

Organizadores
Alaerte Antonio Martelli Contini
Gustavo de Souza Preussler
Washington Cesar Shoiti Nozu

FRONTEIRAS E DIREITOS HUMANOS

análises interdisciplinares



EDITORA ÍTHALA

CONSELHO EDITORIAL

Ana Claudia Santano – Professora do Programa de Mestrado em Direitos Fundamentais e Democracia, do Centro Universitário Autônomo do Brasil – Unibrasil. Pós-doutora em Direito Público Econômico pela Pontifícia Universidade Católica do Paraná. Doutora e mestre em Ciências Jurídicas e Políticas pela Universidad de Salamanca, Espanha.

Daniel Wunder Hachem – Professor de Direito Constitucional e Administrativo da Universidade Federal do Paraná e da Pontifícia Universidade Católica do Paraná. Doutor e mestre em Direito do Estado pela UFPR. Coordenador Executivo da Rede Docente Eurolatinoamericana de Derecho Administrativo.

Emerson Gabardo – Professor Titular de Direito Administrativo da PUC-PR. Professor Associado de Direito Administrativo da UFPR. Doutor em Direito do Estado pela UFPR com Pós-doutorado pela Fordham University School of Law e pela University of California - UCI (EUA).

Fernando Gama de Miranda Netto – Doutor em Direito pela Universidade Gama Filho, Rio de Janeiro. Professor Adjunto de Direito Processual da Universidade Federal Fluminense e membro do corpo permanente

do Programa de Mestrado e Doutorado em Sociologia e Direito da mesma universidade.

Ligia Maria Silva Melo de Casimiro – Doutora em Direito Econômico e Social pela PUC-PR. Mestre em Direito do Estado pela PUC-SP. Professora de Direito Administrativo da UFC-CE. Presidente do Instituto Cearense de Direito Administrativo - ICDA. Diretora do Instituto Brasileiro de Direito Administrativo - IBDA e coordenadora Regional do IBDU.

Luiz Fernando Casagrande Pereira – Doutor e mestre em Direito pela Universidade Federal do Paraná. Coordenador da pós-graduação em Direito Eleitoral da Universidade Positivo. Autor de livros e artigos de processo civil e direito eleitoral.

Rafael Santos de Oliveira – Doutor em Direito pela Universidade Federal de Santa Catarina. Mestre e graduado em Direito pela UFSM. Professor na graduação e na pós-graduação em Direito da Universidade Federal de Santa Maria. Coordenador do Curso de Direito e editor da Revista Direitos Emergentes na Sociedade Global e da Revista Eletrônica do Curso de Direito da mesma universidade.

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)

Bibliotecária: Maria Isabel Schiavon Kinasz, CRB9 / 626

F935 Fronteiras e direitos humanos: análises interdisciplinares [recurso eletrônico] / organização de Alaerte Antonio Martelli Contini, Gustavo de Souza Preussler, Washington Cesar Shoiti Nozu – Curitiba: Íthala, 2021. 310p.: il.; 22,5cm

Vários colaboradores

ISBN: 978-65-5765-056-1

1. Direitos humanos. 2. Brasil – Fronteiras. 3. Integração regional. I. Contini, Alaerte Antonio Martelli (org.). II. Preussler, Gustavo de Souza (org.). III. Nozu, Washington Cesar Shoiti (org.).

CDD 342 (22.ed)

CDU 342.7

Editora Íthala Ltda.
Rua Pedro Nolasco Pizzatto, 70
Bairro Mercês
80.710-130 – Curitiba – PR
Fone: +55 (41) 3093-5252
Fax: +55 (41) 3093-5257
<http://www.ithala.com.br>
E-mail: editora@ithala.com.br

Capa: Antonio Dias
Revisão: Julia Caetano

abdr 
ASSOCIAÇÃO
BRASILEIRA
DE DIREITOS
REPROGRÁFICOS
Respeite o direito autoral

Informamos que é de inteira responsabilidade dos autores a emissão de conceitos publicados na obra. Nenhuma parte desta publicação poderá ser reproduzida por qualquer meio ou forma sem a prévia autorização da Editora Íthala. A violação dos direitos autorais é crime estabelecido na Lei nº 9.610/98 e punido pelo art. 184 do Código Penal.

Organizadores

Alaerte Antonio Martelli Contini

Gustavo de Souza Preussler

Washington Cesar Shoiti Nozu

FRONTEIRAS E DIREITOS HUMANOS

análises interdisciplinares



EDITORA ÍTHALA
CURITIBA – 2021

APRESENTAÇÃO

A obra *Fronteiras e Direitos Humanos: Análises Interdisciplinares* refere-se às pesquisas desenvolvidas pelo programa de mestrado em Fronteiras e Direitos Humanos, redes de pesquisas com instituições nacionais e universidades parceiras (UniOeste e UFSCar). Com base na nova estrutura curricular do programa de mestrado mencionado e suas linhas de pesquisa, os organizadores optaram por seguir as temáticas das linhas de pesquisa em Fronteiras e Direitos Humanos. Assim, o livro se divide em três grandes partes: parte 1 – Fronteiras, Desenvolvimento e Integração Regional; parte 2 – Direitos Humanos, Estado e Fronteiras; e parte 3 – Identidades, Diversidades e Direitos Socioambientais.

A parte 1 – Fronteiras, Desenvolvimento e Integração Regional, reúne quatro capítulos: capítulo 1 – “Integração Regional e as Cidades Gêmeas no Estado de Mato Grosso do Sul”; capítulo 2 – “Revisão Periódica Universal como Instrumento de Dessecuritização da Migração: O caso da Espanha”; capítulo 3 – “A Paradiplomacia Municipal na literatura especializada produzida no Brasil: correntes, temas e autores” e capítulo 4 – “Análises de Políticas Públicas e Fronteiras: uma proposta interdisciplinar”.

O capítulo 1, de autoria dos pesquisadores Camilo Pereira Carneiro Filho e Paulo César dos Santos Martins – “Integração Regional e as cidades gêmeas no Estado de Mato Grosso do Sul”, discute sobre os processos de integração regional, com ponto de partida situado nas cidades gêmeas localizadas no estado do Mato Grosso do Sul.

O capítulo 2, denominado “A Revisão Periódica Universal como instrumento de dessecuritização da migração: o Caso da Espanha”, é fruto da pesquisa que as orientandas do Prof. Dr. Tomaz Espósito Neto fizeram em universidades espanholas com convênio com o programa de mestrado em Fronteiras e Direitos Humanos.

O capítulo 3, trata da paradiplomacia municipal e refere-se a uma revisão bibliográfica sobre o assunto. Fruto da dissertação da mestranda Aina Mohamed Ghadie que analisou o instituto junto ao município de Ponta Porã.

O capítulo 4, “Análise de Políticas Públicas e Fronteiras”, de Déborah Monte, Arthur Banzatto e Janiele Vasconcelos da Paz, constrói uma mapa sobre os estudos de políticas públicas para fronteiras, em especial em trabalhos constantes no Portal de Periódicos Capes.

A parte 2 do Livro, denominada de “Direitos Humanos, Estado e Fronteiras”, contou com os seguintes capítulos:

Capítulo 5, “O Movimento Diaspórico Venezuelano para o Brasil”, de autoria de João Lucas Zanoni da Silva e César Augusto Silva da Silva, busca analisar e descrever os

possíveis fatores motivadores do deslocamento forçado dos nacionais venezuelanos para o Brasil e as estratégias utilizadas por esse Estado para recepcioná-los, a fim de possibilitar a aplicação do conceito de diáspora a esse fluxo migratório.

O capítulo 6, “O Massacre Indígena na Era da Neutralidade étnica”, de Karine Cordazzo e Gustavo de Souza Preussler, aborda o processo de seletividade e criminalização de indígenas em Dourados e a dinâmica de *gastar esses corpos* dentro da eliminação racial coadunada pelo Sistema de Justiça criminal.

O capítulo 7, “A Justiça Consensual no sistema de garantias processuais penais e o acordo de não persecução penal”, de autoria de Adriel Seródio e Acelino Rodrigues de Carvalho, aborda o recém-criado instituto, imposto pelo Pacote Anticrime, suas imbricações com as garantias constitucionais, desenvolvimentos e paradigmas.

O capítulo 8, de autoria de Luzia Bernardes da Silva e Gustavo de Souza Preussler, denominado “Criminologia Feminista e suas interseccionalidades”, enfrenta o ponto de convergência entre raça, gênero e classe social, e como isso se desloca no âmbito do encarceramento em massa.

O capítulo 9, O “Combate ao Tráfico Transnacional de Maconha na Fronteiras Brasil-Paraguai como economia de poder”, de Kelly Cardoso da Silva e Eric Gustavo Cardin, expõe – à luz do marco teórico em Michel Foucault – as estratégias de Poder do Estado ao produzir ilegalismos e um punitivismo em relação a guerra às drogas em região de fronteira.

A parte 3 da respectiva obra coletiva tem como vértice “Identidades, Diversidades e Direitos Socioambientais”, linha de pesquisa criada em 2020 para vigência do quadriênio 2021-2024 do programa de mestrado em Fronteiras e Direitos Humanos, composto pelos seguintes capítulos:

O capítulo 10, de autoria de Thaisa Maira Rodrigues Held, denominado “Racismo Institucional, Poder Judiciário e Violação de Direitos Humanos no Despejo em Mata Cavalo (MT)”, expõe – as veias abertas – como o Aparelho Judicial reflete o racismo enraizado nas estruturas sociais e como se desenvolve o processo de exclusão de povos tradicionais.

O capítulo 11, dos pesquisadores Francelle Vascotto e César Augusto Silva da Silva, expõe sobre o choque cultural entre estrangeiros, principalmente em tempos de deslocamento de pessoas de suas terras de origem. A questão dos refugiados, que parece ser linear e simples, esconde em seus escombros, culturas, identidades e existências que vão além de alguém que quer se reestabelecer territorialmente, mas sim, que busca inclusão. Francielle Vascotto e César Augusto Silva da Silva, por meio do texto “Integração social escolar de migrantes na perspectiva da interculturalidade”, analisam as barreiras culturais vivenciadas pelos migrantes, abordando a forma pela qual estes sujeitos são acolhidos em países, trazendo os conceitos de multiculturalismo, intercultura e como a escola pode promover a sua integração por meio da interculturalidade.

O capítulo 12, intitulado “O Direito ao Acesso à Informação sob a Perspectiva da Acessibilidade”, dos pesquisadores da UFSCar Inaê de Andrade e Silva, Rodrigo Vinícius Pereira e Leonardo Santos Amâncio Cabral, abrilhanta a coletânea ao tratar da acessibilidade digital relacionada ao processo de legitimação do direito de acesso à informação das pessoas com deficiência e no reconhecimento de suas diferenças.

O capítulo 13, “Deficiência e Processos Normalizadores”, de autoria de Luana Rigotti Caiano Costalonga e Washington Cesar Shoiti Nozu, com base em teorizações de Michel Foucault, analisa as movimentações históricas dos discursos subjetivadores da deficiência, dos processos disciplinares e biopolíticos que visam a normalização e, por fim, das estratégias adotadas para a educação do sujeito com deficiência.

No capítulo 14, denominado “Direito e Política Ambiental no Brasil contemporâneo”, escrito por Lucas Stroppa Lamas, Regiane Riquena Barbosa e Verônica Maria Bezerra Guimarães, expõe sobre a crise democrática e a Ecologia Política em tempos de destruição do meio ambiente no capitalismo tardio.

O maior destaque deve ser feito ao capítulo 15 – “Saúde Indígena em Tempos de Pandemia e as Violações aos Direitos dos Kaiowá e Guarani no sul do Mato Grosso do Sul”. Trata-se de uma importante abordagem sobre o exercício do necropoder, administrando-se pela inércia estatal, a destruição dos corpos indígenas. Os pesquisadores Guilherme Oliveira Silva, Jeovana Lima Gavilan e Liana Amin Lima da Silva, captaram nesse recorte extremamente recente, de como o Estado Brasileiro vem (não) enfrentando a covid-19, mais especificamente na aplicação do direito à saúde dos indígenas de Mato Grosso do Sul.

Gustavo de Souza Preussler
Washington Cesar Nozu Shoiti

SUMÁRIO

PARTE 1

FRONTEIRAS, DESENVOLVIMENTO E INTEGRAÇÃO REGIONAL9

CAPÍTULO 1 - INTEGRAÇÃO REGIONAL E AS CIDADES GEMÊAS NO ESTADO DE MATO GROSSO DO SUL10

Paulo Cesar dos Santos Martins | Camilo Pereira Carneiro Filho

CAPÍTULO 2 - A REVISÃO PERIÓDICA UNIVERSAL COMO INSTRUMENTO DE DESSECURITIZAÇÃO DA MIGRAÇÃO: O CASO DA ESPANHA.....26

Tomaz Espósito Neto | Lisa Belmiro Camara | Bruna Letícia Marinho Pereira

CAPÍTULO 3 - A PARADIPLOMACIA MUNICIPAL NA LITERATURA ESPECIALIZADA PRODUZIDA NO BRASIL: CORRENTES, TEMAS E AUTORES.....39

Tomaz Espósito Neto | Aida Mohamed Ghadie

CAPÍTULO 4 - ANÁLISE DE POLÍTICAS PÚBLICAS E FRONTEIRAS: UMA PROPOSTA INTERDISCIPLINAR.....56

Déborah Monte | Arthur Banzatto | Janieli Vasconcelos da Paz

PARTE 2

DIREITOS HUMANOS, ESTADO E FRONTEIRAS73

CAPÍTULO 5 - O MOVIMENTO DIÁSPORICO VENEZUELANO PARA O BRASIL.....74

João Lucas Zanoni da Silva | César Augusto Silva da Silva

CAPÍTULO 6 - O MASSACRE INDÍGENA NA ERA DA NEUTRALIDADE ÉTNICA.....97

Karine Cordazzo | Gustavo de Souza Preussler

CAPÍTULO 7 - A JUSTIÇA CONSENSUAL NO SISTEMA DE GARANTIAS PROCESSUAIS PENAIS E O ACORDO DE NÃO PERSECUÇÃO PENAL 118

Acelino Rodrigues de Carvalho | Adriel Seródio

CAPÍTULO 8 - CRIMINOLOGIA FEMINISTA E SUAS INTERSECCIONALIDADES..... 141

Luzia Bernardes da Silva | Gustavo de Souza Preussler

CAPÍTULO 9 - O COMBATE AO TRÁFICO TRANSNACIONAL DE MACONHA NA FRONTEIRA BRASIL-PARAGUAI COMO ECONOMIA DE PODER.....	161
Kelly Cardoso da Silva Eric Gustavo Cardin	

PARTE 3

IDENTIDADES, DIVERSIDADES E DIREITOS SOCIOAMBIENTAIS	177
---	------------

CAPÍTULO 10 - RACISMO INSTITUCIONAL, PODER JUDICIÁRIO E VIOLAÇÃO DE DIREITOS HUMANOS NO DESPEJO EM MATA CAVALO, MATO GROSSO.....	178
Thaís Maira Rodrigues Held	

CAPÍTULO 11 - INTEGRAÇÃO SOCIAL ESCOLAR DE MIGRANTES NA PERSPECTIVA DA INTERCULTURALIDADE	198
Francielle Vascotto César Augusto Silva da Silva	

CAPÍTULO 12 - O DIREITO AO ACESSO À INFORMAÇÃO SOB A PERSPECTIVA DA ACESSIBILIDADE.....	213
Inaê de Andrade e Silva Rodrigo Vinícius Pereira Leonardo Santos Amâncio Cabral	

CAPÍTULO 13 - DEFICIÊNCIA E PROCESSOS NORMALIZADORES.....	226
Luana Rigotti Caiano Costalonga Washington Cesar Shoiti Nozu	

CAPÍTULO 14 - DIREITO E POLÍTICA AMBIENTAL NO BRASIL CONTEMPORÂNEO	246
Lucas Stroppa Lamas Regiane Riquena Barbosa Verônica Maria Bezerra Guimarães	

CAPÍTULO 15 - SAÚDE INDÍGENA EM TEMPOS DE PANDEMIA E AS VIOLAÇÕES AOS DIREITOS DOS KAIOWÁ E GUARANI NO SUL DO MATO GROSSO DO SUL	261
Guilherme Oliveira Silva Jeovana Lima Gavilan Liana Amin Lima da Silva	

INFORMAÇÕES SOBRE AUTORES	288
--	------------

ÍNDICE REMISSIVO	292
-------------------------------	------------

PARTE 1

Fronteiras, desenvolvimento e
integração regional



CAPÍTULO 1

INTEGRAÇÃO REGIONAL E AS CIDADES GEMÊAS NO ESTADO DE MATO GROSSO DO SUL

Paulo Cesar dos Santos Martins¹

Camilo Pereira Carneiro Filho²

INTRODUÇÃO

A ideia de pertencimento a uma determinada região, principalmente em zonas de fronteira, é ampliada em virtude da facilidade de deslocamento disponível na atualidade, caracterizada pelo avanço da globalização; pela expansão e pelo aperfeiçoamento dos meios de comunicação, transporte e fluxos de informações, dentre outras mudanças nas relações entre os indivíduos, Estados e agentes.

