas barreiras ambientais e atitudinais”(SANTOS, 2016, p.3009). O conceito social desconstruiu a ideia de deficiência como anormalidade existente em corpos marcados pela diferença.

Neste sentido, a LBI deslocou a deficiência do corpo para a sua relação com ambiente, e trouxe em seu texto critérios mais globais para a sua asserção. A conceituação de deficiência adotada pela legislação brasileira, então, demanda o confronto entre a vivência pessoal e as barreiras encontradas por cada indivíduo em sua realidade no exercício de seu papel social. Em outros termos, o conjunto normativo nacional passou a refletir o resultado da trajetória percorrida pelas pessoas com deficiência em busca da sua dignidade enquanto pessoa humana, e ajustou o foco à pessoa, e não à deficiência.

Para os fins da Lei Brasileira de Inclusão, o corpo passou a ser encarado como lugar de inclusão, e não mais como fator de distinção capaz de segregar os indivíduos através das diferenças. O abandono da utilização do conceito médico e a afirmação em lei de um conceito social da deficiência, destacado das características físicas, são resultados diretos da luta pelo reconhecimento da identidade e humanidade dos corpos desviantes.

#### 4. Referências

BRAGA, Mariana Moron Saes; SCHUMACHER, Aluisio Almeida. Direito e inclusão da pessoa com deficiência: uma análise orientada pela teoria do reconhecimento social de Alex Honneth. **Revista Sociedade e Estado**. v. 28, n. 2, mai-ago, p. 375-392, 2013.

BRASIL, Decreto-Lei 406 de 4 de maio de 1938. Dispõe sobre a entrada de estrangeiros no território nacional. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/declei/1930-1939/decreto-lei-406-4-maio-1938-348724-publicacaooriginal-1-pe.html>. Acesso em: 27 dez. 2021.

\_\_\_\_\_. Decreto 3298 de 20 de dezembro de 1999. Regulamenta a Lei nº 7.853, de 24 de outubro de 1989, dispõe sobre a Política Nacional para a Integração da Pessoa Portadora de Deficiência, consolida as normas de proteção, e dá outras providências. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/d3298.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d3298.htm). Acesso em: 27 dez. 2021.

\_\_\_\_\_. Decreto 3956 de 8 de outubro de 2001. Promulga a Convenção Interamericana para a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra as Pessoas Portadoras de Deficiência. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/2001/d3956.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2001/d3956.htm). Acesso em: 27 dez. 2021.

\_\_\_\_\_. Lei 13.146 de 6 de julho de 2015. Institui a Lei Brasileira de Inclusão da Pessoa com Deficiência (Estatuto da Pessoa com Deficiência). Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2015/lei/l13146.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13146.htm). Acesso em: 27 dez. 2021.

COURTINE, Jean-Jacques. O corpo anormal: história e antropologia culturais da deformidade. In: CORBIN, Alain; COURTINE, Jean-Jacques. VIGARELLO, Georges. **História do Corpo: da Renascença às Luzes**. V.3. Petrópolis: Editora Vozes, 2012.

DAVIS, J. LENNARD. **Enforcing normalcy: Disability, deafness and the body**. London: Verso, 1995.

LE BRETON, David. **Antropologia do corpo e da modernidade**. Petrópolis: Vozes, 2011.

LEITE, Flávia Piva Almeida. A convenção sobre os Direitos das pessoas com deficiência: amplitude conceitual a busca por um modelo social. **Revista de Direito Brasileira**, Florianópolis, v.3. p 31-53, jul. 2012. Disponível em <<http://www.indexlaw.org/index.php/rdb/article/view/2654/2548>> Acesso em 06 dez. 2021.

ROUANET, Sergio Paulo. O homem máquina hoje. In: NOVAES, Adauto. **O Homem-Máquina: a ciência manipula o corpo**. São Paulo: Companhia das Letras, 2003.

SANTOS, Wederson. Deficiência como restrição de participação social: desafios para avaliação a partir da Lei Brasileira de Inclusão. **Ciência & saúde coletiva**. v. 21, n. 10, p 3007-3015, 2016.



# A INFLUÊNCIA DO PJE NA INFORMATIZAÇÃO DOS TRIBUNAIS ESTADUAIS BRASILEIROS

## THE INFLUENCE OF THE PJE IN THE COMPUTERIZATION OF BRASILIAN STATE COURTS

### **Carolina Lopes Scodro**

Mestranda em Direito pela Faculdade de Direito de Ribeirão Preto – FDRP USP.  
Especialista em Direito Processual Civil pela Universidade Presbiteriana Mackenzie

Email: [carolinascodro@usp.br](mailto:carolinascodro@usp.br)  
<http://lattes.cnpq.br/8926546458417175>

### **Paulo Eduardo Alves da Silva**

Professor Associado na Faculdade de Direito de Ribeirão Preto – FDRP USP.  
Mestre, Doutor e Livre-Docente em Direito pela Faculdade de Direito de Ribeirão Preto – FD USP

Email: [pauloeduardoalves@usp.br](mailto:pauloeduardoalves@usp.br)  
<http://lattes.cnpq.br/8525107983606820>

**Resumo:** O artigo busca, a partir da sistematização dos dados dos tribunais estaduais, identificar o início e o atual estágio de informatização, a fim de analisar a influência do PJe nos tribunais estaduais quanto à evolução do número de processos que tramitam sob a forma eletrônica, isso se comparados com órgãos que nunca se utilizaram desse sistema. Para tanto, primeiramente foram selecionados os tribunais a serem analisados por meio da exclusão dos que se utilizaram de mais de um tipo de sistema, chegando ao total de vinte tribunais de seis diferentes tipos de sistemas: TJSP, TJSC, TJAL, TJAM e TJMS do e-SAJ; TJAP do Tucujuris; TJRS e TJTO do E-proc; TJSE do SCPV; TJGO, TJRR e TJPR do PROJUDI, e TJPE, TJRO, TJMT, TJMA, TJPB, TJDFT e TJPA do PJe. Selecionados os tribunais, por meio de uma abordagem empírica, o método escolhido foi o de pesquisa documental decorrentes da sistematização de dados dos relatórios “Justiça em Números” entre os anos de 2010 e 2020, exceto 2016, e da “Informatização Judicial e

Efeitos sobre a Eficiência da Prestação Jurisdicional e o Acesso à Justiça”, por meio da qual houve a confirmação da hipótese da pesquisa de que ainda que o PJe tenha contribuído com o início e desenvolvimento da tramitação dos processos eletrônicos nos órgãos do Poder Judiciário, esta se deu de forma inferior ao desenvolvimento promovido por sistemas não vinculados ao CNJ.

**Palavras-chave:** Tribunais de justiça estaduais; Processo Judicial Eletrônico (PJe); Conselho Nacional de Justiça (CNJ); Sistemas; Informatização; Processo eletrônico.

**Abstract:** The article seeks, from the systematization of data from state courts, to identify the beginning and the current stage of computerization, in order to analyze the influence of the PJe in state courts regarding the evolution of the number of cases that are processed in electronic form, this compared to organs that have never used this system. In order to do so, the courts to be analyzed were first selected by excluding those that used more than one type of system, reaching a total of twenty courts of six different types of systems: TJSP, TJSC, TJAL, TJAM and TJMS of the e-SAJ; TJAP of Tucujuris; TJRS and TJTO of E-proc; TJSE of SCPV; TJGO, TJRR and TJPR of PROJUDI, and TJPE, TJRO, TJMT, TJMA, TJPB, TJDFE and TJPA of PJe. Selected the courts, through an empirical approach, the method chosen was documental research resulting from the systematization of data from the “Justice in Numbers” reports between the years 2010 and 2020, except 2016, and from the “Judicial Computerization and Effects on the Efficiency of Jurisdictional Provision and Access to Justice”, through which there was confirmation of the research hypothesis that, although the PJe has contributed to the beginning and development of the processing of electronic processes in the organs of the Judiciary, this took place inferior to the development promoted by systems not linked to the CNJ.

**Keywords:** State Courts of Law; Eletronic Judicial Process (PJe); National Council of Justice (CNJ); System; Computerization; Eletronic Judicial Process.

## 1. Introdução

Em meados de 2005, instituiu-se o Conselho Nacional de Justiça (CNJ) a partir da Emenda Constitucional nº 45 de 2004 (EC 45/04) (BRASIL, 2004), iniciando-se as discussões sobre gestão de tribunais (CNJ, [s/a]). Em conjunto com o CNJ, a EC 45/04 também dispôs sobre as garantias da razoável duração do processo e de sua celeridade (BRASIL, 2004).

Com vista ao progresso do Judiciário e, portanto, a efetivação dos novos direitos, foi promulgada a Lei nº 11.419/2006, dispondo sobre a informatização dos Tribunais mediante a utilização do processo eletrônico e da comunicação dos atos e envio de petições por meio digital (BRASIL, 2006). Segundo referida legislação, facultou-se aos órgãos do Poder Judiciário o desenvolvimento de sistemas, a fim de possibilitar a tramitação processual sob a forma digital (BRASIL, 2006).

Nesse cenário de descentralização de sistemas, decisão de “baixo para cima” (YEUNG; ALVES DA SILVA; OSSE, 2021, p. 31-42), foram desenvolvidos sistemas como, o Processo Judicial Eletrônico (PJe), sistema oficial do CNJ, instituído pela Resolução nº 185/13, o E-saj, sistema desenvolvido por empresa privada brasileira e o e-Proc, desenvolvido pelo TRF3 de forma interna, dentre outros como, PROJUDI, SCPV, Themis e Tucujuris (YEUNG; ALVES DA SILVA; OSSE, 2021, p. 31-42).

Com efeito, passados quase quinze anos desde a promulgação da Lei nº 11.419/2006, que facultou ao Judiciário o desenvolvimento de sistemas de forma descentralizada, eventos como, o impedimento pelo CNJ do TJSP contratar com empresa estrangeira (ANGELO, 2020) e a instituição da Resolução nº 335/2020, passando a dispor sobre o uso prioritário do PJe e a proibição de contratação de sistema privado (CNJ, 2020), mudou tal estrutura, determinando que agora passasse a ser de “cima para baixo” (YEUNG; ALVES DA SILVA; OSSE, 2021, p. 31-42).

A par disso, a pesquisa propõe como objetivos específicos, a partir de uma abordagem não restrita à temática jurídica, mas com

enfoque nas nuances da administração pública, sistematizar os tribunais estaduais, com vista a identificar o início e o atual estágio de informatização, ou seja, apresentar a evolução da informatização a partir do número de processos que tramitam sob a forma eletrônica no decorrer dos anos.

A justificativa para presente pesquisa decorre da, ainda provável, importância da evolução da implantação dos sistemas eletrônicos processuais que culminaram com o desenvolvimento do Sistema Processo Judicial Eletrônico (PJe), criado a partir da Resolução nº 185 de 2013 para ser o responsável pela tramitação dos processos eletrônicos nos órgãos do Poder Judiciário (CNJ, 2013).

Como objetivo geral, busca-se analisar a influência do PJe nos tribunais estaduais quanto à evolução do número de processos que tramitam sob a forma eletrônica se comparados com órgãos que nunca se utilizaram desse sistema.

A partir de uma abordagem empírica, o método escolhido foi o de pesquisa documental (REGINATO, 2017, p. 190), principalmente decorrentes dos relatórios “Justiça em Números” entre os anos de 2006 e 2020 e “Informatização Judicial e Efeitos sobre a Eficiência da Prestação Jurisdicional e o Acesso à Justiça”, este último responsável pela sistematização dos atuais sistemas de tramitação processual dos tribunais (YEUNG; ALVES DA SILVA; OSSE, 2021, p. 28-31).

A hipótese da pesquisa é que ainda que o PJe tenha contribuído com o início e desenvolvimento da tramitação dos processos eletrônicos nos órgãos do Poder Judiciário, esta se deu de forma inferior ao desenvolvimento promovido por sistemas não vinculados ao CNJ.

## **2. Panorama da informatização dos tribunais estaduais entre 2006 e 2020**

Segundo o relatório “Informatização Judicial e Efeitos sobre a Eficiência da Prestação Jurisdicional e o Acesso à Justiça” (YEUNG; ALVES DA SILVA; OSSE, 2021, p. 28-31), atualmente os tribunais

estaduais se utilizam de nove diferentes tipos de sistemas, e-SAJ, Themis, Tucujuris, E-proc, SCPV, PROJUDI, EJUD, PJe e PJeRJ.

Com efeito, considerando que se busca analisar a influência do PJe nos tribunais estaduais a partir da evolução do número de processos que tramitam sob a forma eletrônica se comparados com órgãos que nunca se utilizaram deste sistema, entre os anos de 2009 e 2020, partiu-se da seleção dos tribunais estaduais que no decorrer dos anos apenas se utilizaram de um sistema.

Para isso, por meio das informações fornecidas pela Tabela 1. Sistemas informatizados nos Tribunais de Justiça (Estadual) do relatório “Informatização Judicial e Efeitos sobre a Eficiência da Prestação Jurisdicional e o Acesso à Justiça” (YEUNG; ALVES DA SILVA; OSSE, 2021, p. 28), foram analisados os tribunais, sendo que, no caso de identidade de tribunais entre sistemas diversos, estes foram desconsiderados.

Com esta metodologia foram excluídos os seguintes tribunais: TJBA, TJRN, TJCE, TJPI e TJMG por constarem nos sistemas e-SAJ e PJe, TJES por constar nos sistemas EJUD e PROJUDI, e TJRJ por constar no PROJUDI, PJe e PJeRJ. Assim, para efetivação da pesquisa, utilizaram-se os tribunais: TJSP, TJSC, TJAL, TJAM, TJAC e TJMS do e-SAJ; TJAP do Tucujuris; TJRS e TJTO do E-proc; TJSE do SCPV; TJGO, TJRR e TJPR do PROJUDI, e TJPE, TJRO, TJMT, TJMA, TJPB, TJDFT, e TJPA do PJe.

Selecionados os tribunais estaduais a serem utilizados, passou-se a realizar pesquisa documental por meio da qual foram localizadas a porcentagem de processos eletrônicos distribuídos anualmente em cada um dos tribunais. Para fins de diminuir a margem de erro, apesar de inicialmente ter-se proposto a sistematização dos dados entre os anos de 2006 e 2020, optou-se pela análise entre os anos de 2010 e 2020, na medida em que entre os anos de 2006 e 2008 não foram encontrados dados que pudessem subsidiar a pesquisa.

Para além disso, também foram desconsiderados os anos de 2009 e de 2016, na medida em que o primeiro, 2009, diferentemente dos demais anos, o Relatório Justiça em Números apresentou a

porcentagem de processos eletrônicos de cada tribunal de forma separada entre 1º Grau, 2º Grau, Turmas Recursais e Juizados Especiais (PRATA; PINTO; VIANA; SILVA, 2009, p. 246, 141, 288 e 363). Assim, inferiu-se que mera média entre os valores geraria equívoco na quantia final, visto que cada um dos órgãos do tribunal a porcentagem representa um número diferente, gerando, desta forma, um valor errado ao final.

Pela mesma lógica, também se optou pela desconsideração do ano de 2016 referente ao Relatório Justiça em Números 2017, visto que de forma semelhante, na ocasião da sistematização dos dados em forma de gráficos, os pesquisadores optaram por apresentar as porcentagens de processos eletrônicos de forma separada entre 1º Grau e 2º Grau (STEMLER; QUEIRÓS; DELGADO; ANDRADE, 2017, p. 101), o que como exposto, geraria uma quantia equivocada caso fosse obtida a simples média de quantidade entre as instâncias.

Feitos tais apontamentos, foram utilizados dados referentes aos TJSP, TJSC, TJAL, TJAM, TJMS, TJAP, TJRS, TJTO, TJSE, TJGO, TJRR, TJPR, TJES, TJPE, TJRO, TJMT, TJMA, TJPB, TJDFT e TJPA relativos à quantidade de processos eletrônicos ajuizados, entre os anos de 2010 a 2015 e de 2017 a 2020, obtendo-se a seguinte planilha:

Planilha 01 – Porcentagem de casos eletrônicos distribuídos por tribunal e ano:

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2017	2018	2019	2020
<b>Pje</b>										
<b>TJPE</b>	1	2	11	16	31	35	70,6	82,9	84,9	89,1
<b>TJRO</b>	24	24	24	22	21	46	84,3	80,3	81,5	88
<b>TJMT</b>	16	28	33	35	41	51	76,5	82,3	87,1	97,5
<b>TJMA</b>	20	21	22	25	22	18	55,9	69,1	83,6	92,2
<b>TJPB</b>	30	36	34	36	40	42	82,8	88,5	89,4	97,2
<b>TJDFT</b>	1	1	0	0	2	12	53	71,6	81,9	100
<b>TJPA</b>	9	14	11	13	17	15	36,3	65,6	71,2	87,8
<b>e-Saj</b>										
<b>TJSP</b>	1	1	1	8	37	67	95,8	99,4	98,4	99,2
<b>TJSC</b>	5	5	17	29	65	85	95,1	97,6	98,4	100
<b>TJAL</b>	22	28	40	66	82	100	100	100	100	100
<b>TJAM</b>	12	86	59	75	91	100	100	100	100	100
<b>TJAC</b>	7	15	69	86	100	100	99,4	100	100	100
<b>TJMS</b>	31	29	60	85	100	100	100	100	100	100
<b>Tucujuris</b>										

<b>TJAP</b>	0	0	12	23	25	33	96,8	90,3	74,9	100
<b>E-proc</b>										
<b>TJRS</b>	0	0	0	1	5	12	36,7	39,8	58,3	89,1
<b>TJTO</b>	6	15	64	100	100	100	100	100	100	100
<b>SCPV</b>										
<b>TJSE</b>	32	27	44	45	55	63	87,3	100	100	100
<b>PROJUDI</b>										
<b>TJGO</b>	19	53	9	32	33	45	74,1	86,3	95,7	100
<b>TJRR</b>	52	55	33	69	81	65	73	96,7	99,8	99,7
<b>TJPR</b>	0	36	46	68	81	83	92,4	99,4	100	100

Fonte própria.

Com base na planilha estruturada, a primeira informação que merece ser evidenciada é relativa ao tribunal que de forma mais célere passou a fazer a distribuição de todos seus novos processos de forma eletrônica, aqui representado pelo número 100, sendo o tribunal do Tocantins em 2013, utilizando-se do sistema E-proc.

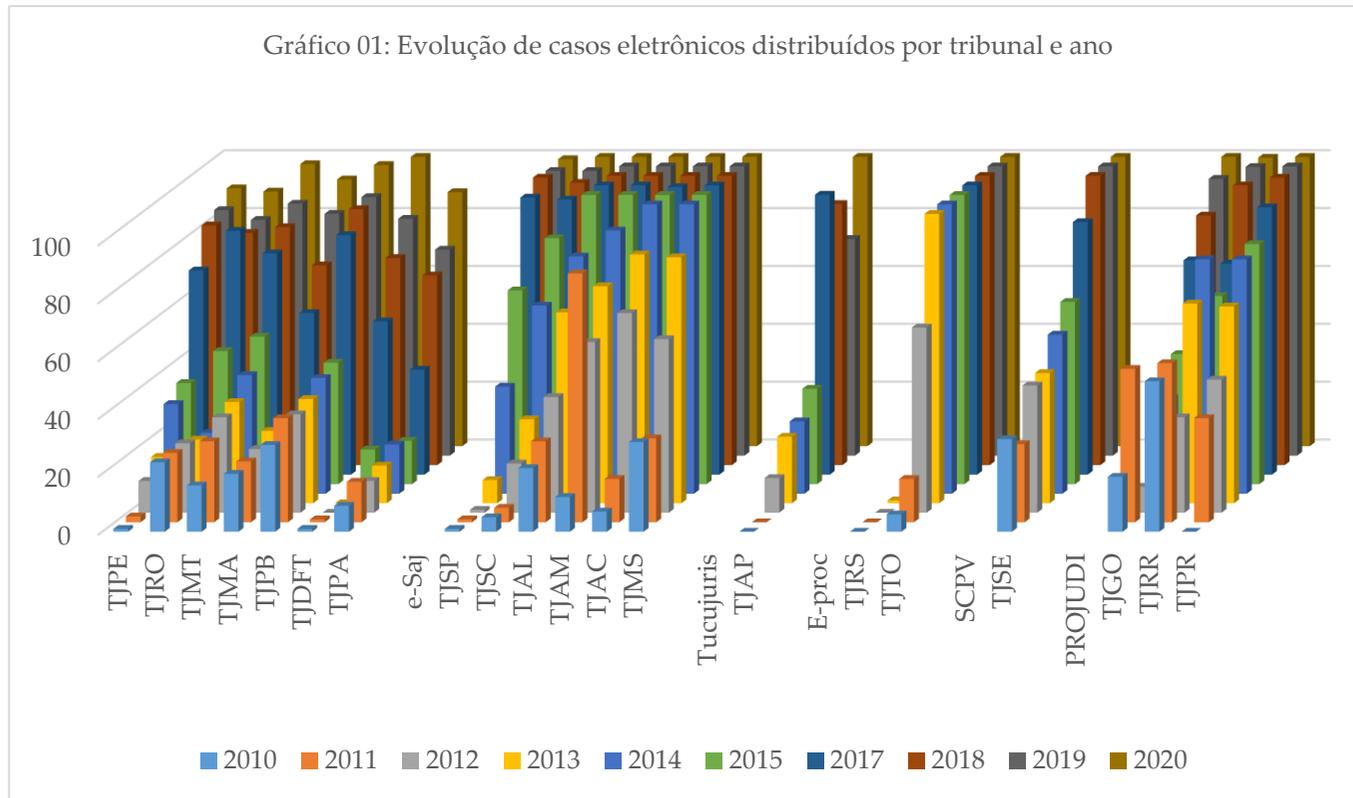
Posteriormente, em 2014, os tribunais que tiveram seus processos totalmente informatizados foram dos estados do Acre e do Mato Grosso do Sul, ambos que utilizando o sistema E-saj, que no ano seguinte (2015), passou também a total informatização dos tribunais dos estados de Alagoas e Amazonas.

Em 2020, o tribunal de Santa Catarina também se utilizando do E-saj passou a ter todos os casos novos ajuizados eletronicamente, faltando somente o estado de São Paulo quanto a esse sistema, que conforme último levantamento, de 2020, teve 99,2% dos casos novos distribuídos de forma eletrônica.

No que se refere aos tribunais estaduais analisados que se utilizam do sistema PJe, é importante destacar que apenas o tribunal do Distrito Federal alcançou a total informatização dos processos eletrônicos, sendo que os demais, Pernambuco, Rondônia, Mato Grosso, Maranhão, Paraíba e Pará possuem entre 87,8% e 97,5% dos processos eletrônicos.

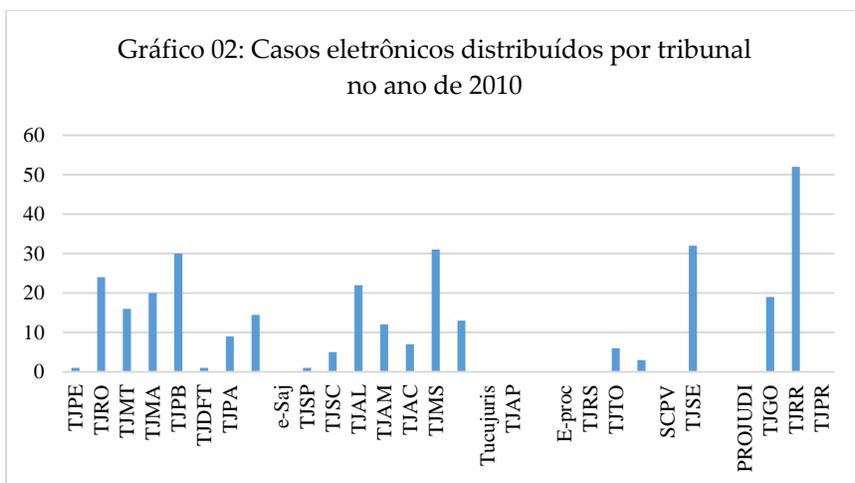
Para fins de melhor visualização dos números sistematizados e das conclusões lançadas, gráfico que expressa a evolução da informatização – aqui representado pelo número de casos novos eletrônicos - de cada tribunal, separada por sistema utilizado, de 2010 a 2020, exceto 2016:

Gráfico 01: Evolução de casos eletrônicos distribuídos por tribunal e ano



Fonte própria.

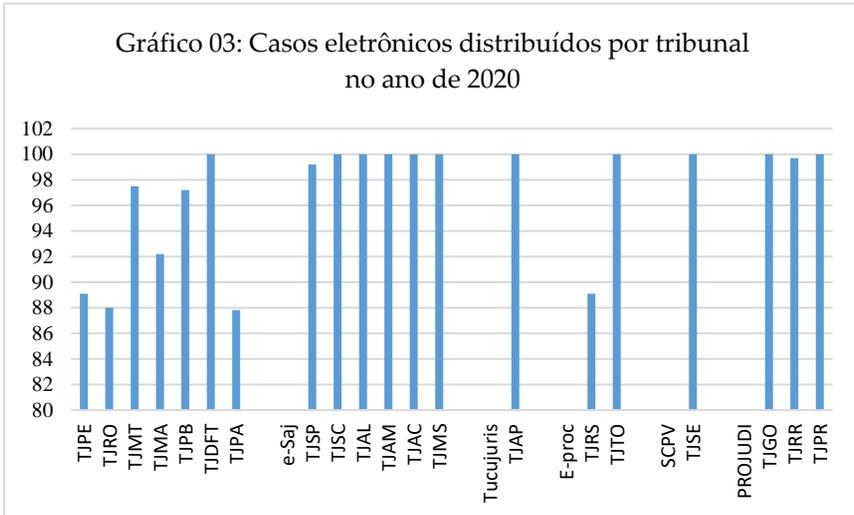
Com o intuito de comparar os anos extremos, Gráficos 02 e Gráficos 03, que representam o número de casos novos eletrônicos de cada tribunal, dos anos de 2010 e 2020, tudo para sistematizar os tribunais estaduais, com vista a identificar o início e o atual estágio de informatização, ou seja, apresentar a evolução da informatização a partir do número de processos que tramitam sob a forma eletrônica no decorrer dos anos e, assim, analisar a influência do PJe nos tribunais estaduais quanto à evolução do número de processos que tramitam sob a forma eletrônica e, portanto, confirmar ou denegar a hipótese lançada.



Fonte própria.

De início, nota-se que em 2010, o estado que melhor iniciou a informatização de demandas foi o estado de Roraima, com 52%, utilizando-se do sistema PROJUDI, seguido dos estados de Sergipe com 32% (SCPV), Mato Grosso do Sul com 31% (E-saj), Paraíba com 30% (PJe) e Rondônia com 24% (PJe).

Com relação aos tribunais estaduais com piores inícios, importante destacar que todos os sistemas, exceto SCPV, tiveram tribunais com números bem baixos, sendo zero nos tribunais do Paraná (PROJUDI), Rio Grande do Sul (E-proc), Amapá (Tucujuris), e 1% nos estados São Paulo (E-saj) e Pernambuco (PJe).



Fonte própria.

Com relação ao ano de 2020, de todos os tribunais e, portanto, dos sistemas utilizados, os estados que tiveram as melhores classificações foram Distrito Federal (PJe), Santa Catarina (E-saj), Alagoas (E-saj), Amazonas (E-saj), Acre (E-saj), Mato Grosso do Sul (E-saj), Amapá (Tucujuris), Sergipe (Tucujuris), Goiás (PROJUDI) e Paraná (PROJUDI), todos com 100%.

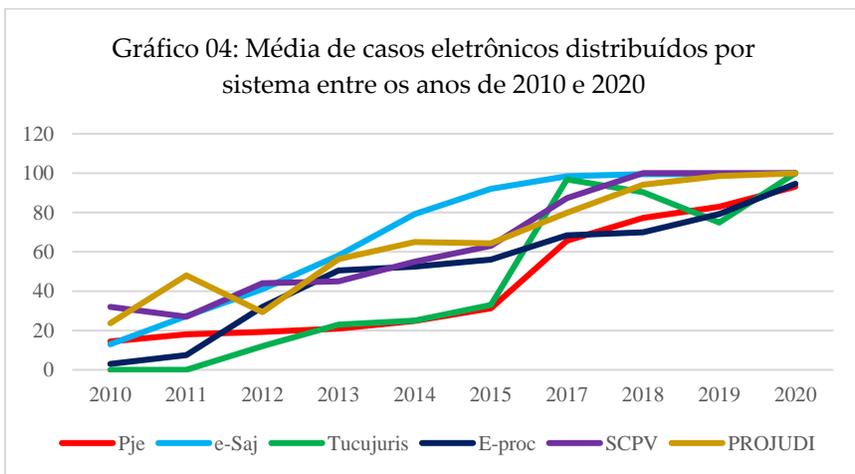
Levando em consideração os piores, o PJe representa o sistema com os dois estados com os piores números dentre os analisados, Pará com 87,8% e Rondônia com 88%, seguido do Rio Grande do Sul (E-proc) e do Pernambuco (PJe), ambos com 89,1%, e Maranhão com 92,2% (PJe).

### 3. Considerações finais

Em consideração a proposta do presente estudo, de sistematizar os tribunais a fim de identificar o início e o atual estágio de informatização, apresentando, assim, a evolução da informatização a partir do número de processos que tramitam sob a forma eletrônica, constatou-se inicialmente que, em 2010, dos vinte tribunais

analisados, o PJe esteve entre os cinco melhores e os cinco piores, juntamente com todos os demais sistemas, exceto o SCPV.

Com efeito, embora não seja totalmente fiel a realidade, na medida em que há grande variação do número de demandas entre cada um dos tribunais estaduais, gerando uma aparente igualmente, que de fato não existe, nesta ocasião, a fim de buscar uma resposta a indagação e, portanto, proporcionar ao leitor uma melhor visão da questão analisada, optou-se por realizar a média de informatização dos sistemas, em relação ao período de 2010 e 2020:



Fonte própria.

A par do Gráfico 4, é possível notar que embora o sistema PJe tenha iniciado a informatização com média superior a sistemas como, E-saj, Tucujuris e E-proc, apresentou crescimento lento no decorrer dos anos, que resultou no ano de 2017, ser o sistema com a menor média de casos distribuídos de forma eletrônica.

Além disso, apesar de em 2015 ter intensificado o crescimento, que se apresentou de forma bem intenso entre 2015 e 2017, isso não foi suficiente para ter um bom desempenho em 2020, na medida em que, conforme o Gráfico 04, foi o sistema com o menor número de casos eletrônicos dentre todos os analisados.

Por fim, importante destacar que entre todos os anos, 2010 a 2020, o sistema PJe sempre esteve entre as três menores médias, exceto em 2010, na medida em que esteve com a terceira pior média nos anos de 2011 e 2019, a segunda nos anos de 2012, e a pior nos anos de 2014, 2015, 2017, 2018 e 2020:

Planilha 02: Média de porcentagem anual de casos eletrônicos por sistema

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2017	2018	2019	2020
<b>Pje</b>	14,43	18	19,29	21	24,86	31,29	65,63	77,19	82,9	93,11
<b>e-Saj</b>	13	27,33	41	58,17	79,17	92	98,38	99,5	99,47	99,87
<b>Tucujuris</b>	0	0	12	23	25	33	96,8	90,3	74,9	100
<b>E-proc</b>	3	7,5	32	50,5	52,5	56	68,4	69,9	79,2	94,6
<b>SCPV</b>	32	27	44	45	55	63	87,3	100	100	100
<b>PROJUDI</b>	23,7	48	29,3	56,3	65	64,3	79,8	94,1	98,5	99,9

Fonte própria.

Pelas conclusões levantadas, a hipótese da pesquisa foi confirmada, na medida em que ainda que o PJe tenha contribuído com o início e desenvolvimento da tramitação dos processos eletrônicos nos órgãos do Poder Judiciário, esta se deu de forma inferior ao desenvolvimento promovido por sistemas não vinculados ao CNJ.

#### 4. Referências

AMIDEN, Ganem; SANCHES, Gustavo; VARELLA, Santiago; BALLESTEROS, Paula. **Justiça em números 2013: ano-base 2012/** Conselho Nacional de Justiça - Brasília: CNJ, 2013.

ANGELO, T. **TJ-SP rescinde contrato de 1,3 bilhão com a Microsoft**. 20 maio 2020. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2020-mai-20/tj-sp-rescinde-contrato-13-bilhao-microsoft>. Acesso em: 30 jan. 2022.

AZEVEDO, Gabriela; VARELLA, Santiago. **Justiça em números 2015: ano-base 2014/Conselho Nacional de Justiça - Brasília: CNJ, 2015.**

BRASIL. **Constitucional da República Federativa do Brasil de 1988**. 1988. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicaocompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm). Acesso em: 30 jan. 2022.

BRASIL. **Emenda Constitucional nº 45, de 30 de dezembro de 2004**. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/emendas/emc/emc45.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc45.htm). Acesso em: 13 set. 2021.

BRASIL. **Lei nº 11.419, de 19 de dezembro de 2006**. 2006. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2006/lei/11419.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/lei/11419.htm). Acesso em: 13 set. 2021.

CNJ. **Quem somos**. [s/a]. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/sobre-o-cnj/quem-somos/>. Acesso em: 13 set. 2021.

CNJ. **Resolução nº 185 de 18/12/2013**. 18 dez. 2013. Disponível em: [https://atos.cnj.jus.br/files/resolucao\\_185\\_18122013\\_01042019195928.pdf](https://atos.cnj.jus.br/files/resolucao_185_18122013_01042019195928.pdf). Acesso em: 30 jan. 2022.

CNJ. **Resolução nº 335 de 29/09/2020**. 29 set. 2020. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/3496>. Acesso em: 30 jan. 2022.

MACHADO, M. R. **Pesquisar Empiricamente o Direito**. São Paulo: Rede de Estudos Empíricos em Direito, 2017.

MARTINS, Ana Paula Antunes; VILA-NOVA, Daniel Augusto; AMIDEN NETO, Ganem; VARELLA, Santiago Falluh. **Justiça em números 2012: ano-base 2011/Conselho Nacional de Justiça - Brasília: CNJ, 2012.**

OLIVEIRA, Daniel de; STEMLER, Igor; DELGADO, Lucas; CONFORTO, Marcelo. **Justiça em números 2016: ano-base 2015/Conselho Nacional de Justiça - Brasília: CNJ, 2016.**

PAIXÃO, Fernanda, AMIDEN, Ganem; VARELLA, Santiago. **Justiça em números**. Justiça Estadual. 2010. Brasília: CNJ, 2011.