Ainda, o dinamismo presente nas regiões de fronteira é caracterizado por forças centrípetas; limitações ou separações territoriais, e forças centrífugas de extroversão; cooperação e integração na internacionalização entre os indivíduos (SENHORAS, 2013); reforçada pela interação e aproximação entre os indivíduos existentes no âmbito da fronteira. Nesse sentido, devido à complexidade de fenômenos, atores e relações presentes nas zonas de fronteira e às múltiplas interações, é importante levar em consideração de que forma as aproximações foram constituídas ao longo da história, sobretudo no que tange aos municípios nessas localidades.

Para tanto, compreender o surgimento e a formação das cidades gêmeas, importantes vetores de integração e aproximação de ambos os lados, se faz necessário a partir da premissa de que no mundo globalizado as fronteiras deixaram de ter um papel delimita-

¹ Mestrando no programa de pós-graduação em Fronteiras e Direitos Humanos da Universidade Federal da Grande Dourados (UFGD). Bacharel em Relações Internacionais. E-mail: paulocsantosm@hotmail.com.

² Doutor em Geografia. Professor visitante no programa de pós-graduação em Fronteiras e Direitos Humanos da UFGD. E-mail: pereiracarneiro.camilo@gmail.com.

dor local e se tornaram globais. Segundo Machado (2005, p. 259), as regiões de fronteira estão localizadas em áreas distantes dos grandes centros nacionais e carecem de meios de transporte, comunicação e infraestrutura devido à pouca importância política e econômica frente às regiões centrais do país.

Sendo assim, com foco nas cidades gêmeas localizadas no estado de Mato Grosso do Sul, o presente trabalho procura evidenciar a importância desses municípios para o processo de integração regional caracterizado pelas diferenças e semelhanças compartilhadas no processo de formação territorial de cada uma delas ao longo da história. Pretende-se, também, analisar o papel de empresas importantes como a Cia Matte Laranjeira, impulsionadora da economia regional e também responsável pelo povoamento e surgimento de alguns municípios, mesmo que indiretamente, bem como elaborar alguns apontamentos quanto às transformações pelas quais as cidades gêmeas do Mato Grosso do Sul vêm passando nos âmbitos econômico, cultural e regional. Trata-se de uma abordagem fundamental para a compreensão dos processos de integração presentes na região, que são impactados pela sua estratégica posição geográfica: região de tríplice fronteira (divisa com a Bolívia e o Paraguai).

Como procedimentos metodológicos, optou-se por uma revisão bibliográfica acerca dos principais conceitos no âmbito das Relações Internacionais, Geografia Política e demais áreas de estudos correlacionadas às fronteiras, breve levantamento histórico de surgimento das cidades, análise de dados estatísticos do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatísticas – IBGE e elaboração de mapas e tabelas ilustrativas para dialogar com a discussão.

Assim, diante da dificuldade de se discutir a temática e a falta de discussão sobre o papel das cidades gêmeas no processo de integração regional, faz-se necessário aprofundar o debate trazendo para a realidade a importância desses municípios enquanto propulsores do desenvolvimento e da integração na faixa de fronteira.

Ainda, é importante ressaltar que de acordo com o antigo Ministério da Integração Nacional (que em 1º de janeiro de 2019 foi fundido com o Ministério das Cidades dando origem ao Ministério do Desenvolvimento Regional), a Portaria n. 125 de 2014 estabeleceu o conceito de cidades gêmeas, das quais serão consideradas apenas os municípios “cortados pela linha de fronteira, seja essa seca ou fluvial, articulada ou não por obra de infraestrutura, que apresentem grande potencial de integração econômica e cultural, podendo ou não apresentar uma conurbação ou semi-conurbação”. De acordo com a mesma portaria “não serão consideradas cidades gêmeas aquelas que apresentam, individualmente, população inferior a 2.000 (dois mil) habitantes”.

1 INTEGRAÇÃO REGIONAL E COOPERAÇÃO

A partir do final do século XX, com o advento do regionalismo aberto e com a inserção de novos atores no âmbito internacional, notadamente a partir do fim da Guerra Fria em 1991, diversas ações que antes eram tidas como prerrogativas dos Estados passaram a ser conduzidas por outras esferas e atores não estatais, o que ampliou o leque de estudos das Relações Internacionais. Ressalta-se ainda que a chamada globalização, ampliou a interligação e interdependência entre os países (KEOHANE; NYE, 2001).

Nessa nova realidade de competição internacional, a integração regional passava a ser cada vez mais intensa, como forma de inserção global de diversos atores nesse contexto, e dos quais muitos agentes subnacionais, como Organizações Não Governamentais - ONGs, governos municipais e estaduais, dentre outros, passaram a atuar internacionalmente de diversas formas: no âmbito bilateral ou multilateral, de maneira temporária ou perene, a fim de suprir as demandas de desenvolvimento econômico e social das mais distintas regiões. Segundo Castells (1999, p. 143), a econômica passou a funcionar de forma global, com o avanço dos investimentos estrangeiros diretos e o avanço do comércio internacional bem como o surgimento de novas tecnologias que passaram a permitir que o capital fosse transferido de um lado para o outro rapidamente ao redor do mundo de forma interligada.

Por sua vez, Mariano (2007) afirma que o aumento das articulações e dos processos de integração entre os Estados ocorreu com maior intensidade a partir do advento e consolidação da globalização, que permitiu uma maior aproximação dos Estados; uma vez que tais processos de integração regional se baseavam, basicamente, na tentativa de resolver conflitos. Para a autora, “na década de 1960, os processos de integração regional foram marcados pelo otimismo em relação à sua capacidade de promover a integração econômica regional e como instrumentos de controle de conflitos” (MARIANO, 2007, p. 135).

Nesse sentido, alguns autores consideram que o Estado apoia diversos tipos de integração fronteiriça de forma a viabilizar e estruturar essas relações. Ideia corroborada por Marquezini (2010, p. 37) quando afirma que: “a interação entre cidades fronteiriças seria ativamente apoiada pelos Estados, que geralmente disponibilizam infraestrutura especializada e operacional de suporte, mecanismos de apoio ao intercâmbio e regulamentação de dinâmicas de trocas”.

Por conseguinte, os processos de integração em zonas de fronteira podem se desenvolver e proporcionar uma mescla de culturas e aprendizado local, decorrentes do convívio de duas ou mais culturas em um mesmo território, que acabam por impulsionar

processos de mudanças, podendo dar origem a formação de grandes áreas de desenvolvimento comercial e novas oportunidades de trabalho. Com isso, as regiões de fronteira passaram a ter uma maior autonomia nos processos de desenvolvimento – o desenvolvimento local.

Segundo Gallicchio (2005), o desenvolvimento local compreende a concentração de diversos setores que interagem dentro de um determinado território visando o desenvolvimento econômico, igualdade, sustentabilidade ecológica, equilíbrio territorial, dentre outros, envolvendo a cooperação e o estabelecimento de parcerias e políticas conjuntas com os municípios que conformam determinada região. Dessa forma, processos de integração tendem a se intensificar visando o aumento das interações entre localidades próximas e a propagação de projetos e ideias comuns. No caso de cidades gêmeas, em especial as localizadas no estado do Mato Grosso do Sul, essa cooperação regional ganha um caráter internacional.

Essas relações mais dinâmicas de integração e cooperação, presentes nas localidades, passaram por processos históricos de aproximação, *a priori*, entre o Brasil e a Bolívia e o Paraguai. Consequentemente, entre o final do século XX e os primeiros anos do século XXI, os países começaram a envolver suas cidades de fronteira no estabelecimento de relações favoráveis para a construção de uma atmosfera cada vez mais integracionista; situação que se alterou a partir de 2016 com a nova política externa do governo brasileiro, que passou a privilegiar os grandes atores do sistema internacional e a relegar os países vizinhos a uma posição menos importante positiva e dinâmica, como poderá ser observado na próxima seção.

2 DESENVOLVIMENTO DAS CIDADES GÊMEAS NA FRONTEIRA DE MATO GROSSO DO SUL

Os tratados e acordos comerciais entre Brasil, Paraguai, e Bolívia são diversos, tendo iniciado no século XIX, quando da independência dos países, ganhado impulso a partir da segunda metade do século XX. Em 1958, por exemplo, foi assinado entre Brasil e Bolívia o Tratado de Roboré, o qual permite o fluxo de pessoas de um lado para o outro da fronteira portando apenas a carteira de identidade. Outro exemplo é o Mercosul, vigente desde 1991 pelo Tratado de Asunción, do qual o Brasil e o Paraguai fazem parte como membros plenos, e a Bolívia como membro associado e em processo de adesão para membro pleno.

No âmbito da paradiplomacia cabe destacar a Zona de Integração do Centro-Oeste da América do Sul (Zicosul), formada por unidades subnacionais de Brasil, Chile, Bolívia, Argentina e Paraguai, que permite maior integração econômica, logística e turística entre os membros (SEBRAE, 2010b, p. 62).

Em relação às interações fronteiriças entre Brasil, Paraguai e Bolívia, mesmo sendo difícil encontrar dados precisos nos órgãos oficiais do Paraguai e da Bolívia em relação às cidades gêmeas, é possível constatar grande disparidade socioeconômica entre as cidades brasileiras e as cidades gêmeas bolivianas e paraguaias, reflexo das diferenças socioeconômicas dos três países. Além disso, é necessário considerar essas características entre as cidades que estão do lado brasileiro.

Um exemplo é o município de Paranhos; cidade fronteiriça com Ypejhú (Paraguai). Mesmo sendo considerada uma cidade de pequeno porte, com 13.311 habitantes (IBGE, 2019), é considerada uma das dez cidades mais violentas do Brasil o que pode fazer com que haja a percepção de que essa situação de fronteira implica no agravamento dos índices de violência. Não obstante, as estatísticas podem passar uma percepção errada sobre a realidade da violência na fronteira. Os números do DataSUS (2019) atestam para uma média de 38,10 óbitos por 100 mil habitantes na cidade de Paranhos em 2013, acima da média nacional que era de 26,99 óbitos por 100 mil habitantes naquele ano. No entanto, em números totais, os homicídios em Paranhos naquele ano foram cinco.

Apesar da imagem das cidades de fronteira do Mato Grosso do Sul com os países vizinhos, associada à divulgação constante de problemas de contrabando e narcotráfico, a atual convivência é pacífica entre as comunidades brasileiras, paraguaias e bolivianas, e ainda, oferece espaço para a realização de trabalhos em conjunto (SEBRAE, 2010a, p. 34).

No que tange a cultura regional da zona de fronteira Brasil-Paraguai, uma característica semelhante entre as cidades gêmeas é o fato de terem sofrido grande influência da empresa Cia. Matte Laranjeira. A companhia iniciou seu processo de exploração em meados de 1882, depois do final da guerra do Paraguai (1864-1870).

Através do Decreto Imperial, de nº 8799, de 9 de dezembro de 1882, Laranjeira obteve do Império o arrendamento das terras para a exploração da erva mate nativa, porém, sem o direito de impedir a colheita da mesma erva por parte dos moradores locais. No ano de 1892, funda a Cia Matte Laranjeira, resultante da composição com os Murtinho. Thomaz Laranjeira perde o controle sobre a empresa e, em 1902, a Companhia Laranjeira Mendes & Cia, com sede em Buenos Aires, adquire todos os bens da empresa (BRAND; FERREIRA; ALMEIDA, 2005, p. 1).

Principal produto de exploração, a erva semipreparada seguia para a Argentina, seu principal mercado consumidor, e contribuía para o desenvolvimento da região atraindo grandes investimentos, além de ser responsável pela fundação das cidades de Porto Mur-

tinho/MS e Guaíra/PR, também colaborou para o afluxo de imigrantes para a região, já que demandava mão de obra para a extração da erva.

Pode-se dizer que a economia política da erva-mate esteve nessa época relacionada a todos os aspectos da vida social nessa região: migrações, costumes, atividades produtivas e comerciais, vias e meios de transporte, práticas políticas e, enfim, as políticas públicas em todos os níveis de governo – sem excluir a própria política exterior do Estado nacional brasileiro, haja vista a situação fronteiriça da região considerada (QUEIROZ, 2015, p. 205).

Em meados da década de 1930, a influência da empresa foi diminuindo na região por conta de novas políticas desenvolvidas em Mato Grosso e com o crescente desenvolvimento de outros meios de produção, como atividades agropecuárias, comércio, dentre outros. Para muitos, o fim da Cia. Matte Laranjeira se deu no ano de 1965, quando a Argentina deixou de importar erva mate do Brasil, ressalte-se: de seu principal fornecedor no Mato Grosso, tendo em vista que o consumo interno era ínfimo.

Como mencionado na seção anterior, um município de destaque, considerado uma cidade gêmea de grande importância nas relações entre Brasil, Paraguai e Bolívia é o município de Corumbá. Localizado no arco central da faixa de fronteira do estado de Mato Grosso do Sul e considerada a maior cidade pantaneira do Brasil. Corumbá sempre foi muito importante pela sua localização estratégica, uma vez que dispõe de grandes corredores de transportes para a entrada e saída de mercadorias advindas de outros países da América do Sul e por sua influência durante a guerra do Paraguai.

Ainda que sejam, muitas vezes, caracterizadas como regiões de periculosidade constante, as fronteiras possuem características próprias e a realidade local vivida é diferente daquela vinculada pelos meios de comunicação dos grandes centros. Geralmente, as notícias sobre a cidade fronteiriça de Corumbá são marcadas pelo tráfico de drogas. Contudo, quem vive ali possui outra concepção de fronteira caracterizada pelas relações afetivas, de amizade e interação desenvolvidas continuamente.

Apesar da imagem das cidades de fronteira do Mato Grosso do Sul com os países vizinhos, associada à divulgação constante de problemas de contrabando e narcotráfico, a atual convivência é pacífica entre as comunidades brasileiras, paraguaias e bolivianas, e ainda oferece espaço para a realização de trabalhos em conjunto. (SEBRAE, 2010a, p. 34).

Essas relações, presentes de forma intensa em cidades gêmeas, ao mesmo tempo em que possuem lados positivos de interação, também podem ter papel negativo, já que os acontecimentos de um lado sempre tendem a influenciar o outro.

No cotidiano, uma cidade de fronteira sempre estará à mercê das forças de compartilhamento, quer sejam de aspectos positivos quanto de negativos. Esta interdependência surge de forma natural e espontânea, posto que as necessidades básicas do ser humano, nem sempre se limitam às suas fronteiras, motivo pelo qual os menos estruturados simplesmente buscarão apoio no que tiver de melhor, nos que oferecerem melhores possibilidades, condições e mais ampla oferta, seja em educação, saúde, cultura, diversão, comércio, segurança, trabalho, ou qualquer outra necessidade que possa ser facilmente solucionada, ainda que seja “do outro lado” (IDESF, 2015, p. 23).

Em se tratando de regiões de fronteira, como a de Corumbá, as relações de interação e compartilhamento entre os indivíduos de ambos os lados sempre vão coexistir, seja essa relação positiva, como a elaboração de projetos econômicos de desenvolvimento local ou na existência de projetos sociais em conjunto, ou de forma negativa, na facilitação do tráfico de drogas por indivíduos que ali residem.

A questão é que as relações desenvolvidas no âmbito da fronteira estão condicionadas a fatores e características locais desenvolvidos por meio da interação e das relações entre as comunidades presentes no território, provocando uma diversidade cultural, social e política única e exclusiva dessa região. Para Oliveira (2010, p. 246), “em Corumbá, o movimento dado pelo aumento das relações fronteiriças com as cidades bolivianas, marcou a região com tamanha agudez, que tem possibilitado a formação de uma outra identidade sociopolítica regional”.

Portanto, observa-se que as relações de integração na fronteira se impõem tanto pela sua posição geográfica, fazendo com que a cooperação coexista entre as populações que ali residem, como também partem de iniciativas governamentais que contribuem de certa forma para a intensificação das relações de integração, formalizando relações, fomentando ações conjuntas etc.

Por outro lado, essas iniciativas governamentais podem dificultar a integração e os benefícios que a cidade pode vir a proporcionar para a região quando agem de forma passiva sem se preocuparem em incentivar de forma acentuada, contínua e gradativa a promoção do desenvolvimento regional e a integração entre as comunidades locais para além dos municípios de fronteira. Um exemplo claro disso são as iniciativas governamentais e planos de desenvolvimento que ficam à mercê de verbas e incentivos governamentais e dos quais, muitas vezes, acabam por não atingirem seu objetivo principal por falta de continuidade.

Tal descontinuidade de projetos governamentais e desconhecimento da realidade fronteira das cidades gêmeas refletem no desenvolvimento econômico, regional e local

desses municípios. Muitas vezes, esses movimentos de aproximação são realizados por entes subnacionais que articulam-se com ONGs, prefeituras, empresas do setor privado e com a sociedade civil dos dois lados da fronteira buscando trabalhar na solução de problemas em comum e/ou no fortalecimento de ideias e projetos de aproximação.