PRATA, Ana Carolina; PINTO, Fernanda Paixão Araújo, VIANA, Guilherme; SILVA, Jeovan Assis da. **Justiça em números 2009**. **Justiça em números 2009**. Indicadores do Poder Judiciário. Justiça Estadual. Brasília: CNJ, 2010.

QUEIRÓS, D.; COLARES, E.; STEMLER, I.; ANDRADE, R. de. **Justiça em Números 2020: ano-base 2019**. Brasília: CNJ, 2020.

QUEIRÓS, Danielly; COLARES, Elisa; STEMLER, Igor; ANDRADE, Rondon de. **Justiça em Números 2019**. Brasília: CNJ, 2019.

QUEIRÓS, Danielly; COLARES, Elisa; STEMLER, Igor; MOTA, Isabely. **Justiça em números 2021**. Brasília: CNJ, 2021.

STEMLER, Igor; QUEIRÓS, Danielly; DELGADO, Lucas; ANDRADE, Rondon de. **Justiça em Números 2017: ano-base 2016**. Brasília: CNJ, 2017.

STEMLER, Igor; QUEIRÓS, Danielly; DELGADO, Lucas; ANDRADE, Rondon de. **Justiça em Números 2018: ano-base 2017/Conselho Nacional de Justiça - Brasília: CNJ, 2018**.

VILA-NOVA, Daniel; AMIDEN, Ganem; VARELLA, Santiago; BALLESTEROS, Paula. **Justiça em números 2014: ano-base 2013**. Brasília: CNJ, 2014.

YEUNG, L.; ALVES DA SILVA, P. E.; OSSE, C. **Informatização Judicial e Efeitos sobre a Eficiência da Prestação Jurisdicional e o Acesso à Justiça**. Insper, 2021.

**ENTRE APROXIMAÇÕES E RUPTURAS: UM ESTUDO  
SOBRE A LEI DE Nº 14.188/2021 A PARTIR DO EMBATE  
ENTRE TEORIAS FEMINISTAS E CRIMINOLOGIAS  
CRÍTICAS**

**BETWEEN APPROACHES AND RUPTURES: A STUDY ON  
THE LAW 14.188/2021 FROM THE STRUGGLE BETWEEN  
FEMINIST THEORIES AND CRITICAL CRIMINOLOGIES**

**Cibele Lasinskas Machado**

Mestranda em direito e desenvolvimento pela Faculdade de Direito de  
Ribeirão Preto (FDRP-USP)

E-mail: [cibelemachado@usp.br](mailto:cibelemachado@usp.br)

<http://lattes.cnpq.br/6253249032950453>

**Resumo:** No presente texto proponho averiguar se a lei de nº 14.188/2021 é adequada para combater a violência de gênero, propondo como hipótese que as inovações trazidas por tal instrumento normativo estão inseridas em um ideal punitivista e não são adequadas para o combate à violência de gênero por trazerem diversos efeitos colaterais devido ao uso do direito penal. Como metodologia, utilizei um estudo de caso com uma abordagem qualitativa sobre a entrada em vigor da lei de nº 14.188/2021, entendendo as demandas que a materializaram e os contornos que envolvem sua aplicação. Realizei uma revisão bibliográfica sobre o embate entre criminologias críticas e feministas sobre como combater a violência de gênero, bem como sobre a crítica das feministas negras sobre o modo como tais saberes operam. Os dados obtidos foram analisados à luz das criminologias críticas e feministas, bem como as teorias raciais. Enquanto resultados da pesquisa, a hipótese que havia sido proposta originalmente foi refutada pela bibliografia estudada. Apresento a tese de que tal instrumento normativo possui algumas facetas que se aproximam do punitivismo, porém outras podem ser aliadas no enfrentamento à violência de gênero, sendo

necessário olhar para essa norma sob a lente dos feminismos interseccionais e decoloniais para compreender a violência vivenciada pelas múltiplas categorias de mulheres e criar mecanismos efetivos para enfrentá-la.

**Palavras-chave:** lei de nº 14.188/2021. Criminologias críticas. Movimentos feministas. Violência psicológica. Criminalização. Abolicionismos.

**Abstract:** In the present text I propose to investigate whether the law nº 14.188/2021 is adequate to combat gender violence, proposing as a hypothesis that the innovations brought by such normative instrument are inserted in a punitive ideal and are not suitable for combating gender violence because they bring several side effects due to the use of criminal law. As a methodology, I used a case study with a qualitative approach on the entry of law nº 14.188/2021 in the legal system, understanding the demands that materialized it and the contours that involve its application. I carried out a bibliographic review on the clash between critical and feminist criminologies on how to combat gender violence, as well as on the critique of black feminists about the way in which such knowledge operates. The data obtained were analyzed in the light of critical and feminist criminologies, as well as racial theories. As research results, the hypothesis that had been originally proposed was refuted by the bibliography studied. I present the thesis that this normative instrument has some facets that approach punitivism, but others can be allied in the fight against gender violence, being necessary to look at this norm under the lens of intersectional and decolonial feminisms to understand the violence experienced by the multiple categories of women and create effective mechanisms to face it.

**Key-words:** Law 14,188/2021. Critical criminologies. Feminist movements. Psychological violence. Criminalization. Abolitionisms.

## 1. Introdução

A questão da desigualdade de gênero é um tema amplamente discutido tanto nos trabalhos acadêmicos quanto nos espaços de ativismo em que coabitam diversas vertentes de movimentos feministas. Entre as variadas pautas abordadas em tais locais de produção de discursos e de materialização destes, destacam-se pela disputa de correntes teóricas os pleitos de criminalização de condutas que atentem contra a dignidade sexual das mulheres e do enfrentamento à violência vivenciada por elas, tanto dentro de seus lares quanto nos espaços públicos. Entretanto, qual seria melhor mecanismo para combater tal contexto é amplamente debatido, especialmente no que toca à necessidade e efetividade do acionamento do maquinário penal, ganhando foco nos debates com a entrada em vigor da lei de nº 14.188/2021, tema o qual abordarei no presente estudo.

Partindo do problema acerca de se a lei de nº 14.188/2021 é adequada para combater a violência de gênero, como hipótese, proponho que as inovações trazidas por tal instrumento normativo estão inseridas em um ideal punitivista e não são adequadas para o combate à violência de gênero por trazerem diversos efeitos colaterais devido ao uso do direito penal.

O objetivo desse estudo consistiu em analisar se as mudanças na legislação penal trazidas pela lei de nº 14.188/2021 são adequadas para o enfrentamento à violência contra as mulheres, a partir da contraposição entre a criminologia feminista, a criminologia crítica e as teorias raciais.

Utilizei uma metodologia de pesquisa bibliográfica, do tipo narrativa, com a consulta de materiais cientificamente relevantes para a produção de conhecimento acerca do direito penal nos estudos das criminologias críticas e feministas, com enfoque no debate sobre a aliança entre a criminalização e o combate à violência de gênero e nas críticas do feminismo negro a tais ciências. Após essa etapa, efetuei um estudo de caso, com abordagem qualitativa, sobre a entrada em vigor da lei de nº

14.188/2021, entendendo as demandas que a materializaram e os contornos que envolvem sua aplicação. Os dados coletados pela análise do instrumento normativo foram estudados à luz dos das criminologias críticas, bem como das teorias feministas e raciais, em especial no aporte da violência contra as mulheres.

## **2. Embates teóricos entre teorias críticas e feministas acerca da violência de gênero**

Diversas correntes de pensamento possuem um olhar crítico ao funcionamento do direito penal, como é o caso da criminologia crítica, dos minimalismos e abolicionismos. Teóricas vêm demonstrando há décadas que a criminalização possui um caráter seletivo ao visar o aprisionamento de determinadas identidades (ANDRADE, 1997), marcado pelo intuito de controlar e punir de modo privilegiado corpos negros (DAVIS, 2018) e de baixa classe social, o que é verificado pelo encarceramento em massa da população negra, trazendo uma relação de continuidade entre a escravidão e o sistema penal (BORGES, 2016). “Quem brinca com fogo está disposto a se queimar. E o Direito Penal queima sempre os mesmos” (BELLOQUE, 2015, p. 04).

Desse modo, adeptas de tais correntes de pensamento (ANDRADE, 1997; BELLOQUE, 2015; KARAM, 2006; ZAFFARONI, 2000; NILO BATISTA, 2007; ELENA LARRAURI, 1994) enxergam o combate à violência de gênero por intermédio da criminalização de condutas não apenas como um equívoco, porém como uma contradição perigosa de parte dos movimentos feministas. Estes, como apresentado pela pesquisadora Vera Andrade (1997), ao demandar a descriminalização do aborto, por exemplo, ao mesmo tempo que desejam o recrudescimento das legislações que abordam a violência de gênero, aproximam-se de segmentos conservadores adeptos da corrente da “Lei e Ordem”.

As teóricas feministas do direito (SMART, 1989) vêm demonstrando que temos um ordenamento jurídico construído como o masculino como protótipo daquilo que é humano,

pautado no androcentrismo, masculino e sexista. A criminóloga Elena Lurrari (2008), crítica da criminalização da violência contra às mulheres, amparada nos estudos de Carol Smart (1989), entende que as próprias leis, ainda que sejam formuladas de um modo imparcial, possuem um conteúdo masculino e, portanto, reproduzem a desigualdade de gênero ao espelhar uma lógica masculina. “O problema não é que os juízes apliquem as regras de forma discriminatória, mas que as apliquem de forma 'objetiva'. Mas, ao aplicar as regras de forma objetiva, tendem a reproduzir o raciocínio usado para os homens” (LAURRARI, 2008, p.49, tradução nossa)<sup>1</sup>.

O direito penal, por sua vez, possui um caráter patriarcal e promove a revitimização das mulheres que a ele recorrem, modificando e até mesmo criando mais problemas do que aqueles que se propôs a resolver (ANDRADE, 1997). Ademais, ao recorrer do direito penal, também é retirada das mulheres a autonomia, colocando-as no local de vítimas – nos casos em que suas identidades estão de acordo com as construções de feminilidade desejadas socialmente –, dotadas de passividade e que necessitam de amparo em suas decisões. Como ilustração de tal argumento destaco a colocação do legislador da ação pública incondicionada como mecanismo de atuação para alguns crimes que versam sobre a violência de gênero, como é o caso da lei de nº 14.188/2021, retirando o protagonismo da mulher sobre a gestão de sua própria vida<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> No original: “El problema no es que los jueces apliquen las normas de forma discriminatória, sino que las aplican de forma ‘objetiva’. Pero, al aplicar las normas de forma objetiva tienden a reproducir los razonamientos utilizados para los hombres”.

<sup>2</sup> A pesquisadora Elena Lurrari (1994, p.94) traz uma visão crítica a respeito de tornar público os crimes sexuais, uma vez que as mulheres são humilhadas durante os julgamentos, sendo analisada a moralidade da vítima e se ela haveria resistido ao agressor sexual, havendo uma reticência por parte dos magistrados em condenar o réu somente com a palavra da mulher. De tal modo, obrigar a vítima de abuso sexual a vivenciar todo esse processo sem o seu consentimento, ao tornar a ação pública incondicionada, significa revitimizá-la e dificultar que ela volte a procurar amparo em órgãos do sistema de justiça.

Nesse sentido, o aspecto androcêntrico e essencialista das identidades que devem ser protegidas é verificado nos discursos produzidos pelos operadores do direito. Quer seja nos julgamentos de magistrados sobre crimes de violência sexual (ALMEIDA; NOJIRI, 2017), ou nos discursos em disputa na acusação e na defesa no plenário do júri (FACHINETTO, 2012), existem estereótipos e sentidos de gênero que são evocados para promover certas identidades e silenciar outras que não se encaixem na moral preconizada socialmente<sup>3</sup>.

Dentro desse debate entre abolicionismos e algumas correntes dos feminismos, a Lei Maria da Penha, de 2006, e a Lei do Feminicídio, de 2015, instrumentos normativos para o combate à violência contra às mulheres, são dois diplomas cuja materialidade e efeitos colaterais do uso da punição no âmbito penal são amplamente questionados, sobretudo ao se pensar que os índices de violência e feminicídio de mulheres negras aumentou nos últimos anos com a vigência de tais ordenamentos, em contraposição ao de mulheres brancas, conforme os dados do Atlas da Violência (2021), levantando o questionamento sobre quais mulheres tais leis protegem e quais são colocadas à margem delas.

Entretanto, algumas das críticas provenientes das correntes minimalistas e abolicionistas sobre as problemáticas de recorrer ao direito penal para o enfrentamento da violência de gênero, apesar de levantarem pontos relevantes, não se atentam às especificidades de tal violência e aos resultados das legislações recentes que buscam combatê-la, bem como a diferença entre tais leis. Nesse

---

<sup>3</sup> Além dos estudos mencionados, diversas outras pesquisadoras vêm demonstrando como a mulher é tratada de modo diferenciado pelo ordenamento jurídico, especialmente na esfera do direito penal. O estudo de Marisa Corrêa (1983) foi pioneiro ao analisar que, em processos de homicídio, quanto mais as partes de aproximassem de um modelo de masculinidade ou feminilidade, existia a maior probabilidade de um resultado favorável ao final do julgamento. Para um aprofundamento no tema, ver os estudos de Pasinato (1998); Carrara, Vianna e Enne (2002); Debert, Lima e Ferreira (2008) e Marcela Zamboni, Helma J.S. de Oliveira e Emylli Tavares do Nascimento (2019).

sentido, não se pode afirmar que a eficácia da Lei Maria da Penha e da Lei do Feminicídio seria meramente simbólica ou que apenas geraram malefícios, uma vez que foi possível mapear e visibilizar a violência de gênero, trazendo dados fundamentais para a elaboração de políticas públicas.

Neste sentido, a criação dos referidos mecanismos de acesso à informação e à denúncia, com investimentos em tecnologia e com capacitação de pessoal para atendimento e acolhimento de vítimas da violência doméstica, efetivamente incentiva a criação de uma cultura de visibilidade das violências praticadas contra mulheres. Fatos que, inclusive, explicam o constante aumento no número de casos registrados pela Secretaria especializada. Assim, a criação e ratificação de instrumentos normativos, como a Lei Maria da Penha e o Pacto Nacional pelo Enfrentamento à Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher, contribuem muito para ampliar a visibilidade e construção de uma nova linguagem para o enfrentamento da violência contra mulheres (CAMPOS; CARVALHO, 2011, p. 159).

Ademais, as legislações que trataram sobre o combate à violência de gênero não podem ser colocadas no mesmo patamar. A Lei Maria da Penha (2006) possui variadas facetas, as quais vão muito além da dimensão do direito penal, estabelecendo diretrizes de vanguarda e multidisciplinares para o combate à violência. A normativa que tipificou o crime de feminicídio (2015), por outro lado, embora tenha o mérito de nomear uma violência e possibilitar seu mapeamento, demonstrou em seu processo de criação como o direito penal é essencialmente punitivista e masculino.

Nesse sentido, Carmen Hein de Campos (2015), ao estudar sobre os processos que envolveram a Lei de nº 13.104/2015, verificou que houve um retrocesso no texto aprovado em relação à proposta original da Comissão Parlamentar Mista de Inquérito (CPMI), a qual buscava nomear a violência extrema praticada contra as mulheres, sendo o aumento da pena instituído pelo feminicídio enquanto qualificadora uma forma de incrementar o poder punitivo. Além disso, a substituição de “gênero” por “sexo feminino” no texto da norma, segundo a autora devido a uma

pressão da bancada evangélica do Congresso Nacional, visou retirar as mulheres transgênero do escopo da lei. “O aumento da pena nessas circunstâncias, em verdade, expandiu a proposta original da CPMI de dar visibilidade a conduta feminicida e incrementou o poder punitivo” (2015, p. 113).

Dessa forma, verifico que a Lei Maria da Penha (2006) possui um caráter muito mais progressiva e com menos danos paralelos ao acionar o direito penal do que a lei que instituiu a qualificadora do feminicídio, sendo a primeira um importante mecanismo para o combate à violência de gênero ao nomeá-la e promover iniciativas multidisciplinares para erradicá-la.

Ademais, muitas das teóricas feministas em geral reconhecem que não basta o recorrer ao direito penal para erradicar a violência contra às mulheres, bem como que existem efeitos colaterais provenientes de seu acionamento que devem ser problematizados e repensados. O problema, entretanto, é que com o desmantelamento das políticas públicas adequadas para o combate à violência de gênero, a esfera penal acaba sendo o único lócus a qual se pode buscar, sob pena do completo desamparo das mulheres em situações de violências.

Os movimentos feministas trouxeram questionamentos que feriram o ego dos criminólogos críticos, conforme expõem os pesquisadores Carmen Hein de Campos e Salo de Carvalho (2011), uma vez que demonstraram a lacuna deste saber no que diz respeito às pesquisas acerca do caráter falocêntrico do sistema penal, somente havendo uma preocupação por parte da criminologia com as questões levantadas pelas feministas quando foi levantada a necessidade de responsabilizar os homens pelas violências cometidas contra as mulheres.