3 O ESTADO DE MATO GROSSO DO SUL E SUAS CIDADES GÊMEAS

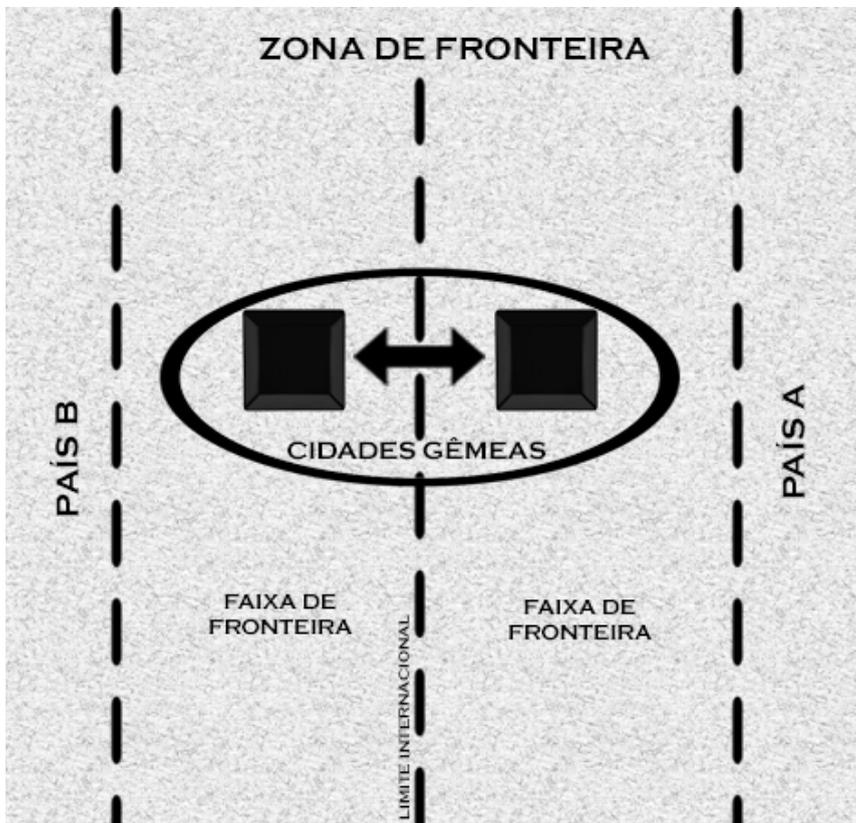
Com uma área territorial de 357.145,534 km² e população estimada de 2.778.986 habitantes (IBGE, 2019), o Mato Grosso do Sul faz fronteira com a Bolívia e com o Paraguai. Tendo obtido sua emancipação em 1977, desmembrando-se do estado do Mato Grosso, passou por diversos processos de expansão tecnológica, social e cultural. Por sua posição geográfica privilegiada, o estado ainda se encontra próximo dos grandes centros consumidores internos e externos, principalmente no âmbito do Mercosul.

Responsável por atrair turistas de diversas partes do Brasil e do mundo, a região onde se localiza o Pantanal sul-mato-grossense se destaca pela sua multiculturalidade, além da importante relação de comércio fronteiriço com o Paraguai e a Bolívia, responsável por impulsionar o crescimento das cidades da zona de fronteira e por atrair grande fluxo de pessoas.

Assim, para compreender algumas características dessas relações fronteiriças, é necessário deixar clara a concepção de cidades gêmeas adotada no presente trabalho. O governo brasileiro definiu o conceito de cidades gêmeas, publicado pelo antigo Ministério da Integração Nacional no dia 21 de março de 2014, com o intuito de criar novas políticas públicas para as regiões de fronteira, dentre elas a instituição de Zonas de Livre Comércio e os acordos de localidades vicinais fronteiriças, uma vez que essas regiões vivenciam uma integração econômica e cultural que depende de políticas públicas conjuntas.

De acordo com Machado (2005), as cidades gêmeas são aglomerações urbanas localizadas no limite internacional, estando conurbadas ou não, são caracterizadas por intensos fluxos de pessoas, comércio e mercadorias, sendo pontos importantes nas chamadas zonas de fronteira (áreas compostas pelas respectivas faixas de fronteiras de países vizinhos). Caracterizadas pela ideia de “controle” de fluxos de pessoas, mercadorias e veículos, nessas regiões fronteiriças a presença do Estado ocorre por meio dos órgãos de fiscalização, segurança e defesa (Polícia Federal, Exército, Marinha, dentre outros).

FIGURA 1 - Zona de fronteira, faixa de fronteira e cidades gêmeas.



FONTE: Adaptado de Machado (2005).

No estado do Mato Grosso do Sul, são considerados cidades gêmeas: Bela Vista-Bella Vista Norte (PY), Coronel Sapucaia-Capitán Bado (PY), Corumbá-Puerto Quijarro (PY), Mundo Novo-Salto del Guairá (PY)-Guaira (BR), Paranhos-Ypejhu (PY), Ponta Porã-Pedro Juan Caballero (PY) e Porto Murtinho-Capitán Carmelo Peralta (PY), apresentadas no mapa a seguir de acordo com a sua localização geográfica fronteiriça.

MAPA 1 - Território da Faixa de Fronteira do MS.



FONTE: Aatoria própria (2019).

O quadro 1, na sequência, traz alguns dados dos municípios sul-mato-grossenses, considerados cidades gêmeas. O município de Corumbá merece destaque em virtude de sua área territorial de mais de 64 mil km², aproximadamente 1/5 da área territorial do estado. O município também é o mais populoso entre as cidades gêmeas sul-mato-grossenses, com mais de 110 mil habitantes. Além de Corumbá, a cidade de Ponta Porã possui uma população significativa, de mais de 92 mil habitantes. As duas cidades se diferenciam das demais cidades gêmeas do estado que possuem populações muito menores, entre 14 e 24 mil habitantes.

QUADRO 1 - Dados informativos das cidades gêmeas do Mato Grosso do Sul.

Município	Área (km ²)	População estimada 2019	PIB per capita 2016	IDH 2010
Bela Vista	4.892,60	24.629	R\$ 19.855,90	0,698
Coronel Sapucaia	1.025,05	15.253	R\$ 12.256,71	0,589
Corumbá	64.721,72	111.435	R\$ 24.061,55	0,7
Mundo Novo	477,78	18.366	R\$ 23.906,00	0,686
Paranhos	1.309,45	14.228	R\$ 12.064,68	0,588
Ponta Porã	5.330,45	92.526	R\$ 29.334,28	0,701
Porto Murtinho	17.985,54	17.131	R\$ 18.668,92	0,666

FONTE: IBGE (2019).

Por conseguinte, é importante ressaltar que a não compatibilidade entre os censos do Brasil (IBGE), da Bolívia (INE) e do Paraguai (DGEEC) impedem a comparação entre os dados estatísticos das cidades gêmeas dos três países, pois estes ocorrem em anos diferentes.

3.1 Histórico das cidades gêmeas da fronteira sul-mato-grossense

No que tange o histórico das cidades gêmeas sul mato-grossense, é importante ressaltar alguns aspectos de âmbito econômico e geopolítico que resultaram na consolidação nos limites internacionais entre os Brasil e seus vizinhos, e o surgimento destes.

Em meados de 1531, a região que hoje abrange o município de Bela Vista teve seu desbravamento iniciado em meio a diversos conflitos entre brasileiros e paraguaios em função da disputa de terras. Apenas em 1º de outubro de 1777 o direito brasileiro sobre a região foi reconhecido. Com a Guerra do Paraguai (1870), a região sofreu um forte esvaziamento e somente após cinco anos passou a receber novos moradores e imigrantes advindos sobretudo do Rio Grande do Sul. O município de Bela Vista foi criado em 1908, todavia a sede municipal só foi elevada à categoria de cidade por força da Lei n. 772, de 16 de julho de 1918 (IBGE, 2019a).

Por sua vez, Coronel Sapucaia, inicialmente tido como distrito do município de Ponta Porã, passou a se desenvolver em meados de 1947 quando foi permitida sua ocupação, uma vez que a empresa Cia. Matte Larangeira tinha encerrado seu contrato de exploração da área. Depois diversos embates, Coronel Sapucaia foi elevado a município em 30 de dezembro de 1985 (IBGE, 2019b).

Um dos seis distritos oficiais de Corumbá/MS, forte Coimbra, teve origem com a construção de um forte colonial pela engenharia militar portuguesa em 1775 como uma das diversas fortificações militares no Brasil existente na época voltado para a defesa do território colonial português frente às invasões de outros países. O forte foi palco de grandes batalhas em que o principal conflito envolvia países latino-americanos, a Guerra do Paraguai (1864-1870).

Fundada em 1778, com o objetivo de impedir o avanço dos espanhóis pelas fronteiras brasileiras, Corumbá foi elevada a município em 1850 devido à sua grande importância comercial por conta da navegação do Rio Paraguai. O município sempre foi muito importante pela sua localização estratégica; uma vez que dispõe de grandes corredores para a entrada e saída de mercadorias advindas de outros países da América do Sul e Europa. A região passou a ter um forte crescimento entre meados do século XIX e início do século XX com a navegação no Rio Paraguai, por meio da qual era transportada a borracha advinda da região Amazônica (IBGE, 2019c).

Em meados de 1920, Corumbá passou a estreitar laços com a Bolívia, principalmente a partir das cidades fronteiriças de Puerto Quijarro e Puerto Suárez. Com isso, também acabou se aproximando do Paraguai, já que sua região configura uma tríplice fronteira, por fazer divisa com Bolívia e Paraguai.

O desenvolvimento da zona de fronteira passou a se definir pela dependência de investimentos externos. Multinacionais e empresas privadas que se estabeleciam na região para desenvolver seus projetos e acabavam se fixando de forma a impulsionar a economia atraindo grandes empresas para a região, como a Vale do Rio Doce, a Belgo-Mineira (atual ArcelorMittal) e a Rio Tinto Mineração (no caso das empresas estrangeiras isso ocorre por meio de parcerias com empresas nacionais), dentre outros grupos empresariais.

Mais ao Sul do estado, o início do povoamento de Mundo Novo em 1955 foi lento. Com famílias oriundas principalmente de São Paulo, a dificuldade de desbravar a região era tamanha, em virtude de seu relativo isolamento. Passados alguns anos, o governo federal se interessou em promover uma melhor colonização, com projetos de reforma agrária. O Instituto Brasileiro de Reforma Agrária (Ibra) chegou em 1967 desapropriando as áreas e dividindo-as em pequenos lotes, que foram entregues aos pequenos agricultores. O município foi emancipado em 1976, desmembrando-se de Iguatemi. Sua fronteira terrestre com

Salto del Guairá (Paraguai) faz com que a economia local possua certo dinamismo, já que existe um grande fluxo de pessoas advindas de diferentes partes do Brasil para comprar produtos disponíveis no Paraguai (IBGE, 2019d).

Por sua vez, Paranhos surgiu ao redor de dois pequenos rios onde foram construídos grandes depósitos de erva-mate, planta nativa e cultivada por índios e paraguaios que habitavam a região. A partir de 1910, passou a receber imigrantes de vários estados. Com o surgimento da Cia Matte Larangeira, iniciou-se a exploração das ervas no município e adjacências. No início da década de 1940, a fronteira Brasil-Paraguai foi demarcada e o município passou a ser denominado Paranhos, em homenagem ao diplomata de fronteiras José Maria da Silva Paranhos, o Barão do Rio Branco. Em 1987, Paranhos foi emancipado, desmembrando-se do município de Amambai. A economia gira basicamente em torno do cultivo de soja, milho, mandioca, dentre outros produtos primários e da comercialização de produtos com Ypejhu (IBGE, 2019e).

A região onde hoje se localiza Ponta Porã, território paraguaio até 1870, passou por diversas transformações ao longo dos anos. Depois da Guerra da Tríplice Aliança houve a fixação dos limites territoriais entre Paraguai e Brasil em 1882. A partir daí iniciou-se a exploração e industrialização da erva-mate, sendo o produto exportado para a Argentina, o que impulsionou a economia local. A criação de gado e, sobretudo, a instalação de quartéis do exército brasileiro também contribuíram para o crescimento da região. Em 1912, Ponta Porã elevou-se a município, sendo desmembrado de Bela Vista. Em termos de economia, é a segunda mais importante dentre as cidades gêmeas analisadas no presente trabalho, atraindo consumidores de diversas partes do Brasil em busca dos produtos mais baratos e atrativos em Pedro Juan Caballero, Paraguai (IBGE, 2019f).

Já o povoado de Porto Murtinho surgiu em 1892 com a instalação da fazenda Três Barras, um porto para o embarque da erva-mate com destino ao Sul do país. Foi elevado a município com o nome de Porto Murtinho, em 1926. O turismo de pesca é a sua principal atividade econômica. O trecho do Rio Paraguai que atravessa o município faz da pesca, além da fauna e flora, o principal atrativo da cidade. Dali partem vários barcos com pescadores e turistas (IBGE, 2019g).

O conjunto de municípios listados possui características próprias e esses municípios nem sempre se relacionam da mesma forma com seus vizinhos. O processo de integração ocorre, via de regra, de forma benéfica para ambos os lados de acordo com as necessidades e demandas públicas de cada região visto que tal processo tem início com a integração com o município do país vizinho. “Nessas regiões a integração é fenômeno inexorável, pois ali ocorre em seu cotidiano operacional: no convívio do dia a dia, entre pessoas, empresas, fluxos financeiros, culturais e simbólicos” (SCHERMA; OLIVEIRA; FERRAZ, 2015, p. 4).

Em contrapartida, Alegria (2009) em seu livro *Metrópolis transfronteriza*, afirma que as relações entre as cidades no âmbito da fronteira, em que os municípios conformam uma mesma unidade econômica urbana, dependem de análises que considerem suas especificidades urbanas locais. A existência de uma fronteira internacional reforça e contribui para a aproximação e interação dessas cidades, de forma que os processos sociais podem se mostrar semelhantes.

Contudo, é importante ressaltar que os processos de interação, compartilhamento de problemas comuns, confiança e reciprocidade no âmbito da fronteira etc., se resumem aos processos gerais da própria globalização e não refletem em exemplos práticos do processo de integração, uma vez que, por conta das diferenças econômicas e disparidades sociais em uma determinada região de fronteira, o processo de integração sofre baixas consideráveis.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ao longo dos anos, as transformações vividas pelas cidades gêmeas elencadas no presente trabalho ocorreram de forma similar; seja pela exploração das capacidades industriais da região por empresas privadas como a Cia. Matte Larangeiras, ou por incentivos por parte do governo brasileiro na ocupação do território e intensificação do processo integracionista, com os crescentes projetos de parcerias e os avanços nas relações entre as populações no âmbito fronteiriço.

Ainda que os processos de integração com as cidades vizinhas no âmbito da fronteira ocorram com maior ou menor intensidade entre os municípios estudados, até mesmo por conta da particularidade e diferenças regionais em suas divisões fronteiriças, os sete municípios estudados apresentam uma importância significativa no avanço da cooperação e aproximação do Brasil com seus países vizinhos; seja no compartilhamento e desenvolvimento de projetos em comum ou no afinamento das relações nas esferas locais, regionais e nacionais.

Para tanto, compreender o surgimento histórico desses municípios passa a ser algo relevante uma vez que pode contribuir para a elaboração de políticas públicas, voltadas para essas regiões, que consigam, de fato, atender essas localidades de forma unitária, levando em consideração suas especificidades, diferenças e necessidades, ainda que compartilhando do mesmo conceito de cidades gêmeas.

Por fim, é notório que as relações socioeconômicas que se processam nas regiões de fronteira são muito complexas e específicas, o que demanda a adoção de estratégias de desenvolvimento econômico que atendam aos interesses das populações de ambos os

lados da fronteira. Com isso, seria possível a promoção de uma efetiva integração regional, por meio do aprofundamento das relações entre as cidades gêmeas e, por conseguinte, dos países vizinhos.

REFERÊNCIAS

ALEGRÍA, Tito. **Metrópolis transfronteriza**. México: Miguel Angel Porrúa, 2009. (Série Estudios Urbanos).

BRAND, Antônio; FERREIRA, Eva Maria Luiz; ALMEIDA, Fernando Augusto Azambuja de. Os Kaiowá e Guarani em tempos da Cia Matte Larangeira: negociações e conflitos. *In*: SIMPÓSIO NACIONAL DE HISTÓRIA, 23., 2005, Londrina. **Anais do XXIII Simpósio Nacional de História – História: guerra e paz**. Londrina: ANPUH, 2005. CD-ROM.

BRASIL. DEPARTAMENTO DE INFORMÁTICA DO SUS. **Mortalidade e nascimentos**. 2019. Disponível em: <http://datasus.saude.gov.br/>. Acesso em: 25 jun. 2020.

BRASIL. Ministério da Integração Nacional. Ministro de Estado da Integração Nacional. **Portaria n. 125, de 21 de março de 2014**. 2014. Disponível em: http://www.lex.com.br/legis_25369237_PORTARIA_N_125_DE_21_DE_MARCO_D. Acesso em: 25 jun. 2020.

CASTELLS, Manuel. **A sociedade em rede**. Tradução: Roneide Vebancio Majer. 6. ed. atual. por Jussara Simoes. São Paulo: Paz e Terra, 1999.

HELD, David; MCGREW, Anthony. **Prós e Contras da Globalização**. Tradução: Vera Ribeiro. Rio de Janeiro: Zahar. 959 p., 2001.

IBGEa 2019. Cidades. **Painel histórico do município de Bela Vista-MS**. Disponível em: <http://www.cidades.ibge.gov.br/painel/historico.php?lang=&codmun=500210>. Acesso em: 28 jun. 2020.

IBGEb 2019. Cidades. **Painel histórico do município de Coronel Sapucaia-MS**. Disponível em: <http://www.cidades.ibge.gov.br/painel/historico.php?lang=&codmun=500315>. Acesso em: 28 jun. 2020.

IBGEc 2019. Cidades. **Painel histórico do município de Corumbá-MS**. Disponível em: <http://www.cidades.ibge.gov.br/painel/historico.php?lang=&codmun=500320>. Acesso em: 28 jun. 2020.