Os dois lados do debate, críticos e feministas, possuem argumentos válidos e que devem ser analisados com cautela, havendo uma premente necessidade de diálogo e aproximação nos âmbitos teórico e prático entre tais correntes da criminologia para que efetivamente possam ser pensadas formas de combater às violências vivenciadas pelas mulheres de diferentes identidades de

formas que gerem menos impacto do que recorrer ao sistema penal. Deve haver um pensar coletivo entre críticos e feministas, despido do ego acadêmico e com um olhar um pouco mais distante das páginas dos livros e mais próximo da realidade de milhares de mulheres vivenciando múltiplas violências.

Os autores Carmen Hein de Campos e Salo de Carvalho (2011, p. 165-166), ao indagar sobre a possibilidade de ser simultaneamente crítico e feminista, entendem que somente poderia ocorrer com a compreensão e submissão de ambos ao caráter instável, complexo e fragmentário característico da pós-modernidade. “Instabilidades que se refletem em desconfortos teóricos voluntariamente aceitos e, sobretudo, desejados, e que podem ser resumidos na tensão vontade de verdade versus vontade de desconforto”. O questionamento sobre qual é o método mais adequado combater a violência de gênero e se devemos ou não acionar o direito penal não enseja respostas simples, sob pena de perder de vista sua complexidade, sendo um desconforto teórico necessário para que possamos compreender os variados contornos que envolvem tal fenômeno.

## **2.1 Podemos pensar sobre como combater a violência de gênero sem olhar para a pluralidade das opressões vivenciadas pelas mulheres?**

Para que seja possível uma aproximação entre criminólogos críticos e feministas acerca do combate à violência de gênero a qual gere efeitos concretos além da “torre de marfim” dos intelectuais acadêmicos, será necessário enxergar muito além da categoria gênero, entendendo as múltiplas opressões sofridas pelas mulheres.

Conforme Flauzina (2006), tanto os criminólogos críticos quanto os movimentos feministas hegemônicos – e brancos –, tem pautado sua análise sobre o acionamento do maquinário penal somente com base nas categorias classe e gênero, deixando de lado as questões raciais, ainda que os corpos negros sejam os

principais visados e aprisionados em massa pelo sistema penal, bem como as mulheres negras sejam maioria nos casos de feminicídio e violência doméstica, conforme os números indicados pelo Atlas da Violência (2021). Da mesma forma que a crítica feminista a qual apontou a misoginia nos estudos críticos foi essencial para que se enxergasse os cruzamentos entre gênero e sistema penal, os apontamentos das teorias raciais que demonstram o racismo nas criminologias críticas e feministas devem ser estudados como ponto de partida para a compreensão de todos os aspectos que envolvem a criminalização.

Parece-me que as pessoas que trabalham na linha de frente do combate à violência contra a mulher também deveriam estar na linha de frente das lutas abolicionistas. E as pessoas que se opõem aos crimes policiais deveriam se opor também à violência doméstica – o que é construído como doméstico. Devemos compreender as conexões entre a violência pública e a violência privada ou privatizada. Há uma dimensão filosófica feminista nas teorias e nas práticas abolicionistas. O pessoal é político. Há uma profunda força relacional que liga as lutas contra as instituições e as lutas para reinventar nossa vida pessoal e nos remodelarmos (DAVIS, 2018, p. 100-101).

A categoria raça, desse modo, deve ser pensada de modo entrecruzado com todos os demais marcadores sociais da diferença visados pela criminalização de condutas, especialmente por meio da produção intelectual de teóricas do feminismo negro, as quais a ausência ainda é notável nas pesquisas brasileiras<sup>4</sup>.

---

<sup>4</sup> Priscilla Conti Bartolomeu e Victor Sugamoto Romfeld (2020) analisaram se estaria presente nas pesquisas do Brasil acerca das teorias abolicionistas o pensamento de Angela Davis, feminista negra a qual se debruçou sobre as mazelas do sistema penal colocando a questão racial em local central para sua análise, sendo destaque por unir teoria e prática ao aliar sua produção intelectual com o ativismo político. Os autores, ao analisarem o banco de teses e dissertações da CAPES, concluíram que a produção intelectual sobre os abolicionismos brasileira ignora a obra de Angela Davis, privilegiando a reprodução de um saber masculino, branco, cisgênero, heterossexual e privilegiado. As pesquisadoras Luanna Tomaz Souza e Thula Oliveira Pires (2019) verificaram ao analisar pesquisas que versavam sobre a Lei Maria da Penha e a Lei do Feminicídio que o racismo segue sendo negligenciado sobre o tipo de abordagem que tais leis podem

### 3. Entendendo as facetas da lei de nº 14.188/2021

A entrada em vigor da lei de nº 14.188/2021 perpetua a discussão a respeito da utilização do direito penal como forma de combate à violência. O texto foi fruto do Projeto de lei de nº 741/2021, o qual foi sugerido pela Associação dos Magistrados Brasileiros (AMB), apresentado pela deputada Margarete Coelho e tendo como relatora no Senado a senadora Rose de Freitas.

Tal projeto foi idealizado em um contexto de aumento das violências contra às mulheres, em especial por conta do isolamento domiciliar no ano de 2020 imposto nacionalmente em decorrência da pandemia fruto da COVID-19, a qual se alastrou pelo Brasil. Dessa forma, as mulheres foram forçadas a permanecer constantemente com os agressores em seus lares, além de ter ocorrido uma diminuição na renda familiar, um aumento na ingestão de álcool, uma facilidade maior da manipulação da mulher pelo agressor em virtude do maior tempo de convivência e uma diminuição ao acesso dos mecanismos de amparo das mulheres pela rede de enfrentamento à violência doméstica. Tais fatos acarretaram um aumento os casos de violências (VIEIRA *et al*, 2020; MARQUES *et al*, 2020)<sup>5</sup> e, devido a esse contexto, começaram a ser pensadas iniciativas para combater-las, culminando na aprovação da Lei de nº 14.188/2021.

O referido diploma instituiu três inovações no âmbito jurídico, sendo elas: o aumento de pena para o tipo penal de lesão

---

ofertar, tanto da parte das feministas quanto dos movimentos abolicionistas que as criticam.

<sup>5</sup> Além dos estudos mencionados, realizado no primeiro ano de contexto pandêmico, no ano seguinte a pesquisa realizada pelo Fórum Brasileiro de Segurança Pública (BUENO *et al*, 2021, p.10) verificou que a cada quatro mulheres brasileiras (24,4%) acima de dezesseis anos uma alega ter vivenciado algum tipo de violência nos doze últimos meses durante a pandemia acarretada pela COVID-19, totalizando o montante de dezessete milhões de mulheres as quais estiveram em situação de violência. Além disso, de acordo com os dados coletados 73,5% da população brasileira acredita ter ocorrido um aumento nos índices de violência contra as mulheres após a pandemia gerada pela COVID-19.

corporal contra a mulher quando envolver razões da condição do sexo feminino; a criação do crime de violência psicológica contra a mulher; a possibilidade do afastamento do agressor do lar em caso de violência psicológica e não mais somente havendo risco à integridade física da ofendida e a previsão legal do Programa Sinal Vermelho, como forma de combater a violência doméstica, instrumentalizando as disposições previstas na Lei Maria da Penha (2015) (BRASIL, 2021).

O referido programa prevê uma ação conjunta entre órgãos públicos (como Defensoria Pública, Ministério Público, Poder Executivo, Poder Judiciário e órgãos de segurança pública) e entidades de natureza privada. Os primeiros deverão fornecer um canal de comunicação com as entidades as quais participem da iniciativa, proporcionando assistência imediata a mulher em situação de violência (denominada como “vítima” no texto da lei) após a realização da denúncia por ela, a qual deverá ser efetuada preferencialmente com o formato de um “X” na mão e na cor vermelha. A norma também institui a realização de campanhas nacionais informativas e capacitação de modo permanente dos profissionais que participem da ação, os quais deverão encaminhar a mulher ao órgão de atendimento especializado disponível em cada cidade (BRASIL, 2021).

A análise detalhada dos diversos contornos envolvendo a lei de nº 14.188/2021 em contraposição às teorias críticas estudadas têm demonstrado, novamente, a problemática do acionamento do maquinário penal, conforme verifica-se pela tentativa de evidenciar o sexo biológico no texto da norma em detrimento do gênero, conceito mais abrangente. Tal intento segue a linha do que ocorreu na lei que instituiu o feminicídio, de modo a excluir identidades transgênero do escopo da norma e as deixar desprotegidas (CAMPOS, 2015).

A respeito da tipificação do crime de violência psicológica, entendo que levanta um importante debate e conscientização sobre como ela funciona, o que é especialmente necessário no caso dos operadores jurídicos que a operam e das mulheres que a

vivenciam. Apesar de a Lei Maria da Penha<sup>6</sup> já prever a violência psicológica em seu texto e a definição trazida pela nova lei ter uma redação similar<sup>7</sup>, ainda existe uma dificuldade dos operadores do direito em compreender o funcionamento de uma violência sem marcas físicas perceptíveis, deixando desprotegidas as mulheres imersas em tal violência<sup>8</sup>.

Entretanto, trazer mais dispositivos de lei sem a capacitação dos agentes envolvidos na rede de enfrentamento à violência de gênero possui pouca ou nenhuma efetividade. De fato, teria sido mais proveitoso realizar programas de conscientização e enfrentamento da violência psicológica do que tipificá-la e trazer uma sanção penal pode variar entre seis meses a dois anos de reclusão, caso não constituir um crime mais gravoso.

A nova hipótese de concessão de medida protetiva de urgência para afastamento do agressor do local de convivência com a ofendida apresenta importante inovação no texto legal, trazendo visibilidade para a violência psicológica e reconhecendo

---

<sup>6</sup> Lei de nº 11.340. Art. 7º São formas de violência doméstica e familiar contra a mulher, entre outras:

II - a violência psicológica, entendida como qualquer conduta que lhe cause dano emocional e diminuição da autoestima ou que lhe prejudique e perturbe o pleno desenvolvimento ou que vise degradar ou controlar suas ações, comportamentos, crenças e decisões, mediante ameaça, constrangimento, humilhação, manipulação, isolamento, vigilância constante, perseguição contumaz, insulto, chantagem, violação de sua intimidade, ridicularização, exploração e limitação do direito de ir e vir ou qualquer outro meio que lhe cause prejuízo à saúde psicológica e à autodeterminação; (Redação dada pela Lei nº 13.772, de 2018).

<sup>7</sup> Lei de nº 14.188/2021. Art. 147-B. Causar dano emocional à mulher que a prejudique e perturbe seu pleno desenvolvimento ou que vise a degradar ou a controlar suas ações, comportamentos, crenças e decisões, mediante ameaça, constrangimento, humilhação, manipulação, isolamento, chantagem, ridicularização, limitação do direito de ir e vir ou qualquer outro meio que cause prejuízo à sua saúde psicológica e autodeterminação.

<sup>8</sup> Machado (2013), ao estudar a instrumentalização do conceito de violência psicológica trazido pela Lei Maria da Penha, verificou que os operadores do direito analisados (a polícia, a delegacia da mulher e o Ministério Público) utilizam o conceito de violência psicológica de modos subjetivos, resolvendo as demandas a depender da disposição e das concepções próprias desses agentes.

a profundidade dos danos acarretados por ela, ao invés de privilegiar somente a violência que prejudique a integridade física da mulher. Entretanto, outras violências previstas na Lei Maria da Penha, como a moral e a patrimonial, também violam a dignidade humana das mulheres e necessitam ser incluídas como hipótese para o deferimento das medidas de proteção.

Contudo, o aumento de pena para casos de lesão corporal por razões da condição do sexo feminino, bem como a pena instituída para o crime de violência psicológica aproximam-se mais de um ideal punitivista do que de um direito penal mínimo e da efetiva proteção das mulheres, abrindo espaço para todos os danos que envolvem acionar o direito penal.

A inclusão do programa sinal vermelho, o qual foi fruto de uma iniciativa do Conselho Nacional de Justiça (CNJ) e da Associação dos Magistrados Brasileiros (AMB) em 2020, já havendo sido inclusive normatizado em alguns Estados, representa importante avanço ao instrumentalizar as disposições previstas pela Lei Maria da Penha (2016) após dezesseis anos de sua entrada em vigor no ordenamento jurídico. Além disso, a ação conjunta entre órgãos públicos e entidades privadas prevista distancia-se da lógica punitiva do direito penal e busca um verdadeiro amparo às mulheres em situação de violência.

Contudo, não se pode descuidar do questionamento acerca da efetividade desse programa, o qual pode se transformar em um dispositivo sem materialidade para as mulheres que dele necessitam. Conforme Souza e Pires (2019, p.151), a Lei Maria da Penha determinou a criação de diversos serviços de proteção às mulheres, porém na maioria das localidades, especialmente as precárias, apenas a polícia é o aparelho disponível para que as mulheres em situação de violência busquem amparo, sendo deixado de lado serviços essenciais como as casas-abrigo, as delegacias especializadas e os centros para agressores.

De tal modo, é preciso que a operação para implementação da campanha sinal vermelho seja conduzida com o conhecimento das múltiplas opressões enfrentadas pelas mulheres e dos

diferentes marcadores que interseccionam com as questões de gênero (raça, classe, cisnormatividade, entre muitos outros), de modo que a conscientização em massa do programa, bem como sua alocação, deve privilegiar formas e locais que atinjam as mulheres negras, as que morem distante dos grandes centros urbanos, as inseridas em comunidades precárias, etc. Caso isso não ocorra, o programa será mais um dispositivo de letra morta ou, quando muito, abrirá as portas da frente para o acesso à justiça nos casos de violência de gênero apenas para as mulheres brancas inseridas em locais de privilégio. Às demais, somente estará aberta a porta dos fundos que direcionam ora ao contato com o sistema de justiça pelo ingresso ao sistema prisional como criminosas ou ao necrotério como vítimas invisíveis.

#### **4. Considerações finais**

O direito penal é seletivo e produtor de violências por natureza, sendo as vertentes abolicionistas penais descrentes de que ele possa atuar no combate à violência de gênero, posicionamento do qual partilho. Entretanto, também entendo que o olhar para a realidade das mulheres brasileiras que enfrentam a violência e cujo aparato estatal é insuficiente para acolhê-las em todas suas múltiplas identidades, deixando-as apenas com a (des)proteção da criminalização, demanda uma abertura para o diálogo e aproximações, especialmente pela lente acadêmica de abolicionismos de matrizes decoloniais e interseccionais e política dos movimentos feministas, sendo esse o olhar necessário para compreender a da lei de nº 14.188/2021.

A hipótese com a qual comecei essa pesquisa foi sendo refutada conforme o estudo tomava corpo, sendo que não é possível afirmar se o novo instrumento normativo estudado é completamente adequado ou não ao combate à violência de gênero, uma vez que ele possui elementos inovadores e positivos, outros que acionam o direito penal e seus consequentes efeitos colaterais e outros em que ainda há dúvida sobre qual resultado

trarão. São necessários mapeamentos por meio de pesquisas empíricas no futuro para verificar de que forma essa lei se materializará no campo fático, sem nunca perder de vista a necessidade de um debate constante para o combate à violência de gênero colocando no centro as diversas identidades das mulheres que a vivenciam.

Reconhecendo as limitações de minha própria pesquisa, não desejo fornecer respostas simples para problemas complexos inseridos no contexto instável e fragmentário da pós-modernidade, como é o caso do dilema sobre acionar o sistema penal para combater a violência. O incômodo desconforto teórico permanece, contudo, uma ciência que não se pautar no androcentrismo como norte, desse incômodo depende para que possa produzir um saber dotado de materialidade. Nesse estudo, avanço nas discussões sobre a criminalização da violência às mulheres com a bagagem de todas as pesquisadoras que vieram antes de mim, e espero continuar a pavimentar humildemente um pequeno espaço do caminho para àquelas que virão depois.

## 5. Referências

- ALMEIDA, Gabriela Perissinotto de; NOJIRI, Sérgio. Como os juízes decidem os casos de estupro? Analisando sentenças sob a perspectiva de vieses e estereótipos de gênero. **Revista Brasileira de Políticas Públicas**, Brasília-DF, v. 8, n. 2, p. 825-853, 2018.
- ANDRADE, Vera Regina Pereira de. Criminologia e feminismo: da mulher como vítima à mulher como sujeito de construção da cidadania. **Sequência: Estudos Jurídicos e Políticos**, Florianópolis, v. 18, n. 35, p. 42-49, jan. 1997. Disponível em: <https://periodicos.ufsc.br/index.php/sequencia/article/view/15645>. Acesso em: 08 set. 2021.
- BARTOLOMEU, Priscilla Conti; ROMFELD, Victor Sugamoto. A ausência de Angela Davis nas pesquisas acadêmicas abolicionistas. In: VIANA, Ana Cristina Aguilar *et al* (org.). **Pesquisa, Gênero &**

**Diversidade:** memórias do III Encontro de Pesquisa por/de/sobre Mulheres, v. 2, Curitiba: Íthala, 2020, p. 273-294. *E-book*.

BATISTA, Nilo. Só Carolina não viu: violência doméstica e políticas criminais no Brasil. **Comentários à lei de violência doméstica e familiar contra a mulher**, v. 2, 2007.

BELLOQUE, Juliana Garcia. Femicídio: o equívoco do pretenso direito penal emancipador. **Instituto Brasileiro de Ciências Criminais**, São Paulo, ano 23, n. 270, p. 3-4, 2015.

BORGES, Clara Maria Roman; RAZERA, Bruna Amanda Ascher. Paradoxos feministas: o discurso punitivista contra a violência de gênero. **Revista Internacional Interdisciplinar INTERthesis**, Florianópolis, v. 18, n. 1, p. 1-23, 2021.

BORGES, Juliana. **Encarceramento em massa**. São Paulo: Pólen, 2019.

BRASIL. **Lei nº 11.340 de 07 de agosto de 2006**. Lei “Maria da Penha”. Cria mecanismos para coibir a violência doméstica e familiar contra a mulher [...]. Brasília: Congresso Nacional, [2021]. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2006/lei/11340.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/lei/11340.htm). Acesso em: 17 dez. 2021.

BRASIL. **Lei nº 13.104 de 09 de março de 2015**. Altera o art. 121 do Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 - Código Penal, para prever o feminicídio como circunstância qualificadora do crime de homicídio, e o art. 1º da Lei nº 8.072, de 25 de julho de 1990, para incluir o feminicídio no rol dos crimes hediondos. Brasília: Congresso Nacional, [2021]. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2015/lei/13104.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/13104.htm). Acesso em: 17 dez. 2021.

BRASIL. **Lei de nº 14.188, de 28 de julho de 2021**. Define o programa de cooperação Sinal Vermelho contra a Violência Doméstica como uma das medidas de enfrentamento da violência doméstica e familiar contra a mulher [...] e altera o Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 (Código Penal), para modificar a modalidade da pena da lesão corporal simples cometida contra a mulher por razões da condição do sexo feminino e para criar o tipo penal de violência psicológica contra a mulher. Brasília: Congresso Nacional, [2021]. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2021/lei/14188.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2021/lei/14188.htm).

gov.br/ccivil\_03/\_ato2019-2022/2021/lei/L14188.htm. Acesso em: 30 ago. 2021.

BUENO, Samira *et al.* **Visível e invisível: a vitimização de mulheres no Brasil**. 3. ed., Fórum Brasileiro de Segurança Pública, Datafolha, 2021. Disponível em: <https://forumseguranca.org.br/wp-content/uploads/2021/06/relatorio-visivel-e-invisivel-3ed-2021-v3.pdf>. Acesso em: 2 jan. 2021.

CAMPOS, Carmen Hein de; CARVALHO, Salo. Tensões atuais entre a criminologia feminista e a criminologia crítica: a experiência brasileira. *In: CAMPOS, Carmen Hein de (org.) Lei Maria da Penha comentada em uma perspectiva jurídico-feminista*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, p. 143-171, 2011.

CAMPOS, Carmen Hein de. Feminicídio no Brasil: uma análise crítico feminista. **Sistema Penal & Violência**, v. 7, n. 1, p. 103-115, 2015.

CARRARA, S.; VIANNA, A. B.; ENNE, A. L. Crimes de bagatela: a violência contra a mulher na justiça do Rio de Janeiro. **Gênero e Cidadania**, Campinas – SP/Núcleo de Estudos de Gênero, Unicamp, 2002.

CORRÊA, Mariza. **Morte em família: representação jurídica de papéis sociais**. São Paulo: Graal, 1983.

CERQUEIRA, Daniel Ricardo de Castro *et al.* **Atlas da violência 2021**. Brasília, DF: IPEA, 2020. Disponível em: <https://www.ipea.gov.br/atlasviolencia/arquivos/artigos/1375-atlasdaviolencia2021-completo.pdf>. Acesso em: 03 jan. 2022.

DAVIS, Angela. **Estarão as prisões obsoletas?** Tradução: Marina Vargas. 2. ed. Rio de Janeiro, Difel, 2018.

DEBERT, Guita Grin; LIMA, Renato Sergio de; FERREIRA, Maria Patrícia Corrêa. O Tribunal do Júri e as relações de afeto e solidariedade. *In: DEBERT, Guita Grin; GREGORI, Maria Filomena; OLIVEIRA, Marcella Beraldo de (org.). Gênero, família e gerações: Juizado Especial Criminal e Tribunal do Júri*. Pagu/Unicamp, Coleção Encontros, 2008.

FACHINETTO, Rochele Fellini. Gênero e sistema de justiça: contradições e paradoxos. *In: SANTOS, José Vicente Tavares dos;*

BARREIRA, César (org.). **Paradoxos da segurança cidadã**. Porto Alegre: Tomo, 2016. p. 421-437, 2016.

FACHINETTO, Rochele Fellini. **Quando eles as matam e quando elas os matam: uma análise dos julgamentos de homicídio pelo Tribunal do Júri**. Orientador: José Vicente Tavares dos Santos. 2012. 421 f. Tese (Doutorado em Sociologia) – Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2012.

FLAUZINA, Ana Luiza Pinheiro. **Corpo negro caído no chão: o sistema penal e o projeto genocida do Estado brasileiro**. 2006. 145 f. 2006. Dissertação (Mestrado em Direito) - Universidade de Brasília, Brasília, 2006.

KARAM, Maria Lúcia. Violência de gênero: o paradoxal entusiasmo pelo rigor penal. **Boletim do IBCCRIM**, São Paulo, ano 14, n. 168, p. 6-7, nov. 2006.

LARRAURI, Elena. **Mujeres, derecho penal y criminologia**. Mexico: Siglo Veintiuno, 1994. 195 p.

LARRAURI, Elena. **Mujeres y sistema penal: violencia doméstica**. Montevideo: B de F, 2008.

MACHADO, Isadora Vier. **Da dor no corpo à dor na alma: uma leitura do conceito de violência psicológica da Lei Maria da Penha** Florianópolis, 2013, tese de doutorado, Programa de Pós-graduação Interdisciplinar em Ciências Humanas da Universidade Federal de Santa Catarina.

MARQUES, Emanuele Souza *et al.* A violência contra mulheres, crianças e adolescentes em tempos de pandemia pela covid-19: panorama, motivações e formas de enfrentamento. **Cadernos de Saúde Pública**, v. 36, 2020.

PASINATO, Wânia. **Justiça e violência contra a mulher: o papel do sistema judiciário na solução dos conflitos de gênero**. São Paulo: Annablume: FAPESP, 1998.

SOUZA, Luanna Tomaz; PIRES, Thula Oliveira. É possível compatibilizar abolicionismos e feminismos no enfrentamento às violências cometidas contra as mulheres?. **Revista Direitos Culturais**, v. 15, n. 35, p. 129-157, 2019.

SMART, Carol. **Feminism and the power of law**. 1. ed. London: Routledge, 1989.

VIEIRA, Pâmela Rocha; GARCIA, Leila Posenato; MACIEL, Ethel Leonor Noia. Isolamento social e o aumento da violência doméstica: o que isso nos revela?. **Revista Brasileira de Epidemiologia**, v. 23, 2020.

ZAFFARONI, Eugenio Raúl. El discurso feminista y el poder punitivo. *In*: BIRGIN, Haydee (comp.). **Las trampas del poder punitivo: el género del Derecho Penal**. 1. ed. Buenos Aires: Biblos, 2000, p. 321-334.

# REVISÕES BIBLIOGRÁFICAS SISTEMÁTICAS DA ÁREA JURÍDICA

## SYSTEMATIC BIBLIOGRAPHIC REVIEWS IN THE LEGAL AREA

### **Poliana Ribeiro dos Santos**

Doutoranda em Direito pelo Programa de Pós-Graduação em Direito da UFSC (PPGD/UFSC). Mestra em Direito pelo Programa de Pós-Graduação Profissional em Direito da Universidade Federal de Santa Catarina (PPGD/UFSC)  
E-mail: polianaribeiro.prs@gmail.com  
<http://lattes.cnpq.br/2149540920056487>

### **Ariê Scherreier Ferneda**

Mestranda em Direito pelo Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal de Santa Catarina (PPGD/UFSC)  
E-mail: ariefernedaxx@gmail.com  
<http://lattes.cnpq.br/3222637526954534>

### **Bettieli Barboza da Silveira**

Doutora em Psicologia pelo Programa de Pós-graduação em Psicologia da Universidade Federal de Santa Catarina (PPGD/UFSC). Professora adjunta da Universidade do Estado de Minas Gerais (UEMG)  
E-mail: bettieli.bs@gmail.com  
<http://lattes.cnpq.br/6085081583148344>

**Resumo:** Revisão de literatura é um termo genérico conhecido na ciência que compreende o exame da literatura, abrangendo um assunto específico. É possível encontrar diversos e distintos tipos de revisão de literatura, voltados para demandas específicas, como a meta-análise, como também, para processos abertos como a revisão integrativa. Apesar de grande variedade de métodos científicos para realização de revisões, a área do Direito se restringe basicamente a revisão narrativa, com poucas manifestações ousadas de apreciar os benefícios de outras formas de revisão, como a sistemática, largamente utilizada nas ciências da saúde. Apesar disso, não há formal impedimento ou restrição para que as

pesquisas jurídicas não utilizem de outros métodos. Por outro lado, há grande desconhecimento de como aplicar esses métodos na pesquisa jurídica. E da mesma forma, há grande escassez de material voltado para contribuir e instruir pesquisadores da área na realização de tais pesquisas. Considerando esse contexto, o presente estudo objetiva apresentar a revisão bibliográfica sistemática como um método de pesquisa aplicável a área jurídica. Desse modo, foram estruturados os seguintes objetivos específicos, desenvolvidos ao longo do estudo: definir revisão de literatura; diferenciar revisão narrativa, revisão sistemática e revisão integrativa de literatura; descrever a importância de revisões sistemáticas nas pesquisas científicas; identificar as bases de dados apropriadas para a realização das revisões sistemáticas.

**Palavras-chave:** Revisão científica. Revisão bibliográfica sistemática. Revisão jurídica da literatura. Revisão integrativa.

**Abstract:** Literature review is a generic term known in science that comprises the examination of literature covering a specific subject. It is possible to find different and different types of literature review, aimed at specific demands, such as meta-analysis, as well as open processes such as integrative review. Despite the wide variety of scientific methods for carrying out reviews, the area of Law is basically restricted to narrative review, with few daring manifestations of appreciating the benefits of other forms of review, such as systematic, widely used in the health sciences. Despite this, there is no formal impediment or restriction for legal research not to use other methods. On the other hand, there is a great lack of knowledge on how to apply these methods in legal research. And similarly, there is a great shortage of material aimed at contributing and instructing researchers in the field in carrying out such research. Considering this context, this study aims to present the systematic literature review as a research method applicable to the legal field. Thus, the following specific objectives were structured, developed throughout the study: to define a literature review; differentiate narrative review, systematic review

and integrative literature review; describe the importance of systematic reviews in scientific research; identify the appropriate databases for carrying out systematic reviews.

**Keywords:** Scientific review. Systematic literature review. Legal literature review. Integrative review.

## 1. Introdução

Revisão de literatura é um termo genérico e banalmente conhecido nos diálogos científicos e acadêmicos, especialmente na área do Direito. O termo em si compreende basicamente o exame da literatura abrangendo um assunto específico. Estudando com um pouco mais de atenção é possível encontrar mais de quinze diferentes tipos de revisão de literatura, voltados para demandas específicas, como a meta-análise, ou ainda, para processos abertos como a revisão integrativa.

Apesar de grande variedade de métodos científicos para realização de revisões, a área do Direito se restringe basicamente a revisão narrativa, com poucas manifestações ousadas de apreciar os benefícios de outras formas de revisão, como a sistemática, largamente utilizada nas ciências da saúde. Apesar disso, não há formal impedimento ou restrição para que as pesquisas jurídicas não utilizem de outros métodos. Por outro lado, há grande desconhecimento de como aplicar esses métodos na pesquisa jurídica. E da mesma forma, há escassez de material voltado para contribuir e instruir pesquisadores da área na realização de tais pesquisas.

O presente estudo objetiva apresentar a revisão bibliográfica sistemática como um método de pesquisa aplicável a área jurídica. Desse modo, foram estruturados os seguintes objetivos específicos, desenvolvidos ao longo do estudo: definir revisão de literatura; diferenciar revisão narrativa, revisão sistemática e revisão integrativa de literatura; descrever a importância de revisões sistemáticas nas pesquisas científicas; identificar as bases de dados apropriadas para a realização das revisões sistemáticas.

## 2. Revisão sistemática da literatura e a pesquisa jurídica

A revisão da literatura é a parte vital e a base de sustentação de todo o processo de investigação científica, pois apenas a partir desse procedimento são adquiridos subsídios para as próximas etapas da pesquisa científica. Por meio da revisão de literatura é possível encontrar, analisar, interpretar e sintetizar outros estudos que possuem similaridade e relevância com o fenômeno objeto de pesquisa.

Por meio da revisão da literatura é possível encontrar lacunas existentes na ciência quanto a determinados fenômenos. Além de poder subsidiar a delimitação temática, o problema e objetivos da pesquisa científica. Ou seja, é por meio da revisão da literatura que se dimensiona o estado da arte de determinada temática, para então partir para a produção de novos conhecimentos. Nesse exato sentido expõe Cardoso *et al* (2010, p. 7): “cada investigador analisa minuciosamente os trabalhos dos investigadores que o precederam e, só então, compreendido o testemunho que lhe foi confiado, parte equipado para a sua própria aventura”.

A importância de adotar uma rigorosa e extensiva revisão da literatura não se resume ao estado da arte, mas vai muito além, possibilitando a prevenção de realização de estudos já existentes, permitindo analisar falhas e metodologias utilizadas, para descartar ou inovar. Ainda, proporciona a otimização dos recursos de agência de fomento à pesquisa em prol da própria sociedade, que deve ser a receptora dos resultados da pesquisa.

Considerando o tamanho da fundamental importância da revisão de literatura para a pesquisa científica, é necessário realizar investimento no desenvolvimento de métodos e técnicas para a realização dessa etapa de grandiosa importância. Em algumas áreas da ciência, especialmente a saúde, há grande dedicação e desenvolvimento de métodos e pesquisas neste setor. A revisão da literatura na saúde, no formato de revisão sistemática, advém com força a partir de 1980, quando inicia o conceito e utilização da prática da medicina baseada em evidências.

Partindo da medicina baseada em evidências foram necessários investimentos justamente em pesquisas de revisões sistemáticas da literatura, para buscar reunir, catalogar e analisar estudos científicos que partilhem um objeto de pesquisa comum, com métodos e resultados diferentes, ou similares. Justamente para analisar variáveis, eficiências, eficácias, evidências de sucesso e insucesso, erros de execução, entre outros elementos de análise. Partindo em busca de pontos de diferenciação e de aproximação para avançar na ciência. Por esse motivo, atualmente as revisões sistemáticas da literatura comumente aparecem entre as mais buscadas pelos leitores de publicações científicas (BAEK *et al.*, 2018).

Kitchenham (2004) enumera razões específicas para a realização da revisão sistemática, utilizando o rigor científico, como: identificação dos resultados, metodologias e evidências dos estudos anteriormente realizados; identificação de lacunas teóricas, empíricas e experimentais para novas pesquisas; proporcionar embasamento teórico para novas pesquisas proporcionar embasamento refutar ou validar hipóteses, ou criar novas hipóteses sobre um determinado tema de pesquisa.

Diante do nível, quantidade de produções e aprofundamento científico, é incontestável que o método de revisão sistemática da literatura é particularmente usual na área das ciências da saúde, em especial na enfermagem, medicina e psicologia. No entanto, outras áreas do conhecimento como engenharias, pedagogia, biologia, ciência política e relações internacionais paulatinamente apresentam investimento nesse tipo de metodologia de revisão, principalmente associado ao estado da arte. Nas ciências sociais aplicadas, em especial na pesquisa jurídica, ainda é tímido o avanço na utilização dessa técnica. No entanto, as revistas científicas de maior prestígio e editora de livros estão atentas a essa necessidade de readequação da pesquisa jurídica.

Adentrando especialmente a pesquisa jurídica, apesar de ainda tímidos os movimentos para aproximação e utilização de novos métodos de revisão e estado da arte, há grande perspectiva de aderência dos atuais métodos já desenvolvidos, para a própria

pesquisa jurídica. Como é o caso da revisão integrativa, um método específico de revisão sistemática largamente utilizado por diversas áreas do conhecimento e que possui grande potencial de aplicação na pesquisa científica jurídica.

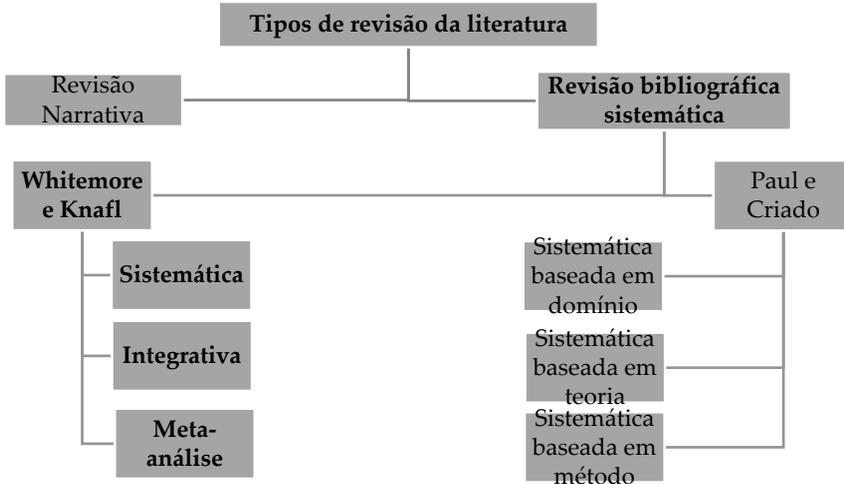
Ao longo do presente estudo serão apresentadas as principais formas de revisão sistemática, em especial a revisão integrativa, que possibilita um novo caminho para os estudos científicos e acadêmicos jurídico.