IBGEd 2019. Cidades. **Painel histórico do município de Mundo Novo-MS**. Disponível em: <http://www.cidades.ibge.gov.br/painel/historico.php?lang=&codmun=500568>. Acesso em: 28 jun. 2020.

IBGEe 2019. Cidades. **Painel histórico do município de Paranhos-MS**. Disponível em: <http://www.cidades.ibge.gov.br/painel/historico.php?lang=&codmun=500635>. Acesso em: 28 jun. 2020.

IBGEf 2019. Cidades. **Painel histórico do município de Porto Murtinho-MS**. Disponível em: <http://www.cidades.ibge.gov.br/painel/historico.php?lang=&codmun=500690>. Acesso em: 28 jun. 2020.

IBGEg 2019. Cidades. **Painel histórico do município de Ponta Porã-MS**. Disponível em: <http://www.cidades.ibge.gov.br/painel/historico.php?lang=&codmun=500660>. Acesso em: 28 jun. 2020.

IDESF - INSTITUTO DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL DE FRONTEIRA. **Conclusões.** *In:* IDESF. Instituto de Desenvolvimento Econômico e Social de Fronteira. II Seminário Fronteiras do Brasil, Foz do Iguaçu-PR. 2015. Disponível em: <http://www.idesf.org.br/noticias/item/6-caracter%C3%ADstic-cas-das-sociedades-de-fronteira.html>. Acesso em: 27 jun. 2020.

KEOHANE, Robert; NYE, Joseph. **Power and Interdependence.** New York, Longman, 2001.

MACHADO, Lia Osorio. Estado, territorialidade, redes. Cidades-gêmeas na zona de fronteira sul-americana. *In:* SILVEIRA, Maria Laura. **Continente em chamas: Globalização e território na América Latina.** Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, p. 246-284, 2005.

MARIANO, Karina Pasquariello. O Neoliberal Institucionalismo: um modelo teórico para a integração regional. Cadernos CEDEC, **Lua Nova**, São Paulo, v. 71, n. 50, p. 123-168, 2007.

MARQUEZINI, Ana Carolina Torelli. Circuitos espaciais de fronteira: cidades gêmeas de foz do iguaçu e cidade do leste. **Entre Lugar**, Dourados, v. 2, n. 1, p. 1-23, dez. 2010. Semestral. Disponível em: <http://ojs.ufgd.edu.br/index.php/entre-lugar/article/view/756/744>. Acesso em: 26 jun. 2020.

OLIVEIRA, Tito Carlos Machado de. **A lógica espacial do território fronteiriço** - os casos das aglomerações de Ponta Porã-Pedro Juan Caballero e Ladário-Corumbá-Puerto Quijarro-Puerto Suarez. SEBRAE. Editora Visão – Campo Grande/MS, 2010. Disponível em: <http://www.sebrae.com.br/Sebrae/Portal%20Sebrae/UFs/MS/Estudos%20e%20Pesquisas/MSSF%20Caracteristicas%20-%20BR,%20BO,%20PY.pdf>. Acesso em: 27 jun. 2020.

QUEIROZ, Paulo Roberto Cimó. A Companhia Mate Laranjeira, 1891-1902: Contribuição à História da Empresa Concessionária dos Ervais do Antigo Sul de Mato Grosso. **Revista Territórios e Fronteiras**, Cuiabá, v. 8, n. 1, jan./jun. 2015.

SEBRAE. Fronteira e Desenvolvimento. *In:* SEBRAE. **Mato Grosso do Sul sem fronteiras.** Características e integração territoriais, 2010a.

SEBRAE. Tratados Vigentes. *In:* SEBRAE. **Mato Grosso do Sul sem fronteiras.** Características e integração territoriais, 2010b.

SCHERMA, Márcio; OLIVEIRA, Jussara; FERRAZ, Sara. Cooperação internacional em saúde: um panorama da fronteira Brasil-Venezuela. **Revista Espacios**, v. 36, n. 1. Caracas, Venezuela, 2015.

SENHORAS, Elói Martins. Dinâmica Fronteiriça das Cidades-Gêmeas Entre Brasil e Guyana. *In:* III Simpósio de Geografia Política. **Revista Geonorte**, Edição Especial 3, v. 7, n. 1, p. 1078, 2013.

CAPÍTULO 2

A REVISÃO PERIÓDICA UNIVERSAL COMO INSTRUMENTO DE DESSECURITIZAÇÃO DA MIGRAÇÃO: O CASO DA ESPANHA¹

Tomaz Espósito Neto²

Lisa Belmiro Camara³

Bruna Letícia Marinho Pereira⁴

INTRODUÇÃO

Diante do arrefecimento de questões ligadas à migração em todo o mundo, torna-se pertinente refletir sobre a maneira com que os atores internacionais têm abordado essa temática. É possível observar o engajamento de diferentes atores, dada a complexidade do assunto, como Estados nacionais e organizações internacionais que nem sempre entendem a problemática a partir de um mesmo viés. Enquanto para a maioria dos Estados nacionais a migração tem sido abordada como um problema de segurança, para a Organização das Nações Unidas (ONU) trata-se de uma questão de direitos humanos, que deve ser analisada sob a premissa da não violação de direitos.

Nesse sentido, o Conselho de Direitos Humanos da ONU criou o mecanismo da Revisão Periódica Universal (RPU) como instrumento para fiscalizar e realizar um diagnóstico de todos os Estados-membros das Nações Unidas em relação às conquistas e às violações

¹ O presente artigo foi publicado nos anais do evento do 7º Encontro da Associação Brasileira de Relações Internacionais - Abri (Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais – PUC Minas, 2019).

² Professor adjunto do curso de Relações Internacionais e do programa de pós-graduação em Fronteiras e Direitos Humanos da FaDir/UFGD (Universidade Federal da Grande Dourados). E-mail: tomazeneto@gmail.com.

³ Doutoranda em Relações Internacionais na Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC). E-mail: lisacamara@outlook.com

⁴ Mestra em Fronteiras e Direitos Humanos da Universidade Federal da Grande Dourados (UFGD). E-mail: brunaleticia@hotmail.com.

no âmbito dos direitos humanos. O propósito desse mecanismo é verificar a participação dos Estados no cumprimento dos acordos e das obrigações internacionais relacionadas com os direitos humanos a cada quatro anos e meio, tempo médio de duração de um ciclo.

O presente estudo oferece uma visão geral sobre o mecanismo da Revisão Periódica Universal das Nações Unidas como objeto de pesquisa. Para tanto, o trabalho apresenta a perspectiva de que o mecanismo da RPU é um importante instrumento para a dessecuritização da temática das migrações, ou seja, a RPU é um mecanismo das Nações Unidas que politiza o tema das migrações e, ao mesmo tempo, aproxima os debates entre a sociedade civil e os governos.

Sob a hipótese de que o mecanismo da RPU contribui com a dessecuritização das questões relativas à migração, a Espanha foi escolhida como estudo de caso para verificar a efetividade ou não do mecanismo, pois é o Estado que mais recebe recomendações sobre migrações entre todos os Estados-membros da ONU. Nesse sentido, de forma exploratória e descritiva, busca-se responder à seguinte pergunta: como o mecanismo da Revisão Periódica Universal (RPU) das Nações Unidas pode favorecer o processo de dessecuritização da temática das migrações na Espanha?

A estrutura do trabalho foi dividida metodologicamente em três partes. Na primeira seção o objetivo é fazer uma revisão bibliográfica no âmbito da literatura que discute a securitização da imigração, de modo a elucidar como esse processo ocorre e quais os seus desdobramentos. Já na segunda seção é analisado o mecanismo da Revisão Periódica Universal, de forma a explicar a problemática das migrações como tema de direitos humanos, no sentido de situar o debate entre direitos humanos e segurança. Na terceira seção, por meio de revisão documental, é feita uma análise a respeito da participação da Espanha, como Estado revisado, nos dois primeiros ciclos da Revisão Periódica Universal com relação às migrações.

Esta investigação ocupa-se de análise documental de arquivos oficiais utilizados no mecanismo de revisão, como os documentos nacionais, os informes das Nações Unidas e o documento compilado da sociedade civil, os quais serão relevantes para a compreensão da atuação da Espanha como Estado revisado na RPU no âmbito das migrações. Para a análise dos dados, são considerados os números: total de recomendações, total de recomendações não aceitas, total de recomendações sobre a temática dos migrantes e total de recomendações não aceitas sobre a temática; de acordo com os documentos apresentados nos grupos de trabalhos do mecanismo de revisão, todos eles disponíveis no site oficial do Alto Comissariado das Nações Unidas para os Direitos Humanos (ACNUDH).

2 SECURITIZAÇÃO NO ÂMBITO DAS MIGRAÇÕES

É possível notar que por meio de discursos oficiais e práticas sociais a figura do imigrante foi deslocada a um lugar de inquietação no imaginário coletivo, ao compor uma imagem do “outro” como ameaça e fonte de insegurança. Essa imagem, contudo, não faz referência à totalidade das migrações ao redor do mundo, mas sim àqueles migrantes oriundos de regiões pobres e que, via de regra, enfrentam problemas políticos, econômicos e sociais. Para esses grupos marginalizados, a migração representa a busca por uma melhor possibilidade de vida, algo intrinsecamente conectado aos direitos humanos, mas que não tem sido abordado sob tal âmbito pelos *policy makers* dos principais países de destino. Ao contrário, predomina a securitização da temática das migrações no sentido Sul-Norte.

Cabe aqui elucidar o conceito de securitização, de forma a tornar simples a compreensão da análise pretendida. Quando um assunto é caracterizado como tema de segurança significa que a lógica da política é levada para além das regras do jogo já estabelecidas, isto é, condiciona o assunto a um tipo especial de política, ou ainda, o coloca acima desta (BUZAN; WAEVER; WILDE, 1998). Este processo pode ser explicado como oposto à politização de determinado assunto, quando passa a ser entendido como problema de segurança e, portanto, como ameaça existencial ao Estado, o que exige o emprego imediato de todos os recursos possíveis para a solução da ameaça (WAEVER, 1996). Tal ameaça à estabilidade serve para justificar a urgência de certas medidas de controle, bem como as ações extremas do Estado, o que resulta no processo de securitização (WAEVER, 1995).

Nesse sentido, é mister perceber que a segurança e, conseqüentemente, a percepção da ameaça, advém de um ato de discurso, ou seja, a securitização se dá quando um agente securitizante diz que determinado problema é questão de segurança (WAEVER, 1995). Assim, a questão da ameaça está umbilicalmente ligada à lógica da construção social, visto que a subjetividade desse conceito está atrelada à necessidade de percepção coletiva do que será entendido como ameaça. Logo, questões de segurança são socialmente construídas (WENDT, 1992), principalmente, a partir de discursos por parte dos atores que têm interesse no estabelecimento da agenda de segurança (TANNO, 2003).

É possível compreender a securitização da imigração, entre outros fatores, como um dos efeitos da ascensão atual da extrema direita⁵, que tenta se utilizar de elementos como racismo e intolerância para exercer controle sobre a população. Dessa forma, a concepção do Estado enquanto um corpo fechado que contém a política, é colocada em risco pela figura securitizada do imigrante, o que, por sua vez, está relacionado com o medo dos atores políticos em perder o controle territorial de suas fronteiras (BIGO, 2002).

⁵ Tal afirmação pode ser visualizada em figuras como Viktor Orbán (Hungria), Mateusz Morawiecki (Polônia), Lars Rasmussen (Dinamarca), Sebastian Kurz (Áustria), entre outros, eleitos principalmente por suas promessas de fechamento das fronteiras.

Assim, fica aparente a intenção real dos governos que têm utilizado tais práticas autoritárias, em uma tentativa de estabelecer a ordem e a criação de uma identidade estável, algo que o atual Estado-nação tem encontrado dificuldade em garantir. Portanto, deve-se considerar que “a securitização da imigração vai além de um processo de diferenciação inerente a toda construção de identidade, mas empreende a exclusão do imigrante como sujeito político, já que ele é símbolo de uma lacuna na identidade nacional, condição da cidadania moderna” (VELASCO, 2014, p. 19).

A diferença no tratamento oferecido pela União Europeia (UE), por exemplo, para os cidadãos europeus e os cidadãos oriundos de países considerados subdesenvolvidos, oscila desde privilégios explícitos para os primeiros, até medidas restritivas que objetivam um processo abrangente de deslegitimação da presença dos segundos. Além disso, as políticas europeias frequentemente têm apontado a migração como um fator desestabilizador para as sociedades da Europa Ocidental, uma estratégia de securitização que tem resultado numa maior dificuldade para a inclusão dos migrantes nessas sociedades (HUYSMANS, 2000).

Apesar de contemporâneo e atual, o problema da securitização das migrações não é uma novidade. Desde os anos 1980, com o aumento dos fluxos migratórios, o debate político já estabelecia a necessidade de zelar pela ordem e estabilidade internas, ao apresentar os migrantes como um desafio, bem como um perigo para o bem-estar da sociedade doméstica (BIGO, 1994; HUYSMANS, 2000). Por conseguinte, a lógica da securitização do tema se tornou uma “tecnologia política transversal”, usada pelos governantes como forma de governabilidade ao reafirmar a sua condição de provedores de proteção e segurança (BIGO, 2002, p. 65), algo que voltou a ganhar força na atual conjuntura.

Dessa forma, a relação criada entre “migração” e “segurança” se vê refletida nas formulações políticas que, via de regra, associam o tema com questões de luta contra criminalidade, terrorismo, e, conseqüentemente, com o reforço no controle das fronteiras externas. Soma-se a isso o tipo de linguagem usada em tais formulações, a qual é carregada de termos restritivos que objetivam polarizar a percepção entre migrantes e nacionais e, ainda, justificar ações de controle e vigilância. Além disso, na prática, a predominância de especialistas oriundos de áreas de enfrentamento ao crime para lidar com os migrantes, nos mais diferentes setores e órgãos que possuem relação com o tema é mais uma vinculação negativa que permeia o cotidiano daqueles que chegam (DIAS, 2014).

Nesse sentido, a dimensão da proteção da identidade de uma sociedade sob a lógica da securitização da migração se mostra insuficiente para lidar com os desdobramentos dos fluxos migratórios, pois dessa forma a complexidade real da questão é negligenciada. Para solucionar os impasses frente o contato de populações distintas, o método mani-

queísta da segurança, que contrapõe inimigos e aliados, não é válido. As relações sociais se desenham de forma mais complexa e não podem ser pensadas de forma simplista, por meio de políticas de excepcionalidade que se orientam apenas para a resolução de crises (BRANCANTE; REIS, 2009). O projeto de uma sociedade plural, que não vê o imigrante como o “outro”, ou como ameaça identitária, deve buscar a via dos direitos humanos, em detrimento da securitização que tem sido colocada.

Em realidade, Didier Bigo (2001) aponta que não se pode afirmar que há um desafio à sobrevivência da sociedade, tampouco que as identidades nacionais encontram-se ameaçadas. O que de fato se percebe é a securitização do “viver cotidiano”, quando transformações sociais e de caráter estrutural, porém organicamente relacionadas com o desenvolvimento da sociedade, são observadas e enfrentadas de maneira hostil. Por esse viés equivocado, tudo pode ser entendido como ameaça, principalmente quando são evidenciadas diferenças proeminentes, e, portanto, como questão de segurança.

A securitização transforma a lógica do pensamento sobre determinada questão, ao requerer um senso de urgência e exceção que, por sua vez, acelera o andamento natural dos procedimentos democráticos. Nesse sentido, tal processo vai muito além de ser apenas um ato de discurso para construir uma narrativa, mas torna-se a imposição do excepcionalismo na vida política e, por isso, “perguntas sobre que tipo de políticas queremos precisam ser feitas” (ARADAU, 2004, p. 392).

Diante disso, o processo de dessecuritização pode ser compreendido como a escolha ético-política que se recusa a permitir que a democracia da política se converta em excepcionalidade. Logo, representa a forma de contestar a securitização dos atos de discurso, ao buscar reestabelecer os devidos procedimentos democráticos na política (ARADAU, 2004). No caso das migrações, os efeitos desse processo ecoam em propostas alternativas de pensar a crise da mobilidade humana, bem como em formas de inibir o comportamento ofensivo de grande parte dos Estados de destino, pois, apesar de inúmeras críticas à securitização, a migração continua sendo associada a um problema de segurança (BIGO, 2002).

Para tanto, ferramentas de abordagem institucional podem oferecer um caminho para fiscalizar e regulamentar as práticas dos Estados com relação ao tema, pautado enquanto parte dos direitos humanos, no sentido de remover a questão da ótica da segurança. Assim, a próxima seção se atém a explicar de que forma o mecanismo da Revisão Periódica Universal, da Organização das Nações Unidas, pode contribuir como uma dessas ferramentas institucionais a favor dos direitos humanos.

3 REVISÃO PERIÓDICA UNIVERSAL E A TEMÁTICA DAS MIGRAÇÕES SOB O VIÉS DOS DIREITOS HUMANOS

A Revisão Periódica Universal (RPU) das Nações Unidas é um mecanismo criado pelo Conselho de Direitos Humanos, em 2006, que consiste na identificação sistemática dos avanços, desafios e problemáticas sobre os direitos humanos em todos os 193 Estados-membros da ONU. Esse mecanismo ocorre a cada quatro anos e meio, tempo de duração de um ciclo.