## **2.1. Tipos de revisão da literatura**

As revisões de literatura se utilizam basicamente de fontes primárias, especialmente artigos científicos disponíveis em meios digitais, para obtenção de dados científicos de pesquisas já concluídas ou em andamento, com a finalidade de identificar o atual estado da arte sobre determinada temática. Para a realização dessas revisões há duas principais categorias de desenvolvimento, sendo elas: revisões narrativas e as revisões sistemáticas. Cada qual com uma definição e objetivo, sendo indispensável conhecer cada uma das técnicas para a utilização conforme a necessidade da pesquisa.

As revisões sistemáticas possuem subdivisões, podendo apresentar variações de nomenclaturas e de conceituação. Nesse estudo apresentaremos dois métodos de subdivisão: o primeiro desenvolvido por Whitemore e Knafl (2005), no qual a subdivisão se apresenta como: revisão sistemática, revisão integrativa e meta-análise. E o segundo é o método de Justin Paul e Alex Rialp Criado (2020) onde a revisão sistemática se divide em: a) Revisão sistemática baseada em domínio, dividida em 5 tipos (a.1- Estruturada; a.2 - Baseada em framework; a.3 – Bibliométrica; a.4 – Híbrida; a.5 - Desenvolvimento de teoria) b) Revisão sistemática baseada em teoria; c) Revisão sistemática baseada em método. No quadro 1, é facilmente identificável as divisões e hierarquias das revisões expostas:

Quadro 1 – Tipos de revisão de literatura



Fonte: Elaborado pelas autoras.

Para o presente estudo optou-se pela linha de desenvolvimento e divisão de Whitemore e Knafl (2005), por apresentar maior aderência com as pesquisas científicas na área jurídica. Desse modo, a diante serão expostas as formas de revisão, trazendo a conceituação básica sobre cada tipo.

### 3. Revisão bibliográfica narrativa

Na pesquisa jurídica brasileira a revisão de literatura mais comumente utilizada consiste na revisão bibliográfica narrativa, apesar de pouco difundida essa nomenclatura neste meio acadêmico científico. A revisão narrativa consiste basicamente na tradicional revisão bibliográfica exploratória, onde não são definidos critérios metodológicos, sistemáticos e científicos para a realização da revisão (BERNARDO; NOBRE; JANETE, 2004). Ou seja, a revisão narrativa consiste, basicamente, na seleção de bibliografias a critério exclusivo do pesquisador, como livros, anais, artigos, sem necessariamente estarem vinculados a uma base de dados. Desse modo, a revisão sofre influência direta do viés

científico do pesquisador, não se tratando de uma pesquisa imparcial, já que não há pretensão de esgotar, ou se aproximar disso, das fontes de informação científica.

O mesmo ocorre em relação a interpretação e análise dos dados auferidos, que são feitas sem critérios de cientificidade e de modo arbitrário pelo pesquisador. Não sendo viável a sua reprodução e conferência por outros pesquisadores, visto que a revisão em si está personalizada e direcionada pelas escolhas únicas do pesquisador (CORDEIRO et al., 2007).

### **3.1 Revisão bibliográfica sistemática**

A revisão sistemática, ao contrário da narrativa, consiste em um método científico e rigoroso de investigação das fontes primárias. A revisão é coordenada por processos e procedimentos minuciosos de identificação, seleção, coleta e análise de dados, e por fim, descrever as conexões com a nova pesquisa. Com essa metodologia é possível reduzir o viés do pesquisador, proporcionar a reprodução e conferência por outros pesquisadores, limitar erros aleatórios e manter a imparcialidade científica na pesquisa. Possibilitando uma avaliação confiável, rigorosa e extensa das pesquisas realizadas dentro de um tema específico (COOK *et al.*, 1997; CORDEIRO *et al.*, 2007).

Ao considerar a revisão bibliográfica sistemática como uma ferramenta capaz de realizar mapeamentos de trabalhos científicos publicados, possibilita-se ao pesquisador identificar o atual estado da arte sobre determinada temática (BRERETON; KITCHENHAM; BUDGEN; TURNER; KHALILC, 2005; BIOLCHINI *et al.*, 2007). Inclusive, identificando aspectos úteis para novas pesquisas, como: lacunas, metodologias usuais ou raras, temas já esgotados de pesquisas, identificar relevância social.

Ou seja, as revisões sistemáticas são particularmente úteis para proporcionar uma visão panorâmica científica do desenvolvimento de pesquisas até determinando ponto. Podendo utilizar o resultado da revisão sistemática como ponto de partida para novas e futuras

pesquisas. Como também, para integrar um conjunto de dados oriundos de diversos estudos isolados sobre o mesmo assunto, com resultados coincidentes ou conflitantes, utilizados como base para futuras investigações.

Esse tipo de revisão possui grande destaque e visibilidade na área das ciências da saúde, com destaque nacional para o Centro de Pesquisa em Saúde Baseada em Evidências<sup>1</sup>. E internacionalmente para o *Cochrane Handbook for Systematic Reviews of Interventions*<sup>2</sup>, *Standards for Systematic Reviews*<sup>3</sup>; *PROSPERO - International prospective register of systematic reviews*<sup>4</sup>; *The Campbell Collaboration*<sup>5</sup>; *Systematic Reviews: CRD's guidance for undertaking reviews in health care*<sup>6</sup>; *Evidence-based practice resources and publications. Joanna Briggs Institute*<sup>7</sup>; *Guidelines for Systematic Reviews in Environmental Management*<sup>8</sup>.

No campo da saúde a revisão está basicamente sustentada pela medicina baseada em evidências (ROTHER, 2007), sendo esse o grande interesse e foco das revisões sistemáticas nessa área. Já em outras áreas das ciências, adotou-se a nomenclatura de Prática Baseada em Evidências, para aproximar a pesquisa do método de revisão sistemática, com adaptações para atender as necessidades de áreas distintas da saúde, como é o caso da pesquisa jurídica.

Apesar de diferentes protocolos para realizar a revisão sistemática (ROTHER, 2007; COOK *et al.*, 1997; CORDEIRO *et al.*, 2007; BRERETON *et al.*, 2005; BIOLCHINI *et al.*, 2007) há uma certa coerência lógica e metodológica comum, resumida nas seguintes etapas: a) Formulação da pergunta de pesquisa, b) Localização dos estudos já realizados, c) Avaliação crítica e prévia dos estudos, d)

---

<sup>1</sup> <https://cobe.paginas.ufsc.br/>

<sup>2</sup> <http://training.cochrane.org/handbook>

<sup>3</sup> <http://www.nationalacademies.org/hmd/Reports/2011/Finding-What-Works-in-Health-Care-Standards-for-Systematic-Reviews>

<sup>4</sup> <https://www.crd.york.ac.uk/prospéro/>

<sup>5</sup> <https://www.campbellcollaboration.org/library.html>

<sup>6</sup> <http://www.york.ac.uk/crd/SysRev/!SSL!/WebHelp/SysRev3.htm>

<sup>7</sup> <https://joannabriggs.org/ebp>

<sup>8</sup> <http://www.environmentalevidence.org/wpcontent/uploads/2014/06/Review-guidelines-version-4.2-final.pdf>

Coleta dos dados, e) Análise, apresentação e interpretação dos dados, f) Aprimoramento e atualização da revisão.

Outros destaques importantes sobre a realização deste tipo de revisão, são: a) participação de no mínimo dois pesquisadores; b) todos os pesquisadores necessitam realizar a pesquisa e debater em conjunto quais trabalhos científicos devem compor ou não o portfólio bibliográfico da revisão; c) deve ser estabelecido previamente os protocolos de pesquisa, sendo devidamente respeitados por todos os pesquisadores envolvidos (HIGGINS; SALLY, 2011; ERCOLE, MELO, ALCOFORDA, 2014).

Conforme exposto no Quadro 1 (Tipos de revisão de literatura), Whitmore e Knafl (2005) subdividem a revisão sistemática em três tipos, considerando como base a Prática Baseada em Evidências e incorporando diferentes tipos de métodos. Nos próximos tópicos serão abordadas cada uma dessas diferentes formas de realizar a revisão sistemática.

### **3.2 Revisão integrativa**

A revisão integrativa apresenta o mesmo rigor científico e de confiabilidade que os demais métodos. No entanto, é o método mais inclusivo de revisão, com a mais ampla abordagem metodológica e com fácil aderência as pesquisas científicas das áreas diversas da saúde. Nesse método é possível conciliar em uma mesma revisão um vasto leque de propósitos, tais como: estudos empíricos e teóricos, teorias e evidências, definições de conceitos. Tudo objetivando a compreensão aprofundada do fenômeno analisado, proporcionando ao pesquisador um consistente panorama da temática estudada (BROOME, 2006).

Esse método é usualmente utilizado em pesquisas dedicadas ao estado da arte, devido ao grande potencial de integrar diferentes teorias, conceitos e dados (qualitativos e/ou quantitativos) em uma mesma revisão. Contribuindo para o crescimento da ciência e aprofundamento da pesquisa em questão.

Nessa abordagem é possível a inclusão de estudos com diferentes metodologias, perfil de participantes, regiões e técnicas. Permitindo, inclusive, recortes específicos ao longo do estudo, como: a) Identificar regiões geográficas que mais realizam determinada pesquisa; b) Identificar universidades e áreas das ciências que mais investem na pesquisa da temática escolhida; c) Realizar recortes de gênero, idade e raça de participantes de pesquisa e de pesquisadores; d) Identificar os profissionais que mais investigam o assunto; e) Diferenciar achados científicos de opiniões/ideias; f) Identificar o potencial impacto da pesquisa. Todos esses recortes se tornam dados de pesquisa, que podem, inclusive, serem variáveis da pesquisa em si.

Apesar de ser um método mais inclusivo e com grande aderência as diversas ciências, é necessário manter o rigor científico na execução da revisão, principalmente quanto a coerência lógica e metodológica comum das revisões bibliográficas sistemática. Para prevenir erros na execução da revisão, alguns autores trazem roteiros para a realização, como é o caso de Botelho; De Almeida Cunha; Macedo (2011); Whitemore e Knafl (2005), Broome (2006), Beyea e Nicoll (1998), Stetler *et al.* (1998).

No presente estudo, considerando o foco da revisão bibliográfica sistemática para pesquisas jurídicas, foi adotado o roteiro de Botelho *et al.*, (2011), visto que apresenta etapas com coesão lógica as peculiaridades e necessidades da área jurídica. O processo da revisão possui etapas muito bem desenhadas e especificadas, conforme a seguir:

✓ 1ª. Etapa - identificação do tema e seleção da questão de pesquisa: formulação de uma pergunta de pesquisa para a revisão, definição dos descritores e bases de dados;

✓ 2ª. Etapa - Estabelecimento de critérios de inclusão e exclusão: efetivar a busca dos estudos nas bases de dados;

✓ 3ª. Etapa - Identificação dos estudos pré-selecionados e selecionados: leitura dinâmica, leitura dos resumos dos estudos

✓ 4ª. Etapa - Categorização dos estudos selecionados: Análise crítica dos estudos selecionados;

✓ 5ª. Etapa - Análise e interpretação dos resultados: discussão dos resultados;

✓ 6ª. Etapa - Apresentação da revisão/ síntese do conhecimento: confecção do artigo científico sobre a revisão, ou, do capítulo da tese/dissertação.

Alguns programas podem ser utilizados para otimizar e facilitar a execução da revisão integrativa, assim como as demais, como por exemplo o *Mendeley* e o *Atlas.ti*. O primeiro trata-se de um gerenciador de referências, usado para gerenciar, compartilhar e criar referências bibliográficas para artigos científicos e acadêmicos. O segundo é um programa para a análise de dados de pesquisas qualitativas ou quantitativas, usualmente empregado nas revisões sistemáticas.

### **3.4 Revisão sistemática**

Esse método é considerado o mais rigoroso de todas as formas de revisões bibliográficas sistemáticas. Mas, também, é considerado o de maior grandeza, reconhecimento e evidência científica (GALVÃO, SAWADA, TREVISAN, 2004; PERISSÉ, GOMES, NOGUEIRA, 2001; WHITEMORE, KNAFL, 2005). Sendo justamente a rigorosidade o seu principal elemento de diferenciação dos demais métodos. Basicamente consiste na combinação de múltiplos estudos e não raras vezes está associado a meta-análise, objetivando, em suma, prevenir possíveis vieses do pesquisador especialmente no momento da análise dos dados coletados.

Quatro princípios norteiam esse método, sendo eles:

a) Pesquisa exaustiva nas bases de dados: buscando o mais próximo de esgotar todas as fontes primárias, as incluindo na consulta;

b) Definir antecipadamente o protocolo metodológico a ser seguido e documentar minuciosamente todos os processos;

c) Desenvolver estratégia de pesquisa com alta sensibilidade, para encontrar todos os artigos relevantes: em todas as bases de dados possíveis e no maior número de idiomas;

d) Participação de ao menos duas pessoas na coleta de dados.

O protocolo metodológico a ser escolhido, também pode ser entendido como diretriz ou roteiro de execução da pesquisa. Existem alguns protocolos conhecidos e que são adaptados para atender a necessidades específicas de ciências diferentes da saúde, como por exemplo: a) PRISMA (**PRISMA-P**, **PRISMA-IPD**, **PRISMA-NMA**, PRISMA-ScR)<sup>9</sup>, b) MOOSE, c) *Strengthening the Reporting of Observational Studies in Epidemiology* (STROBE Statement)<sup>10</sup>. Os protocolos objetivam auxiliar o desenvolvimento da revisão, como um check-list de todos os elementos, hierarquia e ordem necessária para preservar o rigor científico da revisão. Cada um dos protocolos indicados possuem uma finalidade especial, como por exemplo: PRISMA-P – voltado para o desenvolvimento de protocolos de revisão; PRISMA-IPD – direcionado para dados individuais do paciente; PRISMA-NMA (*Network Meta-Analyses*) – voltado para comparar tratamentos usando evidências.

As etapas da revisão sistemática podem variar de acordo com o referencial teórico adotado, ou, conforme protocolo aderido (HIGGINS; SALLY, 2011; ERCOLE, MELO, ALCOFORDA, 2014). No entanto, em linhas gerais as etapas consistem em:

- I. Formulação da questão de investigação;
- II. Produção ou escolha do protocolo de investigação e seguir o protocolo;
- III. Definição dos critérios de inclusão e de exclusão;
- IV. Definição dos idiomas a serem utilizados na revisão;
- V. Definição dos descritores e terminologias agregadas da revisão;

---

<sup>9</sup> <http://www.prismastatement.org/>

<sup>10</sup> [https://www.strobe-statement.org/fileadmin/Strobe/uploads/translations/STROBE\\_translation\\_portuguese\\_Commentary\\_Malta\\_RevSaudePublica\\_2010\\_checklist.pdf](https://www.strobe-statement.org/fileadmin/Strobe/uploads/translations/STROBE_translation_portuguese_Commentary_Malta_RevSaudePublica_2010_checklist.pdf)

- VI. Definição das bases de dados a serem consultadas;
- VII. Desenvolver uma estratégia de pesquisa;
- VIII. Seleção e exclusão dos estudos;
- IX. Avaliação da aderência e qualidade dos estudos;
- X. Extração dos dados;
- XI. Síntese e avaliação dos dados;
- XII. Submissão e apreciação dos dados por juízes independentes;
- XIII. Desenvolvimento do artigo de revisão (Publicação/ disseminação dos resultados)

Apesar de não haver restrições quanto ao tipo de referências primárias a serem pesquisadas, esse método é usualmente utilizado para pesquisas baseadas em estudos empíricos, devido ao alto grau de complexidade que exige na execução da revisão. Não obstante, pode ser incluído pesquisa teóricas.

### **3.5 Meta-análise**

Dos três métodos de revisões bibliográficas sistemáticas, a meta-análise é a mais restritiva e a com menor incidência de pesquisas publicadas, até mesmo nas ciências da saúde, onde a pesquisa sistemática é popularizada. A baixa realização de pesquisas utilizando esse método se dá justamente em casa de suas restrições, visto que para empregar esse método é necessário que os estudos primários a serem combinados, ou comparados, possuam a mesma metodologia, empreguem a mesma fórmula estatísticas e de preferência façam exatamente os recortes de pesquisa. Ou seja, há grande necessidade de estudo muito similares, mas não necessariamente idênticos.

Na meta-análise os dados de cada estudo encontrado são sintetizados, codificados, combinados e posteriormente inserido em um banco de dados para análise. Em seguida, por meio de cálculos e fórmulas matemáticas e estatísticas, os dados são processados, produzindo uma única estimativa com base em todos os índices apurados. O índice final, resultante da combinação de

vários estudos similares, aumentam a precisão da estimativa, objeto do estudo.