A implementação do mecanismo da Revisão Periódica Universal das Nações Unidas foi a principal mudança proporcionada pela substituição da antiga Comissão de Direitos Humanos pelo Conselho de Direitos Humanos e possui o objetivo de elevar a importância política das questões internacionais dos direitos humanos e renovar a confiabilidade do órgão. A RPU possui o comprometimento de tratar as questões de direitos humanos de maneira universal, com menor vulnerabilidade às críticas de seletividade que foram fundamentais para a substituição da Comissão pelo Conselho em 2006.

O processo de revisão contém quatro etapas. A princípio é realizada a entrega dos relatórios de conquistas e desafios dos direitos humanos do Estado revisado para o Conselho de Direitos Humanos. No total são três categorias de documentos base: o relatório estatal, de 20 páginas, os informes da ONU com conclusões e recomendações de responsabilidade do Alto Comissariado das Nações Unidas para os Direitos Humanos, de 10 páginas, e os relatórios feitos pelas ONGs, sociedade civil e partes interessadas, compilados em 10 páginas (RATHGEBER, 2008).

Assim, no fim do processo de entrega de documentação ao Conselho, ocorre a segunda etapa do mecanismo, na qual é adotado o relatório final chamado Grupo de Trabalho. Essa etapa consiste na participação e intervenção do Estado revisado, de membros integrantes do Conselho e observadores. Assim, são elaboradas as recomendações e observações dos Estados para o país que está passando pela revisão, ou seja, o *State Under Review (SUR)*, em inglês).

Na última fase do mecanismo de revisão, o Estado é livre para determinar quais recomendações irá aceitar parcialmente ou recusar⁶ e apresentar suas posições na sessão seguinte à revisão, considerando o relatório do Conselho de Direitos Humanos. No caso de haver a aceitação das recomendações por parte do Estado, este assume um compromisso internacional com os direitos humanos, e precisa implementar e apresentar avanços sobre os aspectos aceitos nas revisões, avanços estes que serão observados e acompanhados para os próximos ciclos do mecanismo.

⁶ Não existe nenhum tipo de sanção aos Estados que não cumprem as recomendações feitas no âmbito da Revisão Periódica Universal das Nações Unidas.

A Revisão Periódica Universal é um procedimento mais amplo e complexo se comparado a outros mecanismos do sistema ONU de direitos humanos, pois não se limita ao envio dos documentos oficiais ao órgão responsável pelas análises e emissão das recomendações, mas consiste também na ferramenta de implementação dessas recomendações, por meio da avaliação do progresso e desenvolvimento dos direitos humanos, análise feita sem atrasos e de acordo o cronograma previamente agendado (MATIAS, 2014).

O mecanismo de revisão é um esforço criado para debater as principais problemáticas de direitos humanos enfrentadas e cometidas pelos Estados. Nesse aspecto, quando a temática dos imigrantes é debatida sob a vertente dos direitos humanos, os Estados tendem a aceitar as observações e recomendações, implementando assim novos projetos governamentais para a proteção e promoção dos direitos fundamentais. Muitos Estados cometem violações sistemáticas quando enquadram a temática das migrações no campo da segurança e o mecanismo de revisão pode contribuir para as denúncias de desrespeito aos direitos humanos.

Assim, quando um Estado aborda as questões de migrações com o viés da segurança internacional, o qual “se concentra na lei sobre a entrada na fronteira, atividades criminosas ou terrorismo” (FREEDMAN, 2015, p. 85-86) e fere os direitos humanos dos indivíduos, pois utiliza os interesses em segurança como base para suas políticas migratórias. Desse modo, “ao securitizar a questão da migração, desumaniza os indivíduos envolvidos, o que torna mais fácil justificar ou explicar os abusos dos direitos humanos” (FREEDMAN, 2015, p. 85-86).

4 O CASO DA ESPANHA

Verificando no banco de dados do instituto de pesquisa sobre a Revisão Periódica Universal, o *UPR Info*, notou-se que a Espanha foi o país que mais recebeu recomendações no campo das migrações entre todos os Estados-membros da ONU nos dois primeiros ciclos do mecanismo. A presente seção tem como intuito compreender como se deu a participação da Espanha, como Estado revisado, na RPU no campo das migrações, além de assimilar como o RPU pode auxiliar no processo de dessecuritizar a temática das migrações.

Para tanto, é apresentado o mapeamento da participação da Espanha nos dois primeiros ciclos do mecanismo de revisão, sistematizando quais foram os Estados que mais fizeram recomendações e quais foram os principais temas recorrentes no âmbito das migrações. Além disso, é analisada a posição do governo da Espanha em relação à negociação das recomendações do mecanismo, no que tange à aceitação ou não das recomendações, além da identificação das posições de securitização da temática das migrações do país.

4.1 Participação da Espanha no primeiro ciclo da RPU (2010)

O primeiro ciclo do mecanismo da Revisão Periódica Universal em que a Espanha foi analisada ocorreu em maio de 2010. Na ocasião, 50 Estados elaboraram 140 recomendações e, destas, 40 não foram aceitas pelo governo espanhol. As questões mais abordadas nas recomendações foram em relação aos temas: Migrações, com 41 recomendações; Direitos das Mulheres, com 34 recomendações; e Discriminação Racial, com 21 recomendações.

Sobre a questão do direito dos migrantes, o governo espanhol declarou em seu relatório nacional que:

A Espanha não assinou a Convenção sobre os Direitos dos Trabalhadores Migrantes e Membros de suas Famílias em 1990, e nenhum país desenvolvido foi designado como o destino dos fluxos migratórios internacionais. Nenhum Estado da União Europeia deu o seu consentimento para ficar vinculado por esta Convenção até à data. A principal razão é que a Parte III da Convenção reconhece direitos para todos os trabalhadores e suas famílias sem distinção, isto é, independentemente de estarem em situação regular ou irregular (artigos 8 ao 35) (CONSELHO DE DIREITOS HUMANOS, 2010a, p. 6, tradução nossa⁷).

Os Estados que mais fizeram recomendações no âmbito das migrações no primeiro ciclo para a Espanha foram Uruguai e Paquistão, com 3 recomendações cada, seguidos de Brasil, Argentina, Peru, Cuba, Bolívia, Argélia, Nigéria e Bangladesh, os quais elaboraram 2 recomendações cada. Assim, das 40 recomendações no campo das migrações, 17 não foram aceitas pelo governo espanhol.

Um exemplo de recomendação aceita pelo governo da Espanha foi a recomendação elaborada pela Argélia em relação aos reforços de medidas destinadas a assegurar, durante o período de crise, uma proteção efetiva dos direitos humanos dos migrantes e tomar medidas adicionais para garantir o acesso aos direitos econômicos, sociais e culturais dos migrantes, que eram as principais vítimas do alto nível de desemprego na região da Espanha (CONSELHO DE DIREITOS HUMANOS, 2010b).

Outro exemplo de recomendação, porém que não foi aceita pelo governo espanhol, foi aquela elaborada pelo Uruguai, a qual fazia referência à garantia de que todos os migrantes tivessem acesso efetivo aos serviços relacionados aos direitos econômicos, sociais e culturais, independentemente de seu status de migração. A recomendação feita

⁷ “Spain, in common with all other developed countries that are destinations for international migratory flows, is not a signatory to the 1990 International Convention on the Protection of the Rights of All Migrant Workers and Members of Their Families. No European Union member State has yet consented to be bound by this Convention. The main reason for this is that part III of the Convention confers rights on all workers and their families without distinction, i.e. regardless of whether or not they are in a regular situation (arts. 8 to 35)”.

por Bangladesh, a qual abordava a questão de continuar a buscar políticas de migração que fossem abertas e igualitárias aos migrantes com status regular e irregular, também foi recusada (CONSELHO DE DIREITOS HUMANOS, 2010b).

Para uma melhor compreensão das características dos Estados que realizaram recomendações para a Espanha no âmbito das migrações, foi utilizado como base dos dados o Índice de Desenvolvimento Humano das Nações Unidas (IDH) de 2017 de cada país, que avalia a qualidade de vida e desenvolvimento econômico dos Estados.

De acordo com as Nações Unidas, os países que são considerados subdesenvolvidos apresentam baixo desenvolvimento econômico e social, ou seja, em uma escala de 0 a 1 do IDH, os Estados mais desenvolvidos são aqueles que mais se aproximam de 1 e os menos desenvolvidos estão mais próximos de 0. Os Estados considerados desenvolvidos possuem como média um IDH acima de 0,800, os Estados considerados de desenvolvimento médio possuem como média entre 0,799 a 0,699, e Estados com baixo desenvolvimento possuem o IDH de até 0,599.

Nesse sentido, dos 30 Estados que elaboraram 41 recomendações no âmbito das migrações para o primeiro ciclo da RPU da Espanha, verificou-se que a maioria é considerada, de acordo com o IDH, de médio desenvolvimento econômico e social. No total, foram 16 Estados considerados de desenvolvimento médio, 11 considerados desenvolvidos e 3 de baixo desenvolvimento.

A maioria dos Estados subdesenvolvidos recomendou a ratificação da Convenção Internacional sobre a Proteção dos Direitos dos Trabalhadores Migrantes e Membros de suas Famílias, considerada para a ONU uma recomendação de categoria 5⁸. Nenhuma das recomendações sobre a ratificação da convenção foram aceitas pelo governo espanhol. Outro aspecto a ser mencionado é a quantidade de recomendações elaboradas por países localizados nos continentes africano e asiático.

4.2 Participação da Espanha no segundo ciclo da RPU (2015)

A Espanha passou pelo segundo ciclo do mecanismo da Revisão Periódica Universal no ano de 2015. Sobre o fluxo migratório, o informe da ONU declarou que em 2013 havia aumentado os pedidos de asilo em 70% em comparação ao ano de 2012. Assim, de 4.513 casos apenas 203 pessoas haviam obtido o status de refugiado e 146 conseguiram proteção subsidiária (CONSELHO DE DIREITOS HUMANOS, 2014).

⁸ As recomendações do mecanismo da RPU são classificadas em categorias de 1 a 5. Assim, as recomendações com peso 4 ou 5 são recomendações mais específicas para o Estado, por serem mais eficientes para as situações dos direitos humanos, enquanto que aquelas de peso 1 a 3 são recomendações mais gerais, com característica de ratificação de instrumentos legais.

No segundo ciclo da RPU o governo espanhol recebeu no total 209 recomendações, de 84 Estados. Os temas mais abordados foram: Migrações, com 62 recomendações; Direito das Mulheres, com 34 recomendações; e Instrumentos Internacionais, com 34 recomendações. Sobre a temática dos migrantes, 47 Estados realizaram observações e recomendações para a Espanha, sendo recusadas 26 recomendações. Os Estados que mais fizeram recomendações sobre migrações foram Filipinas e Irã.

Um exemplo de recomendação aceita pelo governo da Espanha foi a recomendação elaborada pelo governo do Canadá, para garantir que o quadro jurídico espanhol relativo aos migrantes, refugiados e requerentes de asilo, com especial atenção para as cidades autônomas de Ceuta e Melilla, cumpra as suas obrigações internacionais em matéria de direitos humanos, inclusive no que diz respeito às salvaguardas processuais (CONSELHO DE DIREITOS HUMANOS, 2015).

Já como exemplo de recomendação não aceita pelo governo espanhol, tem-se a recomendação elaborada pela Turquia, que diz respeito à tomada de medidas para reforçar os direitos dos migrantes regulares e irregulares. A Áustria recomendou rever as atuais práticas de deportação para migrantes em Ceuta e Melilla, recomendação que também não foi aceita pelo Estado espanhol (CONSELHO DE DIREITOS HUMANOS, 2015).

Para identificar o perfil dos Estados que elaboraram recomendações para o governo da Espanha no âmbito das migrações, foi utilizado o mesmo método aplicado no primeiro ciclo de revisão. Com os dados do Índice de Desenvolvimento Humano dos Estados revisores de 2017 foi possível identificar que a maioria dos Estados que elaboraram recomendações era de países considerados subdesenvolvidos. No total, 35 Estados foram classificados como Estados de baixo ou médio desenvolvimento econômico e social e 12 considerados desenvolvidos. Esses países, sobretudo, pertencem aos continentes asiático e africano.

Assim como no primeiro ciclo, os Estados com os menores índices de desenvolvimento humano recomendaram a ratificação da Convenção Internacional dos Direitos dos Trabalhadores Migrantes e Membros de suas Famílias. A maioria das recomendações sobre essa temática eram de categoria 5, a qual exige maiores esforços estruturais para o Estado revisado. Assim como no primeiro ciclo da RPU, todas as recomendações com esse ensejo foram recusadas.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Nos dois primeiros ciclos da Espanha no mecanismo da Revisão Periódica Universal (RPU) das Nações Unidas o governo espanhol recebeu um total de 349 recomendações. Destas, 103 estavam ligadas à temática das migrações e 43 não foram aceitas. No total, 62 Estados-membros apresentaram recomendações e colaborações sobre tal

temática. Os Estados que mais fizeram recomendações para a Espanha no âmbito das migrações foram aqueles que pertencem a grupos regionais considerados subdesenvolvidos, destacando a participação de Filipinas, Irã, Uruguai e Paquistão.

Ao longo do desenvolvimento do mecanismo de revisão, é possível realizar uma análise substancial em relação às contribuições que o mecanismo trouxe para a promoção e proteção internacional dos direitos humanos, sobretudo no âmbito da dessecuritização da temática das migrações. No decorrer dos ciclos, por exemplo, foi possível observar um aumento expressivo no número de recomendações recebidas pela Espanha. Isso se explica pois, à medida em que os Estados, as entidades representantes da ONU e da sociedade civil começaram a entender o funcionamento do mecanismo, e a proporção que a RPU representa, passaram a participar mais ativamente nos processos de revisão, o que resultou no aumento de recomendações.

Por outro lado, o alto número de recomendações não aceitas de categorias mais específicas, como as recomendações de categoria 5, demonstra a securitização que prevalece a respeito da temática das migrações. Os Estados escolhem quais recomendações estão de acordo com suas políticas externas e nacionais em direitos humanos e, assim, o mecanismo permite a escolha da implementação ou não das recomendações.

Além disso, durante o período mencionado houve um arrefecimento do controle fronteiriço na região Sul da União Europeia, em virtude do aumento no número de migrantes que tentam chegar ao território europeu, o que atingiu em grande medida o controle migratório espanhol, mais preocupado em diminuir a entrada de migrantes do que em cumprir com normas de direitos humanos. Por meio da externalização das fronteiras, prática na qual Estados europeus firmam acordos com Estados terceiros onde os direitos humanos não são respeitados, são efetivadas práticas de segurança que tentam manter os migrantes fora da Europa, o que se une à dificuldade dos migrantes em encontrar vias legais de entrada e permanência na Europa.

Com o aumento do fluxo migratório na Espanha nos últimos anos, algumas políticas de migração têm sido elaboradas com o intuito de controlar as migrações irregulares nas fronteiras. Tais políticas de controle e segurança servem para caracterizar uma política instrumental, ou seja, uma visão unilateral e limitada que normalmente comete violações de direitos humanos e coordena a migração à luz dos interesses dos Estados (DE LUCAS, 2002).

Em suma, o mecanismo da Revisão Periódica Universal das Nações Unidas é uma importante ferramenta para a dessecuritização da temática das migrações em relação aos direitos humanos, pois possibilita o diálogo sob três pontos de vista: o nível governamental, o sistema ONU e a sociedade civil. Ademais, proporciona o acesso a informações confiáveis, facilitando as denúncias de casos de violações sistemáticas dos Estados e auxilia no monitoramento das implementações das recomendações, algo fundamental para a efetividade da RPU.

As recomendações, de modo geral, abordavam a temática das migrações denunciando questões de racismo, xenofobia e violações de direitos humanos de categorias mais generalizadas de nível 2 a 3. Foi recomendada a melhoria de infraestrutura adequada para o recebimento dos migrantes, como oportunidades de trabalho, políticas públicas e legislativas. Outro aspecto muito recorrente nas recomendações foi a preocupação com os menores não acompanhados.

Por fim, os Estados-membros da União Europeia raramente realizaram recomendações no âmbito das migrações. Contudo, quando realizadas, as recomendações tendem a manter suas relações diplomáticas amigáveis, preferindo não fazer observações com grandes questionamentos de condutas ou denúncias de violação de direitos humanos.

No caso da Espanha, quando apresentado qualquer tema relacionado à migração irregular, as recomendações eram recusadas. De acordo com Freedman (2015), apesar dos esforços de criar mecanismos para reduzir a securitização da temática das migrações em direitos humanos, a escolha dos Estados em não aceitar recomendações é uma forma de esquivar-se das leis e ferramentas de direitos humanos e continuar seguindo a linha da securitização.

REFERÊNCIAS

- ARADAU, Claudia. Security and the democratic scene: desecuritization and emancipation. **Journal of International Relations and Development**. Palgrave Macmillan Ltd, n. 7, p. 388-413, 2004.
- BIGO, Didier. The European Internal Security Field: Stakes and Rivalries in a Newly Developing Area of Police Intervention. *In*: ANDERSON, Malcolm; BOER, Monica. (eds). **Policing Across National Boundaries**. London, Pinter publications, p. 161-173, 1994.
- BIGO, Didier. The möbius ribbon of internal and external security. *In*: MATHIAS, Albert. *et al.* (eds.). **Identities borders orders**. Minneapolis and London: University Press of Minnesota, 2001.
- BIGO, Didier. Security and Immigration: Toward a Critique of the Governmentality of Unease. **Alternatives** 27, Special Issue, p. 63-92, 2002.
- BRANCANTE, Pedro Henrique; REIS, Rossana. A “securitização da imigração”: mapa do debate. **Lua Nova**, São Paulo, n. 77, p. 73-104, 2009.
- BUZAN, Barry; WAEVER, Ole; WILDE, Jaap de. **Security: A New Framework for Analysis**. London, Boulder, CO: Lynne Rienner, 1998.
- CONSELHO DE DIREITOS HUMANOS. A/HRC/WG.6/8/ESP/1. 19 de fevereiro de 2010. 2010a. Disponível em: https://www.upr-info.org/sites/default/files/document/spain/session_8_-_may_2010/ahrcwg-68esp1.pdf. Acesso em: 25 jun. 2019.
- CONSELHO DE DIREITOS HUMANOS. A/HRC/WG.6/8/ESP/1. A/HRC/WG.6/8/L.5, 7 de maio de 2010. 2010b. Disponível em: https://www.upr-info.org/sites/default/files/document/spain/session_08_-_may_2010/a_hrc_wg.6_8_l.5_spain.pdf. Acesso em: 25 jun. 2019.

CONSELHO DE DIREITOS HUMANOS. A/HRC/WG.6/8/ESP/1. A/HRC/WG.6/21/ESP/1, 10 de novembro de 2014. Disponível em: https://www.upr-info.org/sites/default/files/document/spain/session_21_-_january_2015/a_hrc_wg_6_21_esp_1_e.pdf. Acesso em: 25 jun. 2019.

CONSELHO DE DIREITOS HUMANOS. A/HRC/WG.6/8/ESP/1. A/HRC/WG.6/21/L.5, 23 de janeiro de 2015. Disponível em: https://www.upr-info.org/sites/default/files/document/spain/session_21_-_january_2015/a_hrc_wg_6_21_l5.pdf. Acesso em: 25 jun. 2019.

DE LUCAS, Javier. La herida original de las políticas de inmigración. A propósito del lugar de los derechos humanos en las políticas de inmigración. **Isegoría**, n. 26, p. 59-84, 2002.

DIAS, Guilherme. **Migração e crime: desconstrução das políticas de segurança e tráfico de pessoas**. Tese (doutorado) – Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Estadual de Campinas, 2014.

FREEDMAN, Rosa. **Failing to Protect: The UN and the Politicisation of Human Rights**. London, Oxford University Press, 2015.

HUYSMANS, Jef. The European Union and the Securitization of Migration. **Journal of Common Market Studies**. Oxford, Blackwell Publishers, v. 38, n. 5, p. 751-777, 2000.

MATIAS, Daniela. **O Relatório Periódico Universal como novo Mecanismo de Monitoramento Internacional: Inovações, funcionamento e desempenho brasileiro nos dois primeiros ciclos**. Dissertação (Mestrado) - Curso de Ciências Jurídicas, Universidade Federal da Paraíba, 2014.

RATHGEBER, Theodor. **The HRC Universal Periodic Review: A preliminary assessment**. Dialogue on Globalization, FES Briefing Paper 6, p. 1-9, 2008.

TANNO, Grace. A Contribuição da Escola de Copenhague aos Estudos de Segurança Internacional. **Contexto Internacional**, Rio de Janeiro, v. 25, n. 1, p. 47-80, 2003.

VELASCO, Suzana. **Imigração na União Europeia: uma leitura crítica a partir do nexó entre securitização, cidadania e identidade transnacional** [on-line]. Campina Grande: EDUEPB, 2014.

WAEVER, Ole. Securitization and desecuritization. In: LIPSCHUTZ, Ronnie (Org.). **On security**. New York: Columbia University Press, p. 46-84, 1995.

WAEVER, Ole. European Security Identities. **Journal of Common Market Studies**. Oxford, Blackwell Publishers, vol. 34, n. 1, p. 103-132, 1996.

WENDT, Alexander. Anarchy is what states make of it: the social construction of power politics. **International Organization**. Cambridge: Massachusetts Institute of Technology Press, v. 46, n. 2, p. 391-425, 1992.

CAPÍTULO 3

A PARADIPLOMACIA MUNICIPAL NA LITERATURA ESPECIALIZADA PRODUZIDA NO BRASIL: CORRENTES, TEMAS E AUTORES

Prof. Dr. Tomaz Espósito Neto¹
Prof.^a Me. Aida Mohamed Ghadie²

1 INTRODUÇÃO

O período “Pós-Guerra Fria”, iniciado com a queda do Muro de Berlim (1989) e o fim da União Soviética (1992), trouxe em seu bojo a intensificação dos fluxos transnacionais, também do fenômeno da globalização. Segundo Santos (2012), a globalização configura o ápice do processo de internacionalização do sistema capitalista. Tal conceito é materializado por meio de diferentes formas no cotidiano, visto que o processo de internacionalização enseja a construção de uma rede de comunicação, que conecta o local e o global, em uma relação de influência mútua, e por seu impulso nos meios de comunicação e circulação de bens e pessoas. Esse fenômeno provocou importantes transformações no campo das Relações Internacionais, como a descentralização do poder e o crescimento da atuação de outros atores não centrais do setor privado, como empresas multinacionais, e públicas, como as entidades subnacionais (estados-membros, municípios, províncias, regiões, entre outros). Aliás, como ressalta Pecequillo (2012, p. 36), “o incremento da ação de outros atores, da ampliação das interações estatais e não estatais e das transformações das sociedades”. Outrossim, denota-se a ampliação dos temas de relevância e interesse

¹ Doutor em Ciências Sociais. Professor adjunto do curso de Relações Internacionais e do programa de pós-graduação em Fronteiras e Direitos Humanos da FADIR/UFMG (Universidade Federal da Grande Dourados). E-mail: tomazeneto@gmail.com.

² Mestra em Fronteiras e Direitos Humanos pela Universidade Federal da Grande Dourados (UFMG). Bacharel em Relações Internacionais (UFMG). Bacharel em Engenharia Civil pela Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC). E-mail: a.beirute@gmail.com.

dos Estados, como temas sociais, direitos humanos, preservação do meio ambiente, entre outros, que não mais apenas o poder militar, o que evidencia o avanço de uma transformação e coexistência de formas múltiplas e palcos diversificados nas Relações Internacionais (LINDGREEN-ALVES, 2018).

Não obstante, a sociedade e a economia mundial se reorganizaram, o que ampliou as assimetrias político, econômico-sociais e, por conseguinte, elevou o acirramento da desigualdade e da exclusão social (CASTELLS, 2011, p. 179).

Os governos subnacionais, assim, passam a assumir novas responsabilidades. Dentre elas, a criação de suas próprias estratégias de comportamento no cenário internacional, que dependem das características de cada entidade subnacional e de suas estratégias, no nível doméstico e no internacional, e das competências que estes possuem no marco político nacional, como no caso do Brasil (SALOMÓN, 2011; PRADO, 2016; MARIANO; MARIANO, 2005). Este quadro descortina um novo fenômeno, conhecido como paradiplomacia, entendido, de acordo com Panayotis Soldatos (1990 *apud* PRADO, 2016, p. 22), como “a atuação externa por parte das entidades subnacionais”.

As entidades subnacionais estabelecem parcerias, bilaterais ou multilaterais, para cooperar sobre um determinado tema, participar de um processo de integração regional e aproveitar, com isso, a flexibilidade da atuação do Estado central, sem “depend exclusivamente da ação dos seus respectivos governos centrais” (PRADO, 2013, p. 66). De forma bem simples pode-se dizer que as diferentes modalidades de paradiplomacia incluem, além de cidades-irmãs, “cooperação multinível, isto é, que conta com a participação de diversas instâncias: nacional, regional ou internacional e ainda as redes de cooperação” (SERRA, 2009, p. 76), entre outras.

A paradiplomacia teve início nos países desenvolvidos como Estados Unidos, Canadá e Europa. Na América Latina, as primeiras estruturas institucionalizadas para atuação internacional surgiram nos anos de 1980, impulsionadas principalmente pelo cenário de redemocratização política (RIBEIRO, 2009, p. 35).

No Brasil não foi diferente. No final da década de 1980, as primeiras gestões externas institucionalizadas por parte de governos estaduais, como Rio Grande do Sul e Rio de Janeiro, e municipais, como Porto Alegre (RS), Campinas (SP) e Rio de Janeiro (RJ), motivados pelo processo de redemocratização e pela promulgação da Constituição Federal de 1988, que trouxeram uma autonomia para os entes federativos (SALOMÓN, 2011; BANZATTO; MONTE, 2018; PRADO, 2016).

Diante desse panorama, o presente trabalho tem como objetivos: (i) fazer uma revisão bibliográfica sobre a paradiplomacia municipal no Brasil; e (ii) apresentar, a partir da bibliografia brasileira, as principais categorias de análise como paradiplomacia e cooperação internacional descentralizada.

No presente trabalho optou-se pelo método dedutivo (LAKATOS; MARCONI, 2003). Para tanto, fez-se uma revisão bibliográfica exploratória da literatura especializada. Usou-se, como referências, autores como Castelo Branco (2011), Gilberto M. A. Rodrigues (2009), Henrique Sartori de Almeida Prado (2016), Karina P. L. Mariano e Marcelo P. Mariano (2005), Mónica Salomón (2011), Tullo Vigevani *et al.* (2004, 2005), Maria Clotilde Ribeiro (2009), Noé Cornago Prieto (2004), entre outros.

No campo teórico das Relações Internacionais, a paradiplomacia, usualmente, está relacionada com a teoria do neoliberalismo, em especial da “interdependência complexa”, de Robert Keohane e Joseph Nye (2001, *apud* SCHERMA, 2012, p. 116). No Brasil, não é diferente. A produção acadêmica está relacionada com as obras de Keohane e Nye. Nesse sentido, Yahn Filho ressalta que “ao aceitar a tese da interdependência complexa de outros atores nas relações internacionais, estaremos sempre considerando o Estado como o principal deles, [...]” (YAHN FILHO, 2013, p. 22). Outro fato importante trazido pelo autor é que a inserção internacional de cidades e regiões não atende somente aos interesses locais e estaduais, mas também aos nacionais.

Outro ponto importante, para as entidades subnacionais brasileira no âmbito local terem intensificado seus olhares para o mundo exterior é o fato de que esses atores “têm sido vistos como agentes de desenvolvimento econômico” (VIGEVANI, 2005, p. 14). Outrossim, os governos locais estão mais próximos da população, dando pouca ênfase aos “governos regionais, que correspondem a uma instância imediatamente superior a esta” (RIBEIRO, p. 17, 2009).

Além da introdução e das considerações finais, o presente estudo desenvolve-se em duas partes. A primeira trata sobre os entes subnacionais como atores nas relações internacionais. A segunda aborda especificamente as cidades como atores políticos internacionais.

2 OS ENTES SUBNACIONAIS COMO ATORES NAS RELAÇÕES INTERNACIONAIS

Com o fim da Guerra Fria e os crescentes impactos do fenômeno da globalização, os Estados já não se constituem mais nos únicos atores das Relações Internacionais, apesar de se manterem como os principais (PECEQUILO, 2012, p. 21), e passam a agir condicionados pelas novas tendências de integração regional, transnacionalização das relações e interdependência entre os diversos atores do sistema internacional. Isso permitiu a projeção e atuação de novos agentes no cenário das relações internacionais, como as entidades subnacionais (MARIANO, K.; MARIANO, M., 2005, p. 131). Com isso, foram criados canais de vinculação de atores diversos e ampliam os temas de cunho recíproco (KUGELMAS; BRANCO, 2005, p. 168-169), o que acaba por alterar as condições de governança dos Estados Centrais e provoca transferência de parte de suas responsabilidades

nacionais para os demais níveis de governo (estaduais e locais) (MARIANO; BARRETO, 2004). Aliás, por vezes, “acabam ocupando espaços deixados pelo governo central” (MARIANO, K.; MARIANO, M., 2005, p. 134).

Segundo Salomón (2011), diante do novo imperativo configurado, esses atores, que também fazem parte do aparato estatal, revestem-se de um novo papel, ao aliar diferentes iniciativas e estratégias voltadas, por um lado, à busca de recursos e atração de investimentos como forma de incrementar sua base econômica, e por outro lado, para melhorar a qualidade de vida da população e governabilidade.

A redefinição no relacionamento entre o local e o global, um novo papel no cenário nacional e internacional provoca a busca de novas oportunidades de participação das unidades subnacionais nas relações internacionais. Protagonismo acompanhado e incentivado por organizações como Associação Mundial de Cidades e Governos Locais Unidos (CGLU), Confederação Nacional dos Municípios (CNM), Frente Nacional dos Prefeitos (FNP), entre outras inúmeras importantes associações e redes de cidades. Muitas das quais, participam ativamente de acordos de cooperação e integração regional, como o do Mercado Comum do Sul (Mercosul).

Qualquer município poderia desenvolver uma agenda internacional, por menor e menos recurso que tenha, (RODRIGUES, 2009), porém nem todos os municípios possuem capacidade ou vantagens no campo de atuação internacional. A caracterização de uma cidade como um ator internacional depende de uma série de variáveis, tais como a questão geográfica, o padrão de relacionamento com o governo central, a disponibilidade de recursos, entre outros. Ser um ator na agenda global requer também alianças que permitam a ação, não apenas participar, como também influenciar na tomada de decisão sobre temas que o afetam.

Diversas são as motivações para o novo comportamento das entidades subnacionais, por exemplo, a atuação na esfera internacional, que pode advir de questões econômicas, políticas, culturais, ambientais. Brian Hocking sugere que:

Em contraposição à imagem realista/estatocêntrica da política internacional, existe aquela que foca os efeitos da interdependência econômica, as mudanças tecnológicas e os avanços na comunicação. Este conjunto criou, imediatamente, a oportunidade, o desejo e a necessidade de as localidades adotarem uma perspectiva internacional e, no caso dos governos centrais, de incentivarem o envolvimento controlado de regiões em áreas específicas das relações exteriores (HOCKING, 2004, p. 82).

Jakobsen traz como possíveis razões para as entidades subnacionais brasileiras intensificarem seus olhares e ações para o mundo exterior, o fato de que ser no território urbano que se localizam as primeiras consequências das políticas neoliberais – como a

pobreza e a violência. Além disso, prossegue o autor, “os municípios passaram a ter menor participação na divisão de recursos de governo federal” (JAKOBSEN, 2006 *apud* ARAÚJO, 2011, p. 53), entre outros motivos, como pode se observar a seguir.

3 CIDADES COMO ATORES POLÍTICOS INTERNACIONAIS

A mudança na agenda internacional pós-Guerra Fria e a ocorrência de grandes eventos como as conferências promovidas pela Organização das Nações Unidas (ONU) permitiram a emergência e consolidação das cidades como atores globais. Para Tullo Vigevani (2005), a maior flexibilidade e capacidade de adaptação às mudanças das sociedades, dos mercados, da tecnologia e da cultura parecem incentivar a busca dos benefícios da globalização ou, pelo menos, a minimização de seus impactos, que é sentida diretamente.

Os interesses comuns dos cidadãos podem ser fortalecidos por intermédio das relações internacionais municipais, a partir de dois princípios: “complementação à política externa do governo central e diplomacia pública” (JAKOBSEN, 2009, p. 26). No primeiro caso, há uma série de compromissos assumidos pelos governos centrais que necessitam das políticas públicas municipais para serem alcançadas, como os Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS) das Nações Unidas. Outro exemplo é a segunda Conferência das Nações Unidas sobre Assentamentos Humanos (Habitat II), realizada em Istambul no ano de 1996. Pela primeira vez existiu uma atuação de uma comissão integrada por autoridades centrais e locais, junto com as organizações não governamentais (ONGs). O papel atuante dos atores subnacionais resultou na apresentação de um documento, a Agenda Habitat para Municípios, definindo as melhores práticas para resolver problemas habitacionais e para a comunidade (CASTELO BRANCO, 2011).

A experiência bem-sucedida da Conferência Habitat II estimulou a internacionalização de contatos entre poderes locais, bem como a criação de redes e de associações para cuidar dos interesses locais nos governos e organizações intergovernamentais. A agenda do Habitat II e seus desdobramentos transformaram-se em “elemento agregador dos poderes” na esfera local em “torno do denominado municipalismo da ONU” (RODRIGUES, 2004, p. 448). Por isso, o trabalho em redes internacionais de cidades, que se consolidaram como “importante instrumento de intercâmbio e plataforma política” (SERRA, 2009, p. 79) e cria marcos de possibilidades inovadoras de atuação das unidades federadas e redefine a relação entre as localidades e o seu posicionamento no cenário internacional.

As inserções das cidades se dão de forma assimétrica, conforme a sua estrutura econômica e social permite. Os municípios de grande porte, usualmente, conseguem desenvolver uma política de atuação internacional sustentada pelas próprias condições econômicas e pela estrutura político burocrática, tais como Rio de Janeiro (RJ) e São Paulo (SP). Para essas cidades, Gilberto Rodrigues (2004), cunhou o termo “cidades globais”.

Destaca-se que essas circunstâncias dificilmente são encontradas em cidade de tamanho menor, pois a maioria dos municípios brasileiros são de médio e pequeno porte (CONFEDERAÇÃO NACIONAL DOS MUNICÍPIOS, 2009).