Atualmente, são raras as pesquisas jurídicas que utilizam esse método, justamente por exigir pesquisas primárias que também tenham utilizado dados estatísticos e na mais similar metodologia. No entanto, apesar da raridade, há grande possibilidade metodológica para aplicação, visto que não o método em si é neutro, aplicável facilmente a qualquer área do conhecimento.

#### **4. Base de dados jurídica e operadores lógicos de pesquisa (operadores booleanos)**

Na medida em que a pergunta de pesquisa foi formulada, a etapa seguinte pretende iniciar a busca bibliográfica de evidências. Utiliza-se, para tanto, a procura nas bases de dados que prevê a identificação dos termos (descritores) relacionados a cada um dos componentes estratégicos da pesquisa, alicerçados aos temas.

A fim de levantar, sistematizar e condensar determinado conhecimento já produzido e publicado, as bases de dados processam nacional e internacionalmente artigos de revistas, livros, teses, dissertações e documentos de diferentes modalidades, ênfases e direcionamentos. Cada base de dados dispõe de um foco, que pode ser amplo e generalista, de maneira a contemplar periódicos de diferentes áreas, ou específico, contemplando estrategicamente as produções de uma determinada ciência ou temática.

Cada área do saber costuma ter suas “principais bases de dados”, de modo que se torna fluido encontrar revisões de literatura nas quais as mesmas duas, três ou quatro bases foram consultadas. Por exemplo, nas áreas de saúde, utiliza-se com certa frequência as bases: a) MEDLINE - Medical Literature Analysis and Retrieval System Online; b) LILACS - Literatura Latino-Americana e do Caribe em Ciências da Saúde; c) bases indexadas na Biblioteca Virtual de Saúde (BVS), como a Scientific Electronic Library Online (SciELO). A área de pesquisa jurídica não possui bases de dados tão desenvolvidas como a área da saúde, por isso as principais bases de dados utilizadas são: Banco Digital de Teses e Dissertações

- BDTD; Jstor; Portal de Periódicos Capes; The Scientific Electronic Library Online – SciELO; Scopus. Considerando a precarização das bases de dados jurídicas, admita-se a utilização de bases cinza, ou literatura cinza, composta por livros, anais de congressos e outras fontes, como o google acadêmico. Apesar de ser admitido a utilização, não se recomenda, para manter o rigor da cientificidade.

A área jurídica a cada dia que passa evolui as discussões acerca da expansão do Direito na pesquisa científica. Não é incomum ouvir doutrinadores(as) em debate sobre se o Direito é ou não uma ciência, por exemplo. Ao falar de estado da arte nas ciências jurídicas pode haver certo estranhamento entre os pares, processo este que tende a diminuir à medida em que haja uma progressão em sistematização dos dados, através de bases de dados jurídicas, da indexação de periódicos em grandes bases (como, por exemplo, a SciVerse Scopus), além da difusão de informação científica em Direito publicada em importantes revistas e jornais. Estima-se que a produção de artigos seja um importante ponto a proceder como investimento para o futuro, potencializando a expansão e acesso do conhecimento científico de modo mais dinâmico e globalizado, alcance com certas limitações em livros e demais obras físicas/impresas.

Para que o estado da arte de uma pesquisa em Direito possa ser apresentado atualmente em uma revisão de literatura é necessário consultar fontes que contemplam tais materiais (haja vista a paulatina progressão em desenvolvimento, além das bases já citadas, destaca-se, igualmente, o Portal de Periódicos Capes e o Banco Digital de Teses e Dissertações – BDTD. A robustez e precisão dos resultados obtidos carece de transladar o processo de procura de modo a congregar operadores lógicos, que determinam a relação entre dois ou mais elementos em uma busca. Também conhecidos como operadores booleanos, tratam-se de termos que visam delimitar os resultados.

Os operadores booleanos permitem realizar o cruzamento entre os planos de informação. Dentre eles, tem-se com o termo AND uma combinação restritiva, OR uma combinação aditiva e NOT uma combinação excludente (SANTOS; PIMENTA; NOBRE,

2007). Com o operador “and”, a busca recuperará registros que possuem necessariamente os dois termos utilizados, por exemplo: violência doméstica *and* violência familiar. Com o operador “or” são recuperados todos os registros que possuem um dos termos, sendo este suficiente, por exemplo: violência doméstica *or* familiar. Já com o operador “not” são evidenciados registros com o termo “violência doméstica” sozinho, mas descartará os registros que possuem os dois termos juntos, exemplo: violência doméstica *not* feminicídio. A utilização dos operadores booleanos é essencial para a realização das pesquisas científicas nas bases de dados, pois aumenta a inclusão de trabalhos, definidos exatamente para filtro selecionado de pesquisa.

#### **4.1 Critérios de inclusão e exclusão**

Para que a pesquisa reflita os interesses da pergunta de pesquisa se faz necessário o estabelecimento de critérios de seleção dos materiais encontrados na revisão. Assim, comumente são adotados os seguintes parâmetros eletivos: a) temporal: a partir de qual ano os estudos serão revisados (por exemplo: dos últimos dez anos); b) idioma: serão incluídos estudos de quais linguagens (inglês, português e espanhol, por exemplo); c) revisados por pares: é pouco usual que grandes bases de dados indexem artigos sem este processo editorial, mas é possível, deste modo este se torna um importante critério; d) bases de dados incluídas: nacionais, internacionais ou ambas.

A partir da estruturação dos parâmetros eletivos para avanço da análise sobre os resultados recuperados nas bases, segue o desenvolvimento das demais etapas da revisão, tais como: leitura flutuante, leitura na íntegra, entre outros.

#### **5. Considerações finais**

O presente estudo trouxe como proposta principal apresentar a revisão bibliográfica sistemática como um método de pesquisa

aplicável a área jurídica. Assim foi demonstrado e apresentado minuciosamente a definição, importância e método para realização de revisões bibliográficas sistemáticas (integrativa, sistemática e meta-análise) para além da área da saúde, especialmente a área jurídica.

Desse modo, apesar de ainda não ter considerável investimento científico para tais pesquisas (revisão sistemática), pretende-se que o presente material sirva de apoio a pesquisadores da área que possuem interesse em iniciar uma revisão desse nível, na área jurídica.

## 6. Referências

BERNARDO, Wanderley Marques; NOBRE, Moacyr Roberto Cuce; JATENE, Fábio Biscegli. A prática clínica baseada em evidências: parte II-buscando as evidências em fontes de informação. **Revista Brasileira de Reumatologia**, v. 44, p. 403-409, 2004. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rbr/a/p3kYDSB6g3xW8jVYTdG9CQP/?format=pdf&lang=pt>. Acessado em: 26 de agosto de 2021.

BIOLCHINI, Jorge Calmon et al. Scientific research ontology to support systematic review in software engineering. **Advanced Engineering Informatics**, v. 21, n. 2, p. 133-151, 2007. Disponível em: < <https://doi.org/10.1016/j.aei.2006.11.006> >. Acessado em: 26 de agosto de 2021.

BOTELHO, Louise Lira Roedel; DE ALMEIDA CUNHA, Cristiano Castro; MACEDO, Marcelo. O método da revisão integrativa nos estudos organizacionais. **Gestão e sociedade**, v. 5, n. 11, p. 121-136, 2011. Disponível em: <https://www.gestoesociedade.org/gestaoe-sociedade/article/view/1220>. Acessado em 26 de agosto de 2021.

BREERETON, Pearl et al. Lessons from applying the systematic literature review process within the software engineering domain. **Journal of systems and software**, v. 80, n. 4, p. 571-583, 2007. Disponível em: <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S016412120600197X>. Acessado em: 26 de agosto de 2021.

COOK, Deborah J.; MULROW, Cynthia D.; HAYNES, R. Brian. Systematic reviews: synthesis of best evidence for clinical decisions. **Annals of internal medicine**, v. 126, n. 5, p. 376-380, 1997. Disponível em: <https://www.acpjournals.org/doi/full/10.7326/0003-4819-126-5-199703010-00006>. Acessado em 23 de agosto de 2021.

CORDEIRO, Alexander Magno et al. Revisão sistemática: uma revisão narrativa. **Revista do Colégio Brasileiro de Cirurgiões**, v. 34, p. 428-431, 2007. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0100-69912007000600012>. Acessado em 23 de agosto de 2021.

DE LUCA CANTO, George. Revisões sistemáticas da literatura. Guia Prático. Curitiba: Brazil Publishing, 2020.

ERCOLE, Flávia Falci; MELO, Laís Samara de; ALCOFORADO, Carla Lúcia Goulart Constant. Revisão integrativa versus revisão sistemática. **Revista Mineira de Enfermagem**, v. 18, n. 1, p. 9-12, 2014. Disponível em: <https://cdn.publisher.gn1.link/remef.org.br/pdf/v18n1a01.pdf>. Acessado em 23 de agosto de 2021.

GALVÃO, Cristina Maria; SAWADA, Namie Okino; TREVIZAN, Maria Auxiliadora. Revisão sistemática: recurso que proporciona a incorporação das evidências na prática da enfermagem. **Revista Latino-americana de enfermagem**, v. 12, p. 549-556, 2004. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0104-11692004000300014>. Acessado em 26 de agosto de 2021.

HIGGINS, Julian PT et al. (Ed.). **Cochrane handbook for systematic reviews of interventions**. John Wiley & Sons, 2019. Disponível em: [www.handbook.cochrane.org](http://www.handbook.cochrane.org). Acessado em 26 de agosto de 2021.

PAUL, Justin; CRIADO, Alex Rialp. The art of writing literature review: What do we know and what do we need to know?. **International Business Review**, v. 29, n. 4, p. 101717, 2020. Disponível em: <https://doi.org/10.1016/j.ibusrev.2020.101717>. Acessado em 26 de agosto de 2021.

PAUL, Justin; CRIADO, Alex Rialp. The art of writing literature review: What do we know and what do we need to know?. **International Business Review**, v. 29, n. 4, p. 101717, 2020. Disponível em: <https://doi.org/10.1016/j.ibusrev.2020.101717>. Acessado em 26 de agosto de 2021.

PERISSÉ, André RS; GOMES, M. da M.; NOGUEIRA, Susie A. Revisões sistemáticas (inclusive metanálises) e diretrizes clínicas. **Medicina baseada em evidências: princípios e práticas**. Rio de Janeiro: Reichmann & Affonso, p. 131-48, 2001.

ROTHER, Edna Terezinha. Revisión sistemática X Revisión narrativa. **Acta Paulista de Enfermagem**, São Paulo, v. 20, n. 2, p. v-vi, jun. 2007. <https://www.scielo.br/j/ape/a/z7zZ4Z4GwYV6FR7S9FHTByr/?format=pdf&lang=pt>. Acessado em 23 de agosto de 2021.

SANTOS, Cristina Mamédio da Costa; PIMENTA, Cibele Andrucio de Mattos; NOBRE, Moacyr Roberto Cuce. A estratégia PICO para a construção da pergunta de pesquisa e busca de evidências. *Revista Latino-Americana de Enfermagem*, v. 15, p. 508-511, 2007. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0104-11692007000300023>. Acessado em 26 de agosto de 2021.

WHITTEMORE, Robin. Combining evidence in nursing research: methods and implications. **Nursing research**, v. 54, n. 1, p. 56-62, 2005. Disponível em: [https://journals.lww.com/nursingresearchonline/Abstract/2005/01000/Combining\\_Evidence\\_in\\_Nursing\\_Research\\_Methods.8.aspx](https://journals.lww.com/nursingresearchonline/Abstract/2005/01000/Combining_Evidence_in_Nursing_Research_Methods.8.aspx)

WHITTEMORE, Robin; KNAFL, Kathleen. The integrative review: updated methodology. **Journal of advanced nursing**, v. 52, n. 5, p. 546-553, 2005. Disponível em: <https://www.acpjournals.org/doi/full/10.7326/0003-4819-126-5-199703010-00006>. Acessado em 26 de agosto de 2021.

**CULTURA, ESTADO E CIVILIZAÇÃO:  
NECESSIDADE E URGÊNCIA DOS ESTUDOS  
ESTRATÉGICOS**

**CULTURE, STATE AND CIVILIZATION:  
NECESSITY AND URGENCY OF STRATEGIC STUDIES**

**Hugo Rezende Henriques**

Professor da Faculdade de Direito da Universidade Federal de Uberlândia, é doutor em Direito pela UFMG, mestre em Direito pela USP, Mestre em Biologia pela USP, bacharel em Direito pela USP e bacharel em Biologia pela UFMG.

Contato: hugohenriques@ufu.br; Currículo Lattes disponível em:  
<http://lattes.cnpq.br/5214221967828261>.

**Vinícius Batelli de Souza Balestra**

Doutor e Mestre em Direito pela UFMG, bacharel em Direito pela USP. Contato:  
vinicius\_balestra@hotmail.com. Currículo Lattes disponível em:

<http://lattes.cnpq.br/9483263637974195>.

**Mariana Grilli Belinotte**

Doutoranda em Ciências Militares pela Escola de Comando e Estado-Maior do Exército (ECEME). Bolsista Demanda Social CAPES. Mestre em Direito pela UFMG, bacharel em Direito pela USP. Contato: marianabelinotte@gmail.com.

Currículo Lattes disponível em: <http://lattes.cnpq.br/9806934699392087>.

**Resumo:** A pesquisa visa refletir acerca da importância dos estudos estratégicos nas faculdades de Direito, a partir da ideia de que estas, mais do que apenas transcender da racionalidade moral para a político-jurídica, deve auxiliar os alunos e alunas a realizar a passagem para a racionalidade político-estratégica. Essa racionalidade, que nada mais é que a capacidade de situar as atuações jurídicas dentro dos conflitos e interesses que permeiam a arena internacional, se faz mais necessária tendo em vista a crescente globalização e interligação entre as diferentes partes do mundo, que fazem com que acontecimentos e países forâneos possam cada vez mais interferir internamente. Nesse sentido, foi

possível concluir que as faculdades de Direito têm aceitado a ideia de que devem atingir a consciência político-jurídica, porém, por uma série de razões - tais como uma visão errônea de que o Brasil seria um país isolado ou com poucos interesses sérios na política internacional, uma associação dos estudos geopolíticos ao regime civil-militar e às escolas militares, ou da própria geopolítica a um ideal colonizador e bélico - a relevante produção brasileira em estudos estratégicos tem sido praticamente ignorada nesses espaços. Como consequência, a formação dos jovens juristas tem sido debilitada pela incapacidade de alcançar o raciocínio político-estratégico, enfraquecendo a possibilidade de enfrentar os desafios que se apresentam ao país, como a defesa da Amazônia e da Amazônia Azul, da plena soberania e da estabilidade regional.

**Palavras-chave:** ensino jurídico; estudos estratégicos; racionalidade político-estratégica.

**Abstract:** the research aims to reflect on the importance of strategic studies in law schools, based on the idea that these, more than just transcending moral rationality to political-legal ones, should help students to make the transition to political rationality -strategic. This rationality, which is nothing more than the ability to place legal actions within the conflicts and interests that permeate the international arena, is more necessary in view of the growing globalization and interconnection between different parts of the world, which make events and foreign countries can increasingly interfere internally. In this sense, it was possible to conclude that the faculties of law have accepted the idea that they should reach political-legal awareness, however, for a series of reasons - such as an erroneous view that Brazil would be an isolated country or with few serious interests in international politics, an association of geopolitical studies with the civil-military regime and military schools, or of geopolitics itself with a colonizing and warlike ideal - the relevant Brazilian production in strategic studies has been practically ignored in these spaces. As a consequence, the training of young jurists has been weakened by the inability to reach

political-strategic reasoning, thus also weakening the possibility of facing the challenges that present themselves to the country, such as the defense of the Amazon and the Blue Amazon, of full sovereignty and of regional stability.

**Key-words:** legal education; strategic studies; political-strategic awareness.

## 1. Introdução

De um ponto de vista filosófico, é possível compreender a relação entre o sujeito (ou, como preferimos, entre os cidadãos) e o Estado em ao menos três níveis de consciência: a consciência moral; a consciência político-jurídica (FERREIRA, 2002); e a consciência estratégica (HORTA, 2012). Se o primeiro momento da consciência tem íntima relação com as crenças subjetivas fundamentais do sujeito (aquilo que parcela da contemporaneidade denomina por sua “individualidade”) – isto é, sua moralidade –, o segundo, da consciência político-jurídica, tem relação com o universo cultural objetivado, ou seja, com as relações políticas e as decisões jurídico-normativas que estabilizam as relações sociais (SALGADO, 1998).

Conforme vem desenvolvendo a Escola Jusfilosófica Mineira (SALGADO 1995; 1996; 2006; 2018), que lentamente se espalha pelo território brasileiro, é objetivo fundamental do ensino jurídico promover a passagem dos futuros operadores do universo jurídico-político da consciência moral à consciência político-jurídica, em um esforço de compreensão dessa racionalidade político-jurídica como um momento de supressão das racionalidades morais e, por mais preche de uma diversidade constitutiva, inclusive mais democrático (HORTA, 2006).

Entretanto, os eventos recentes da história nacional brasileira, alinhados a ocorrências similares em outros Estados (e por vezes denominado pelo estrangeirismo *lawfare*), têm evidenciado a importância de se enfrentar, no âmbito do ensino jurídico, ainda um terceiro momento da consciência, o da consciência estratégica,

isto é, o momento em que a consciência se situa no mundo, percebendo que a produção jurídico-normativa, bem como a decisão jurisdicional, não podem e não devem ser compreendidas dissociadas também do contexto e do jogo de interesses internacionais em que se inserem e no qual podem, eventualmente, interferir (HORTA, 2010).