Entre as cidades brasileiras mais engajadas na atividade paradiplomática, pode-se destacar Curitiba (PR), Porto Alegre (RS), Rio de Janeiro (RJ) e São Paulo (SP). Essas cidades tornaram-se referências nacionais e internacionais por motivos diversificados, como se demonstra a seguir.

4 DO LOCAL AO GLOBAL: A PARADIPLOMACIA NOS MUNICÍPIOS BRASILEIROS

A despeito da falta de uma institucionalização adequada da paradiplomacia na Constituição de 1988, pois esta manteve a centralidade da competência pelo exercício das atividades internacionais exclusivamente à União, a atuação das cidades brasileiras nas relações internacionais é uma realidade, pois a Carta Magna estabeleceu condições de autonomia que permitiram aos estados federados e municípios³ mobilizarem-se no campo das atividades paradiplomáticas.

De acordo com a Confederação Nacional dos Municípios (CNM, 2009), o acordo constitucional, administrativo e político estabelecido pressupõe o respeito à autonomia dos entes federados e pressupõe uma divisão de competências legislativas, administrativas e tributárias “as matérias específicas de cada um dos entes federativos, [...] poderá acentuar a centralização do poder, ora na própria Federação, ora nos demais entes não centrais” (CASTELO BRANCO, 2011, p. 86).

Por um lado, o governo central define as pautas de interesse nacional no sistema internacional. Por outro, os demais entes federados, estados e municípios, buscam atividades externas pontuais, “de caráter comercial, cultural e econômico” (CASTELO BRANCO, 2011, p. 87). O autor defende ser este o contexto principal em que ocorre o desenvolvimento da paradiplomacia brasileira.

As entidades subnacionais, principalmente as capitais e as grandes cidades, têm se envolvido nas atividades inerentes à paradiplomacia. Observa-se, entretanto, uma heterogeneidade com que cada entidade federativa conduz o assunto, o qual depende dos interesses de cada região, localidade, do perfil do agente político, bem como das diretrizes do partido político que se encontra no poder. Portanto, não há um modelo institucionalizado.

No caso de Curitiba, as autoridades buscaram transformar a cidade em uma vitrine do Brasil, na área do desenvolvimento sustentável e no bem-sucedido planejamento urbano local. Por conseguinte, houve uma melhora dos indicadores de qualidade de vida. Aliás,

³ Competências dos entes federados segundo a Constituição Federal de 1988: União: Artigos 21 e 22; Distrito Federal: Artigo 32, § 1º competência de Estado e de Município. Estados: Artigo 25, competência residual, isto é, tudo o que não lhe é vedado pela Constituição; Municípios: Artigo 30. (BRASIL, 1988).

Curitiba é um caso de sucesso nas publicações acadêmicas internacionais e nas agências da ONU (RODRIGUES, 2004, p. 455).

Por sua vez, Porto Alegre ficou conhecida internacionalmente quando sediou o Primeiro Fórum Social Mundial (FSM), megaevento realizado como contraponto ao Fórum Econômico Mundial de Davos (Suíça), em 2001. Para Ribeiro (2009, p. 70), além da “política de boa governança”, Porto Alegre tem seu registro nos palcos internacionais por ser o primeiro município a adotar Orçamento Participativo, política apresentada inicialmente na Conferência Habitat II.

O Rio de Janeiro merece destaque como importante agente ativo relacionado a eventos excepcionais como a Eco 92 (CNM, 2009). Sede do Programa das Nações Unidas para os Assentamentos Humanos (UN – Habitat), o município foi indicado a ser um dentre os vinte representantes que compõem o Comitê Consultivo de Autoridades Locais das Nações Unidas (Unacla), tendo sediado, em 2010, o *V Foro Urbano Mundial*. Foi declarada pela Unesco, em 1 de julho de 2012, Patrimônio Mundial. É a primeira cidade do mundo a ganhar este título na categoria Paisagem Natural. O município, ainda está presente nas principais redes internacionais de cidades, como a rede CGLU e Associação Mundial das Grandes Metrôpoles (Metrópolis), ao nível global. A cidade tem como vetor estratégico a Sustentabilidade, premissa do plano estratégico do Rio de Janeiro e integra assim as Redes Governos Locais pela Sustentabilidade (Iclei), é também associada à Mercocidades. O Rio de Janeiro possui atualmente trinta cidades-irmãs internacionais. Essas parcerias e acordos intermunicipais possibilitam um maior diálogo e ação conjunta internacional, sobretudo por meio de trocas de informação e transferência de políticas públicas e de gestão (RIO DE JANEIRO, 2018).

De acordo com Gilberto Rodrigues (2004), São Paulo é uma cidade global por ser um centro financeiro, comercial, tecnológico e logístico do Brasil, além de ser palco de um intenso fluxo de migrantes internos e estrangeiros. A Secretaria Municipal de Relações Internacionais (SMRI) de São Paulo, criada em 2001, teve como objetivos inicialmente: “a) reinserir São Paulo no cenário internacional; b) favorecer o desenvolvimento econômico e a superação de suas limitações financeiras; e c) divulgar no exterior as políticas inovadoras e de sucesso no campo social e de gestão pública do governo municipal” (RODRIGUES, 2004, p. 457-458).

As atividades internacionais de municípios que vêm crescendo nas últimas décadas, em virtude da descentralização administrativa e da ampliação das responsabilidades sociais das prefeituras, e enfrentado os desafios lançados pela globalização, que provoca mudanças no papel de atuação das cidades, inclusive na arena internacional.

Cidades fronteiriças, como Foz do Iguaçu e Ponta Porã, possuem atuação destacada na seara internacional, tendo conquistado, a partir da sua atuação paradipломática,

aprofundamento dos laços de amizade e cooperação com as comunidades fronteiriças das cidades vizinhas da Argentina e do Paraguai (RIBEIRO, 2009; PRADO, 2016).

Cidades médias, como Jacareí (SP), Guarulhos (SP) e São Caetano do Sul (SP), são também exemplos no cenário da atuação paradiplomática. Jacareí (SP), que no último censo registrou uma população de 211.214 habitantes (INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA, 2019), demonstra uma intensa atuação paradiplomática, com ações cooperativas junto aos países do Mercosul, da União Europeia e do Canadá. Guarulhos (SP), por sua vez, possui forte atuação nas redes internacionais de cidades, como a Mercocidades e a CGLU, com o objetivo de dar projeção internacional para a cidade (RIBEIRO, 2009).

São Caetano do Sul, que conta com 149.263 habitantes (IBGE, 2017), exerce atividades internacionais por meio da Secretaria de Desenvolvimento Econômico, Trabalho, Turismo, Tecnologia e Inovação (Sedeti), cujo objetivo é promover internacionalmente a imagem do município como cidade inteligente e atrativa para a implantação de novos empreendimentos. No entanto, o site da Prefeitura Municipal de São Caetano do Sul não disponibiliza informações sobre as atividades internacionais empreendidas (SÃO CAETANO DO SUL, 2018).

A literatura consultada registra que essa cidade chegou a ter um órgão denominado “Casa do Mercosul”, cujo escopo era o desenvolvimento de temas relacionados à integração regional. No entanto, por questões político-partidárias, a “Casa do Mercosul” foi desativada (RIBEIRO, 2009). De acordo com Ribeiro (2009), Ghadie (2019) e Salomón (2011), o exercício na política externa de uma entidade subnacional, pode não persistir quando existe uma mudança de uma gestão. Esse aspecto depende da visão dos atores públicos e a participação da sociedade civil organizada.

5 ASPECTO POLÍTICO E LEGAL PARA A ATUAÇÃO INTERNACIONAL DAS CIDADES BRASILEIRAS

Até o momento, pode-se extrair que a atuação subnacional externa apresenta posturas e estratégias peculiares, que variam segundo as características de cada entidade subnacional, do contexto político local, regional, nacional e também internacional. Podem ocorrer de forma articulada ou conflitante com os governos centrais, ou seja, esses atores apresentam formas heterogêneas de inserção nas diversas partes do globo, em que muito depende da autonomia do governo subnacional.

Dessa maneira, constata-se que a literatura converge para o indicativo de que nos países onde existe estabilidade política e institucional, a autonomia regional e local foi se fortalecendo. A atividade paradiplomática pode ser considerada uma atividade legal, isto é, dentro do rol de competência dos governos não centrais, quando assim estabelece o contexto constitucional do país (ARAÚJO, 2012).

Nesse sentido, Prieto (2004) busca explorar diferentes conotações e respaldos legais da inserção internacional dos governos subnacionais, no âmbito global. A Argentina destaca-se pela existência de um incentivo legal que possibilita o envolvimento de suas províncias nas questões internacionais, promovido por sua jurisdição ao inserir perfis legais na atual Constituição do país. Entretanto, o governo central, após promover uma reforma geral de suas relações exteriores em 1992, buscou garantir a crescente internacionalização dos governos provinciais, ainda que sob seu controle (PRIETO, 2004, p. 270; BANZATTO; MONTE, 2018).

Nessa direção, as atuações paradiplomáticas brasileiras foram impulsionadas pela redemocratização e pelo marco da Constituição Federal de 1988. De acordo com Rodrigues (2004), dois fatores foram determinantes para este desfecho: a crise federativa que acomete o país, em virtude do contexto da desigualdade socioeconômica entre as regiões e os estados da federação; e, a conformação do novo sistema internacional que favorece e estimula a participação direta do poder local nas relações exteriores. O estímulo para a atuação dos governos municipais na esfera internacional surge das lacunas criadas pelo governo federal, o qual não consegue atender as reais demandas dos entes federados (JAKOBSEN, 2009).

De acordo com Eduardo Kugelmas e Marcello Simão Branco (2005), o desafio para o comportamento dos atores subnacionais nas relações internacionais aparece na esfera de seu reconhecimento constitucional como sujeitos legais aptos para atuar no cenário internacional. Por não possuírem personalidade jurídica internacional passam por limitações ao agirem no âmbito internacional (CASTELO BRANCO, 2011; PRADO, 2013).

Prado (2013) faz um contraponto argumentando que as características do modelo de federalismo fazem com que os governos subnacionais possuam em sua esfera de atuação as algumas atribuições de um Estado nacional. Ou seja, os diferentes níveis de governo têm posições divergentes em relação aos interesses e objetivos. Isso faz com que os atores subnacionais procurem uma maneira de realizar suas ações internacionalmente. Segundo Kugelmas e Branco (2005), o desafio está em combinar harmonicamente a crescente autonomia das unidades subnacionais sem colocar em dúvida a legalidade constitucional dessas autonomias, que variam de acordo com o instrumento político e jurídico. Nesse sentido, algumas ações desenvolvidas pelos entes subnacionais no plano internacional são toleradas pelo governo central brasileiro, destaca Prazeres:

O Ministério das Relações Exteriores não se mantém alheio a esta tendência, tendo desenvolvido através de sua Assessoria Especial de Assuntos Federativos e Parlamentares - que se destina a fazer a interface entre o referido ministério e os governos dos estados e municípios brasileiros -, o que chama de diplomacia federativa, iniciativa tentando dar maior capilaridade à conformação da política externa nacio-

nal. [...] cujo objetivo está sobretudo em melhor captar os interesses das unidades da federação na formulação da política externa nacional (PRAZERES, 2005, p. 300).

O governo central busca compatibilizar a manutenção do papel do Estado nacional no campo da política exterior com uma ação efetiva das esferas subnacionais. O Ministério das Relações Exteriores (MRE) mantém uma Assessoria Especial de Assuntos Federativos e Parlamentares. Essa assessoria tem como missão promover a interlocução entre o MRE e os governos subnacionais, e mantém escritórios regionais instalados em algumas unidades federativas, essa iniciativa é conhecida como diplomacia federativa. No entanto, mantém a condução das relações com Estados estrangeiros apenas ao governo central, reiterando os princípios tradicionais centralizadores que sempre orientaram a política externa nacional.

Essa atuação parece não atingir os contatos informais, “mas apenas os formais, que se pretenda atribuir validade jurídica, não afastando a validade de contratos informais entre unidades federadas brasileiras e Estados independentes ou unidades desses Estados” (PRAZERES, 2005, p. 308; BANZATO; MONTE, 2018).

Dessa forma, embora haja a perseverança de uma lacuna no ordenamento jurídico-legal nacional, os estudos sobre o tema confirmam o crescente desenvolvimento do espaço de inserção desses atores para além das fronteiras nacionais e projetam o envolvimento destas entidades subnacionais no cenário internacional, surgindo assim o fenômeno identificado como paradiplomacia.

6 A PARADIPLOMACIA: CONCEITO, COMPONENTES E MOTIVAÇÕES

Sobre a definição de paradiplomacia, grande parte literatura consultada utiliza o conceito desenvolvido por Noé Cornago Prieto (2004), segundo o qual:

O envolvimento de governo subnacional nas relações internacionais, por meio do estabelecimento de contatos, formais e informais, permanentes ou provisórios (*ad hoc*), com entidades estrangeiras públicas ou privadas, objetivando promover outra dimensão externa de sua própria competência constitucional (PRIETO, 2004, p. 251).

O conceito apresentado pelo autor supracitado demonstra que o fenômeno abrange qualquer conjunto de atividades desenvolvidas no âmbito internacional exercido pelas unidades federativas, pautada na autonomia legal que esses atores possuem, seja por meio de contatos esporádicos ou contínuos. Segundo o autor, existem outras formas de envolvimento das entidades subnacionais no processo da política externa, como a diplomacia federativa, a qual está ligada de forma mais direta ao departamento de relações intencionais de governos centrais.

A Confederação Nacional dos Municípios (2009), ao reportar-se sobre a atuação internacional de entidades subnacionais, também segue nesse sentido e retrata como tal qualquer tipo de ação exercida pelo poder público por meio de sua estrutura burocrática, ligada às políticas públicas de um determinado local, por mínima que seja essa ação.

Para Mónica Salomón (2011), um dos problemas nessa ampla definição trazida por Prieto (2004) está em não levar em consideração se o desenvolvimento da ação faz ou não parte de uma estratégia externa institucional estruturada como política externa, ou apenas uma atividade que se caracteriza como uma ação pontual. Ou seja, não diferencia um plano de ação de uma simples atuação segmentada, uma vez que para a autora o termo paradiplomacia “denota a política externa subnacional” (SALÓMON, 2011, p. 274) em qualquer circunstância.

É possível verificar, na ótica de Prado (2013), que a paradiplomacia expõe uma possibilidade que os entes subnacionais têm de buscar parcerias para o seu desenvolvimento, independentemente da ação dos respectivos governos centrais. O que significa, aos olhos de Rodrigues, que as entidades subnacionais despertam para a busca de novas políticas para as relações globalizadas (RODRIGUES, 2004).

Portanto, os atores subnacionais têm na inserção internacional uma oportunidade de resolver os constantes desafios e necessidades administrativas, e encontram na paradiplomacia um relevante instrumento para promover suas próprias políticas econômicas, que podem ser voltadas para a atração de investimentos, promoção comercial das empresas locais no âmbito estrangeiro, elaboração de agendas de cooperação política e técnica em áreas de sua competência, como educação, habitação social, mobilidade urbana, saúde e segurança, entre outros desafios (ARAÚJO, 2012; PRADO, 2013; RIBEIRO, 2009).

Assim, é importante que a entidade subnacional possua, em sua hierarquia organizacional, uma estrutura específica para tratar dos assuntos internacionais, ao menos um funcionário capacitado especializado nos assuntos da seara internacional. Essa iniciativa minimiza as possibilidades de descontinuidade nas ações e nas políticas de internacionalização (GHADIE, 2019).

Um fator determinante para que as entidades municipais brasileiras se insiram na paradiplomacia é a relevância demográfica e econômica de uma cidade. Embora o Brasil tenha atualmente 5.570 municípios, muitas regiões sofrem de macrocefalia urbana, isto é, muitos desses são satélites de cidades maiores e dependem fortemente tanto da economia quanto do centro de serviços concentrados no polo regional. “É nessas cidades que, geralmente, se encontram governos municipais que têm burocracias específicas para tratar de assuntos internacionais” (MILANI *et al.*, 2014, p. 68).

As motivações para este novo papel das entidades subnacionais no cenário internacional, em geral, são econômicas, políticas ou culturais (KEATING, 2000 *apud* MARIA-

NO, K.; MARIANO, M., 2005, p. 147). Por conseguinte, destacam-se entre os principais componentes da atividade paradiplomática a promoção comercial e econômica no campo externo, além da cooperação transnacional. Na visão dos autores Karina P. Mariano e Marcelo P. Mariano (2005), a cooperação é possível quando possibilita o estabelecimento de objetivos comuns aos atores envolvidos:

A cooperação possibilita o estabelecimento de objetivos comuns entre países e a constituição de normas e estruturas no seio das quais acordos podem ser concretizados. Facilita também a criação de consenso entre os atores sobre os comportamentos aceitáveis a serem compartilhados, ao promover maior intercâmbio de informações, sendo este elemento essencial, pois ajuda na adoção descentralizada de regras e no estabelecimento de padrões de desempenho a serem supervisionados. (MARIANO, K.; MARIANO, M., 2005, p. 144).

Outro importante componente da atividade internacionalizada diz respeito ao financiamento internacional ou empréstimos de agências públicas internacionais, como o Banco Mundial, Fundo Monetário Internacional (FMI), entre outros. Esses recursos, sendo usados mais pelos países em desenvolvimento, como Brasil e Índia, enquanto que os países desenvolvidos do Norte, como Canadá, caracterizam-se como potenciais financiadores.