Nesse sentido, temos desenvolvido a frutífera experiência com o Grupo de Estudos Estratégicos Raul Soares, da Faculdade de Direito da Universidade Federal de Minas Gerais, que tem por foco central a discussão dos Estudos Estratégicos para perceber como tais estudos podem e devem ser integrados às discussões do ensino jurídico com vistas a fomentar o desenvolvimento do olhar estratégico, isto é, da compreensão (por meio da consciência estratégica) da existência e da sua participação em um jogo de interesses internacionais que devem também ser levados em conta na atividade do profissional do Direito em suas diferentes atuações político-jurídicas.

Partimos, nesse sentido, das reflexões da Escola Jusfilosófica Mineira sobre a distinção entre consciência moral e consciência jurídica (FERREIRA, 2002), e o mais recente desenvolvimento da perspectiva da consciência estratégica (HORTA, 2012) para, alinhado às experiências e vivências dos autores junto aos dois cursos de graduação daquela faculdade – que além de albergar um dos mais tradicionais cursos de Direito do Brasil tem efetivado a frutífera experiência da organização de um curso de Ciências do Estado – e do Grupo de Estudos que co-coordenam naquela mesma instituição, refletir acerca da importância e da urgência de se aproximar as discussões geopolíticas e geoestratégicas dos currículos e das consciências de docentes e discentes do Direito.

Procura-se também elencar os motivos pelos quais essa aproximação entre Direito e estudos estratégicos - também compreendidos aqui como geopolítica - deixou a desejar, não obstante a relevante produção acadêmica brasileira na área. Entre as razões aqui elencadas estão um certo distanciamento da população das questões de Relações Internacionais e Defesa, a

associação do tema ao regime civil-militar ocorrido entre 1964 e 1985, e uma visão da geopolítica como instrumento de conquista ou dominação.

Mostra-se nítido, desde logo, o esforço e a desenvoltura dos docentes dos cursos de Direito em demonstrar a passagem da racionalidade moral à racionalidade político-jurídica, isto é, demonstrar a racionalidade da produção normativa e dos esforços jurisdicionais (em que pese haver ampla defesa de uma racionalidade dogmática, frequentemente se olvidando do reconhecimento da racionalidade propriamente política que engendra e efetiva o Direito). Nesse sentido, menos evidente, nos parece, a capacidade dos próprios discentes em compreender de forma clara esta passagem do moral ao jurídico (efetivado na mediação político-legislativa), inclusive para poderem fomentar críticas mais propriamente político-jurídicas do universo jurídico, evadindo da conveniência frequentemente enganosa de se reportar ao campo da moralidade estrita para pensar e criticar o Direito.

Muito menos comum, e de nosso especial interesse, parece ser a capacidade dos docentes em situar o universo político-jurídico dentro do jogo de relações e interesses, de interpenetrações e disputas, do cenário histórico-cultural mundial – percurso que indubitavelmente levaria a uma compreensão estratégica do Direito (HORTA, 2012). Nesse sentido, e por consequência também disso, a capacidade crítico-reflexiva dos corpos discentes sobre esta dimensão histórico-cultural do Direito parece ainda menos clara (HORTA, 2013).

## **2. Desenvolvimento**

Em geral, em uma perspectiva sobejamente otimista, compreende-se a função pedagógica das faculdades de Direito como a explicitação daquela passagem da consciência moral à consciência político-jurídica em sua racionalidade histórica. Esse esforço de moldar e ensinar os futuros operadores de direito busca reflexionar a tendência à percepção e compreensão de uma

racionalidade voltada à moral individual, demonstrando a necessidade de sua mediação pela racionalidade político-jurídica, que consiste na suprassunção dessas numerosas racionalidades morais no Direito.

A racionalidade moral seria aquela em que imperam as crenças subjetivas, ou a moralidade própria de cada pessoa (suas convicções pessoais, suas crenças, sua perspectiva única de mundo). Já a racionalidade político-jurídica decorre de uma objetivação operacionalizada seja pelas relações políticas – forma por excelência dessa efetivação no universo civilizacional romano-germânico –, seja pelas decisões jurídico-normativas – forma por excelência dessa efetivação no universo civilizacional anglo-saxão, mas com crescentes e por vezes problemáticos ruídos em nosso cotidiano jurídico nacional – vigentes em cada sociedade. A importância dessa passagem do nível individual ao objetivado e social se dá por este último congregar diversas visões, que constituem um todo mais democrático, e tem sido bem compreendida nas escolas de Direito ao longo dos anos (HELLER, 1998; JELLINEK, 1929).

No entanto, testemunha-se que essa transição já não seja mais suficiente. Frente a uma complexificação das relações entre nações em um contexto turboglobalizado (MAYOS SOLSONA, 2019), inclusive no âmbito das relações jurídicas, com crescente consciência das intervenções passíveis de ocorrerem nessa esfera (KORYBKO, 2018), surge a necessidade – e a urgência – de se adentrar uma terceira esfera de consciência, ou de racionalidade, a estratégica. Os episódios que movem essa necessidade são, por exemplo, transições de regimes amparadas por países estrangeiros ou mesmo organismos internacionais, mas à margem da soberania de um povo (KORYBKO, 2018); desmobilização coerciva – seja pela força ou por outros meios, como financeiros – de projetos de desenvolvimento, defesa ou cooperação; interferência externa por meio de empresas de comunicação, telefonia e internet, infraestruturas ou, mesmo, por meio do controle da venda de insumos relacionados à área da saúde, como se viu após a eclosão da epidemia de COVID-19.

Essa referida racionalidade estratégica é nada mais do que a compreensão de que as ações realizadas no âmbito do Direito são localizadas, isto é, ocorrem no interior de um mundo complexo, turboglobalizado, e portanto interferem e sofrem interferências dos interesses, alianças e transformações na arena internacional. Seja na forma de leis pré-formatadas e impostas internacionalmente aos Estados menos capazes de lutar contra tal interferência, seja por formas mais perniciosas, em decisões jurisdicionais eivadas de completo desconhecimento estratégico ou efetiva má-fé ante os interesses de um Estado soberano. Trata-se de compreender que, muitas vezes, pressões – na maioria das vezes discretas – atuam sobre processos legislativos ou decisões judiciais ou, por outro lado, que decisões jurídicas supostamente técnicas também impactam na posição do país na arena internacional<sup>1</sup>.

Assim, levantamos a ideia de que as faculdades de Direito são também lugares de inculcar em seus alunos e alunas a visão de que, no desenvolver de suas atividades futuras, especialmente nas carreiras jurídicas “tradicionais”, como a advocacia, a magistratura e a promotoria, devem levar em consideração a miríade de interesses que podem estar inclinando-os a uma ou a outra decisão.

Para isso, é preciso superar uma visão de que a produção legislativa e a aplicação das leis são atividades meramente técnicas, que consistiriam apenas na subsunção da norma ao fato, no caso da aplicação; e na cópia de institutos estrangeiros ou simples atualização de práticas ultrapassadas, na criação normativa.

A isto se soma uma dificuldade típica da sociedade brasileira<sup>2</sup> que tem se acumulado e consolidado há décadas: a de compreender

---

<sup>1</sup> Nesse contexto, ressaltam-se os casos mais conhecidos no Brasil: as decisões que penalizaram as campeãs nacionais, grandes empresas capazes de se projetar no exterior, como JBS e Odebrecht, e não as pessoas físicas responsáveis por eventuais ilegalidades.

<sup>2</sup> Cabe aqui ressaltar a ênfase na pouca compreensão que nos parece advir especificamente da *sociedade* brasileira; no entanto, no que diz respeito, por exemplo, a instituições e governos, é possível perceber a longa tradição de atenção dada ao assunto das relações internacionais e a busca, dentro das estratégias traçadas a cada

o país como um pleno ator nas relações internacionais, dotado de interesses e capacidade de ação. Em que pese a intensa atuação do Ministério das Relações Exteriores, especialmente no continente sul-americano, e das Forças Armadas, em especial por meio da Força Expedicionária Brasileira enviada à Segunda Guerra Mundial e suas constantes participações em operações de paz, predomina ainda uma mentalidade de que o Brasil se encontra em grande parte isolado das turbulências do cenário global.

Essa visão decorre, em boa medida, da imagem de país pacífico, ao menos no que diz respeito ao envolvimento em grandes conflitos tradicionais entre nações. No entanto, falha em atentar para riquezas estratégicas do país, entre as quais se incluem, por exemplo, a Amazônia<sup>3</sup> e a Amazônia Azul<sup>4</sup>.

Outro fator que contribui para a pouca conexão entre os estudos estratégicos desenvolvidos no país e as universidades, e em especial as faculdades de Direito, são sua associação com o período da ditadura civil-militar. De fato, a geopolítica e os estudos estratégicos

---

época, por maior destaque e amplitude de ação para o país. Pode-se conjecturar o porquê desse afastamento entre a percepção da sociedade e a adotada oficialmente, mas fica claro que esse distanciamento também contribui para a dificuldade de se instaurar um pensamento estratégico pervasivo a nível nacional.

<sup>3</sup> A Amazônia tem sido um dos principais temas de estudos geopolíticos do Brasil, por concentrar uma enorme biodiversidade, ter grande importância como reguladora do clima global, e pelo potencial econômico ainda não explorado, como propriedades químicas e farmacêuticas de espécies nativas ainda a serem descobertas e exploradas, além de poder fornecer madeira, frutos e outros cultivos, turismo, entre outras potencialidades. No entanto, é um espaço que apresenta grandes desafios em relação à garantia da soberania, devido às áreas isoladas e de difícil acesso e monitoramento.

<sup>4</sup> Por Amazônia Azul compreende-se a área litorânea do país, também rica em recursos naturais. Nela concentram-se reservas de petróleo e potencial pesqueiro, mas, pela dificuldade de patrulhamento e presença, a ampla costa representa também uma vulnerabilidade. Dois problemas com repercussão além-continente se destacam. O primeiro, a pesca lindeira à Zona de Exploração Econômica realizada por barcos chineses. A segunda, o tráfico de drogas com destino à Europa, que permitiu a associação do crime organizado brasileiro com seus congêneres italianos, albaneses e outros (STARGARDTER, 2020).

integram os currículos das escolas militares, foram gerados especialmente na Escola Superior de Guerra (ESG), e muitos dos estudiosos – no Brasil e em outros países – são oriundos da área, como Alfred Thayer Mahan, Mário Travassos, Golbery do Couto e Silva, San Tiago Dantas, Lysias Rodrigues, Carlos de Meira Mattos e Severino Bezerra Cabral Filho (*in memoriam* de seu recente falecimento), por exemplo (DE ROOY; FARIAS, 2020; COSTA, 2020, pp. 73-74; COHEN, 2015, p. 23; FREITAS, 2004, p. 34; p. 63-70).

Entretanto, limitar o estudo da geopolítica aos círculos militares é uma visão reducionista e errônea. Um dos primeiros a adotar o conceito de geopolítica no Brasil, por exemplo, foi Everardo Adolpho Backheuser, engenheiro e geógrafo (DE ROOY; FARIAS, 2020).

Não se pode ainda esquecer de outros, especialmente brasileiros, como Theresinha de Castro, Wanderley Messias da Costa, Shiguenoli Miyamoto, Luiz Alberto de Vianna Moniz Bandeira, entre outros que mostraram a possibilidade de integração do tema aos estudos desenvolvidos nas universidades civis, em áreas como Relações Internacionais e Geografia, e contribuíram tanto para o aprofundamento teórico da disciplina quanto de sua popularização fora dos meios militares (DE ROOY; FARIAS, 2020; FREITAS, 2004, pp. 87-95).

Um último ponto a ser considerado acerca da resistência de se incluir os estudos estratégicos nos programas das escolas de Direito diz respeito à uma discussão acerca da própria natureza da geopolítica e assuntos correlatos. Vista por alguns como um instrumento do Estado – ou ainda, em alguns casos, do imperialismo, do expansionismo bélico, da colonização –, a disciplina passou por momentos de decadência, em que seu estudo foi muito limitado, ou mesmo desapareceu (COSTA, THÉRY, 2016). De fato, há que se reconhecer que alguns autores se preocupavam com a expansão das fronteiras territoriais de seus países, ou a aquisição de novos recursos naturais. Mas, no geral, a geopolítica apresenta-se apenas como um instrumento a serviço do

Estado, moldando-se às demandas políticas avançadas por este (COSTA, 2013, pp. 13-20).

### **3. Conclusão**

Enquanto o mundo toma consciência das disputas político-culturais no âmbito internacional (HUNTINGTON, 1997), evidenciadas pela incorporação de institutos estrangeiros ao direito pátrio e, principalmente, pelo uso de tais institutos contra a própria soberania nacional, a capacidade do mundo jurídico de perceber e responder a tal realidade ainda nos parece diminuta.

De um ponto de vista mais objetivo, parece-nos que tanto no âmbito político da produção normativa (seja na produção *de novo*, onde também atuam forças políticas do jogo internacional, seja na incorporação de institutos e normativas estrangeiras ou internacionais), quanto no âmbito jurisdicional de compreensão das decisões jurisdicionais para além dos limites do processo, ou mesmo no âmbito da reflexão sobre o próprio Direito, levada a cabo principalmente nas faculdades de direito brasileiras, há uma dificuldade em manejar o arsenal de conhecimentos geopolíticos e geoestratégicos que potencialmente colaborariam com o desenvolvimento da consciência estratégica de docentes e discentes.

Embora seja possível elencar motivos para esse afastamento entre os estudos geopolíticos e os estudos jurídicos, como uma desconfiança geral perante à geopolítica, ou à sua origem, ligada em muitos casos às escolas militares, a magnitude dos desafios que se apresentam ao país, como a defesa da Amazônia e da Amazônia Azul, o exercício pleno de sua soberania, e a garantia de paz e estabilidade no subcontinente são motivos mais que razoáveis para que se mobilize por uma aproximação entre esses campos de estudo - necessária e urgente.

#### 4. Referências

COSTA, Wanderley Messias da. **Geografia Política e Geopolítica**. São Paulo: Edusp, 2020.

COSTA, Wanderley Messias da; THÉRY, Hervé. Oitenta anos de Geopolítica no Brasil: da Geografia Militar a um Pensamento Estratégico Nacional. **Rev. Tamoios**, a. 12, n. 2, 2016. Pp. 4-22.

COHEN, Saul Bernard. **Geopolitics: The Geography of International Relations**. New York: Rowman & Littlefield, 2015.

DE ROOY, Gregor G. A. A.; FARIAS, Hélio Caetano. A Integração Nacional analisada segundo a geopolítica brasileira entre 1910-1950. **Rev. Bras. Est. Def.**, v. 7. nº. 1, jan./jul. 2020. Pp. 97-124.

FREITAS, Jorge Manoel da Costa. **Escola Geopolítica Brasileira**. Rio de Janeiro: Biblioteca do Exército, 2004.

HORTA, José Luiz Borges. Ratio juris, ratio potestatis: breve abordagem da missão e das perspectivas acadêmicas da Filosofia do Direito e do Estado. **Revista da Faculdade de Direito**. Belo Horizonte: Universidade Federal de Minas Gerais, v. 49, pp. 145-160, 2006.

HORTA, José Luiz Borges. La era de la justicia: Derecho, Estado y límites a la emancipación humana, a partir del contexto brasileño. **Astrolabio, revista internacional de filosofía**. Barcelona, n. 11, pp. 75-85, 2010.

MAYOS SOLSONA, Gonçal. **Homo obsoletus: precariedade e desempoderamento na turboglobalização**. Trad. Ana Paula Diniz e Gabriel Rocha. Barcelona: Linkgua-Digital, 2019.

SALGADO, Joaquim Carlos. **A ideia de justiça em Hegel**. São Paulo: Edições Loyola, 1996.

SALGADO, Joaquim Carlos. **A ideia de justiça em Kant: seu fundamento na liberdade e na igualdade**. 2ª Ed. Belo Horizonte: Editora UFMG, 1995.

SALGADO, Joaquim Carlos. **A ideia de justiça no mundo contemporâneo**: fundamentação e aplicação do Direito como maximum ético. Belo Horizonte: Del Rey, 2006.

SALGADO, Joaquim Carlos. **A ideia de justiça no período clássico ou da metafísica do objeto**: a igualdade. Belo Horizonte: Del Rey, 2018.

STARGARDTER, Gabriel. Facções brasileiras tornam-se grandes exportadoras de cocaína e inundam Europa com pó branco. **Uol**, 12 de março de 2020. Disponível em <<https://economia.uol.com.br/noticias/reuters/2020/03/12/especial-faccoes-brasileiras-tornam-se-grandes-exportadoras-de-cocaina-e-inundam-europa-com-po-branco.htm>>.

O III Seminário de Pesquisa da Pós-Graduação da FDRP realizado no período de 16 a 19 de novembro de 2021, com o tema “Desenvolvimento no Estado Democrático de Direito”, consolida a vocação do Programa de Mestrado da instituição como centro de pesquisa jurídica inovador, comprometido em refletir sobre temas urgentes para o desenvolvimento e melhoria do país e sobre a própria, assim chamada, ciência do Direito.



ISBN 978-65-5869-836-4



9 786558 698364 >