Mecanismos como programas e redes de cooperação multilateral entre entidades subnacionais são alguns dos elementos que alavancaram o desenvolvimento da paradiplomacia no Brasil (SALOMÓN, 2011). O uso desses mecanismos realça a importância da temática cooperação descentralizada e da integração regional, visando o espaço de atuação que se abre para os atores subnacionais nesse cenário, para além das permeáveis divisas nacionais, especialmente para as cidades que se situam na faixa de fronteira, como o estudo de caso em questão [...], e da integração regional do Mercosul, “que devem ser levados em consideração na elaboração de políticas públicas, por parte de governos subnacionais localizados em áreas fronteiriças e, principalmente, pelos Estados partes mercosulinos” (BANZATTO; PRADO, 2014, p. 22).

Há uma forte tendência no contexto da cooperação internacional que promove a atuação dos governos locais como atores internacionais, assumindo diferentes perspectivas para a solução de seus problemas de acordo com o perfil e necessidades locais, em alguns casos, posicionamentos que não dependem unicamente do Estado Central.

Nesse universo, ressalta-se a cooperação internacional descentralizada (CID), que representa um conceito novo na dinâmica de cooperação internacional para o desenvolvimento, modalidade que possibilita “imprimir uma nova dinâmica nas relações subnacionais internacionais e conseqüentemente colocar esses entes em contato direto, servindo de marco da descentralização do poder estatal” (PRADO, 2016, p. 25).

De acordo com a entidade municipalista Frente Nacional de Prefeitos (2019), a cooperação internacional descentralizada (CID) é um mecanismo de intercâmbio de conhecimentos e de recursos econômicos, materiais e humanos entre países com o objetivo de fomentar o desenvolvimento, que traz oportunidades para o ator subnacional exercer um papel internacional por meio de trocas de experiências e boas práticas com parceiros que têm as mesmas características.

Segundo a CNM (2009, p. 38) a CID pode se “dar de forma autônoma, sem muitas vezes ter respaldo ou reconhecimento do governo central”. Dessa maneira, permite às cidades brasileiras aprimorarem suas políticas públicas de governança local, manterem uma relação de comunicação e intercâmbio de experiências, conhecerem outras realidades e formas de aplicação, e ainda exporem suas ações, que também podem servir de exemplo.

Isso possibilita também a linha de conduta referendada pela Agência Brasileira de Cooperação (ABC), entidade que integra a estrutura do Ministério das Relações Exteriores (MRE), que tem como atribuição coordenar e acompanhar os programas e projetos brasileiros de cooperação técnica, entre outras, que são executados com base nos acordos firmados pelo Brasil com outros países e organismos internacionais. De acordo com a ABC, os programas e projetos de cooperação técnica internacional que trilham o caminho do desenvolvimento geram benefícios em importantes setores como desenvolvimento social, educação, gestão pública, meio ambiente, mobilidade urbana, moradia e saúde, entre outras áreas (BRASIL, 2018).

O crescimento gradual da participação de entidades subnacionais nas propostas de cooperação são impulsionadas pela mudança do olhar e ação da cooperação internacional para o desenvolvimento, na qual não apenas os países do Norte, mas também “os países do Sul passam a figurar como doadores ou promotores de cooperação prestada, conferindo novos espaços de diálogo e interação para com as entidades subnacionais” (PRADO, 2016, p. 26).

Por conseguinte, a cooperação internacional representa experiências inovadoras e criativas de políticas locais, as quais podem ser aplicadas por outras cidades, o que significa a melhora de uma situação insatisfatória ou a criação de serviços públicos que tragam benefícios aos cidadãos e as comunidades. Suas modalidades incluem cidades-irmãs, cooperação multinível, isto é, que conta com a participação de diversas instâncias: nacional, regional ou internacional, e ainda as redes de cooperação (SERRA, 2009).

Evidencia-se assim as oportunidades e motivações para as entidades subnacionais adotarem uma perspectiva que contrapõe a clássica exclusividade do Estado central no domínio pleno da política internacional, que abre caminho para a crescente atuação dos governos subnacionais. Além disso, em algumas situações, há um movimento que segue o incentivo do governo central e regional, como no caso da inscrição do município de Dou-

rados na Rede Mercocidades, no final da década de 2000 (GHADIE, 2019). Nesse sentido, Brian Hocking (2004) sugere que:

Em contraposição à imagem realista/estatocêntrica da política internacional, existe aquela que foca os efeitos da interdependência econômica, as mudanças tecnológicas e os avanços na comunicação. Este conjunto criou, imediatamente, a oportunidade, o desejo e a necessidade de as localidades adotarem uma perspectiva internacional e, no caso dos governos centrais, de incentivarem o envolvimento controlado de regiões em áreas específicas das relações exteriores (HOCKING, 2004, p. 82).

É importante salientar que o papel de atuação subnacional no cenário internacional tem como ênfase substancial questões relacionadas à *low politics*, isto é, à baixa política, com novos temas da agenda internacional inerentes à competência dos governos subnacionais (questões econômicas, sociais, entre outras), motivando-os na busca de oportunidades de desenvolvimento com o fim de responder aos novos desafios (MORAIS, 2011).

7 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ao longo do artigo, demonstrou-se que a ampliação da produção acadêmica sobre paradiplomacia e de governos subnacionais, em especial em municípios, esteve relacionada com o crescimento da atuação internacional desses atores após o processo de redemocratização e a ampliação dos fluxos transnacionais de informações, pessoas e mercadorias – conhecido como “globalização”.

A literatura brasileira sobre o tema foi influenciada pelas obras do neoliberalismo, em especial a teoria da interdependência complexa de Robert Kehohane e Joseph Nye. Também se percebeu a influência da obra de Noé Cornago Prieto sobre os autores brasileiros. Identificou-se uma ausência de discussão, à luz de outras teorias, mais crítica sobre o conceito de paradiplomacia e das diferentes estratégias internacionais. Ademais, os estudos enfatizam aspectos e limitações legais da inserção internacional das cidades.

Observou-se, por consequência, um grande número de estudos de casos, em especial de prefeituras de grandes cidades, em especial as governadas pelo Partido dos Trabalhadores (PT). Ademais, os estudos enfatizam os sucessos da paradiplomacia. Salvo Ghadie (2019), não se encontram estudos de caso sobre fracassos e problemas ocorridos nesse processo. Ressalte-se que, muitas vezes, dos erros e fracassos podem se extrair lições valiosas.

Ainda está em aberto um grande campo de trabalho para estudos de inserção de cidades médias e pequenas, em especial as situadas no interior do Brasil e em áreas de fronteiras, onde a realidade é diversa das grandes cidades. Assim como uma discussão mais crítica sobre aspectos teóricos metodológicos dos conceitos sobre inserção de governos subnacionais.

REFERÊNCIAS

- ARAÚJO, Izabela Viana de. **A influência partidária no nível municipal: paradiplomacia na cidade de São Paulo**. 2012. 100 fl. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais) - Instituto de Relações Internacionais, Universidade de São Paulo. São Paulo.
- BANZATTO, Arthur P. A.; PRADO, Henrique S. A. A paradiplomacia, cooperação descentralizada e a integração fronteiriça no Mercosul. **Boletim Meridiano** 47, v. 15, n. 141, p. 18-24, jan./fev. 2014.
- BANZATTO, A.P. A.; MONTE, Deborah. O federalismo e a normatização da atuação internacional das unidades federadas: uma análise comparativa entre Argentina e Brasil. **Monções: Revistas de Relações Internacionais da UFGD**, v. 6, p. 303-336, 2018.
- BRASIL. Constituição da república federativa do Brasil de 1988. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm. Acesso em: 18 nov. 2019.
- BRASIL. MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES. **Página Inicial**. 2018. Disponível em: <http://www.abc.gov.br/>. Acesso em jan. 2019.
- HOCKING, Brian. Regionalismo: uma perspectiva das relações internacionais. *In*: VIGEVANI, Tullo; WANDERLEY, Luiz Eduardo *et al.* (Orgs.). **A dimensão subnacional e as relações internacionais**. São Paulo: Edusc, p. 77-107, 2004.
- CASTELO BRANCO, Álvaro Chagas. **Paradiplomacia & entes não centrais no cenário internacional**. 1. reimpr. Curitiba: Juruá Editora, 2011.
- CASTELLS, Manuel (Org.). **A sociedade em rede**. 6. ed. São Paulo: Paz e Terra, 698 p., 2011.
- CONFEDERAÇÃO NACIONAL DOS MUNICÍPIOS – CNM (Distrito Federal) (Org.). **Estudo: Observatório da Cooperação Descentralizada no Brasil / Confederação Nacional dos Municípios**. Brasília: CNM, 2009. 128 p.
- FRENTE NACIONAL DE PREFEITOS. Histórico e Visão. 2019. Disponível em: <http://www.fnp.org.br/fnp/historico>. Acesso em: jan. 2019.
- FRENTE NACIONAL DE PREFEITOS. COOPERAÇÃO DESCENTRALIZADA E REDES INTERNACIONAIS. INSTITUIÇÕES E REDES INTERNACIONAIS. Disponível em: <http://www.fnp.org.br/internacional/instituicoes-e-redes-internacionais>. Acesso em: jan. 2019.
- GHADIE, Aida Mohamed Ghadie. **A inserção internacional das cidades médias na faixa de fronteira: o caso da cidade de Dourados**. 2019. 146f. Dissertação (Mestrado em Fronteiras e Direitos Humanos) - Faculdade de Direito e Relações Internacionais, Universidade Federal da Grande Dourados. 2019.
- INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA – IBGE, 2017. Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/>. Acesso em: mar. 2019.
- JAKOBSEN, Kjeld. Poder local e relações internacionais. *In*: RODRIGUES, Gilberto M. A.; XAVIER, Marcos, *et al.* (Orgs.). **Cidades em relações Internacionais análises e experiências brasileiras**. SP, p. 19-33, 2009.

KUGELMAS, Eduardo; BRANCO, Marcello Simão. Os governos subnacionais e a nova realidade do federalismo. *In: VIGEVANI, Tullo; WANDERLEY, Luiz Eduardo (Orgs.). A dimensão subnacional e as relações internacionais*. SP: Educ; Fundação Editora da Unesp; Fapesp, SP, p. 161-188, 2005.

LAKATOS, Eva Maria; MARCONI, Marina de. **Fundamentos de Metodologia Científica**. São Paulo: Atlas, 2003.

LINDGREN-ALVES, José Augusto **A década das conferências: 1990-1999**. Brasília: FUNAG, 2018.

MARIANO, Karina P. L.; MARIANO, Marcelo P. Governos subnacionais e integração regional: considerações teóricas. p. 131-160. *In: VIGEVANI, Tullo; WANDERLEY, Luiz Eduardo (Orgs.). A dimensão subnacional e as relações internacionais*. SP: Educ; Fundação Editora da Unesp; Fapesp, SP, 331 p. 2005.

MARIANO, Marcelo P.; BARRETO, Maria Inês. Questão subnacional e integração regional: o caso do Mercosul. *In: VIGEVANI, Tullo; WANDERLEY, Eduardo Luiz et al. (Orgs.). A dimensão subnacional e as relações internacionais*. SP: Educ; Fundação Editora da Unesp; SP: Educ, p 21-47, 2004.

MILANI, Carlos Roberto Sanchez *et al.* **Atlas da política externa brasileira**. Buenos Aires: Clacso, 2014. 152 p.

MORAIS, Maria Cezilene Araújo de. **Paradiplomacia no Brasil: uma abordagem sobre a inserção internacional de municípios paraibanos a partir do programa plano diretor**. 2011. 129f. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais) – Programa de Pós-Graduação, Universidade Estadual da Paraíba, João Pessoa.

PECEQUILO, Cristina Soreanu. Política Internacional. **Funag – Fundação Alexandre Gusmão**. 2012. Disponível em: http://funag.gov.br/loja/download/1004-Manual_do_Candidato_-_Politica_Internacional.pdf. Acesso em: 10 jan. 2018.

PRADO, Henrique Sartori de Almeida. **Inserção dos atores subnacionais no processo de integração regional: o caso do Mercosul**. Ed. UFGD, 2013.

PRADO, Henrique Sartori de Almeida. **A cooperação descentralizada e a política para a fronteira no Brasil: o caso das cidades-gêmeas de Ponta Porã e Pedro Juan Caballero**. 2016. 318f. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Instituto de Estudos Sociais e Políticos, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2016.

PRAZERES, Tatiana Lacerda. Por uma atuação constitucionalmente viável das unidades federadas brasileiras ante os processos de integração regional. *In: VIGEVANI, Tullo; WANDERLEY, Luiz Eduardo et al. (Orgs.). A dimensão subnacional e as relações internacionais*. São Paulo: EDUSC, p. 283-312, 2004.

PRIETO, Noé Cornago. O outro lado do novo regionalismo pós-soviético e da Ásia-pacífico: a Diplomacia federativa além das fronteiras do mundo ocidental. *In: VIGEVANI, Tullo; WANDERLEY, Luiz Eduardo et al. (Orgs.). A dimensão subnacional e as relações internacionais*. São Paulo: EDUSC, p. 283-312, 2004.

RIBEIRO, Maria Clotilde Meirelles. **Globalização e novos atores: a paradiplomacia das cidades brasileiras**. Salvador: Edufaba. 2009.

RIO DE JANEIRO. **Relações internacionais**. Disponível em: <http://www.rio.rj.gov.br/web/relacoesinternacionais>. Acesso em: 27 jan. 2018.

RODRIGUES, Gilberto. A inserção internacional de cidades: notas sobre o caso brasileiro. *In*: VIGEVANI, Tullo; WANDERLEY, Luiz Eduardo *et al.* (Orgs.). **A dimensão subnacional e as relações internacionais**. São Paulo: Educ; Ed. Unesp, SP: Edusc, p. 441-462, 2004.

RODRIGUES, Gilberto. Internacionalismo municipal. *In*: RODRIGUES, Gilberto M. A.; XAVIER, Marcos, *et al.* (Orgs.). **Cidades em relações Internacionais análises e experiências brasileiras**. FASM, SP, p. 35-56, 2009.

SALOMÓN, Mónica. A dimensão subnacional da política externa brasileira: determinantes, conteúdos e perspectivas. *In*: PINHEIRO, Leticia; MILANI, Carlos R.S. (Orgs.). **Política externa brasileira: as práticas da política e a política das práticas**. RJ: Editora FGV, p. 269-299, 2011.

SANTOS, Milton. **Por uma outra globalização: do pensamento único à consciência universal**. 22. ed. Rio de Janeiro: Record, 2012.

SÃO CAETANO DO SUL. SEDETI e suas atribuições, 2018. Disponível em: <https://www.saocaetanodosul.sp.gov.br/page/secretaria-do-desenvolvimento-economico>. Acesso em: 8 dez. 2020.

SCHERMA, Marcio. As fronteiras nas Relações Internacionais. **Monções**, Dourados, v. 1, n. 1, p.102-132, 2012. Semestral.

SERRA, Ana Amélia Alvarez. “Cooperação descentralizada: o caso europeu”. *In*: RODRIGUES, Gilberto M. A.; XAVIER, Marcos, *et al.* (Orgs.). **Cidades em relações internacionais análises e experiências brasileiras**. SP, p. 73-97, 2009.

VIGEVANI, Tullo; WANDERLEY, Eduardo Luiz; BARRETO, Maria Inês; MARIANO, Marcelo Passani. (Orgs.). **A dimensão subnacional e as relações internacionais**. SP: EDUSC: Fundação Editora da UNESP; São Paulo: EDUSC, p. 251-282, 2004.

YAHN FILHO, Armando Gallo. **Relações internacionais e atores subnacionais: região metropolitana de Campinas**. Campinas, SP: Editora Alínea, 2013.

CAPÍTULO 4

ANÁLISE DE POLÍTICAS PÚBLICAS E FRONTEIRAS: UMA PROPOSTA INTERDISCIPLINAR

Déborah Monte¹

Arthur Banzatto²

Janieli Vasconcelos da Paz³

1 INTRODUÇÃO

Como a subárea de Análise de Políticas Públicas (APP) pode incrementar os estudos sobre as políticas para as fronteiras no Brasil? Esta pergunta orienta este trabalho, que tem como objetivo analisar o campo de Análise de Políticas Públicas e apontar elementos que enriqueçam as pesquisas sobre políticas para as fronteiras.

A partir da análise de trabalhos fundamentais sobre as políticas brasileiras para as fronteiras (MACHADO, 2005; MACHADO *et al.*, 2006; MACHADO, 2010; OLIVEIRA, 2015; SCHERMA, 2016; PRADO, 2019), considera-se que um maior diálogo com a disciplina de APP, mobilizando seus conceitos, tipologias e modelos teórico/analíticos, contribui para a interdisciplinaridade do campo e permite maiores rendimentos analíticos, como a comparação das políticas de fronteiras com outras políticas setoriais.

¹ Doutora, mestre e bacharel em Relações Internacionais (PUC Minas). Professora da Faculdade de Direito e Relações Internacionais da Universidade Federal da Grande Dourados (FaDir/UFGD), na graduação em Relações Internacionais e no programa de mestrado em Fronteiras e Direitos Humanos (PMFDH). E-mail: deborahmonte@ufgd.edu.br

² Mestre em Relações Internacionais pela Universidade de Brasília (UnB). Doutorando em Relações Internacionais pela Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC) e Professor do curso de Direito da Universidade Estadual de Mato Grosso do Sul (UEMS/Navirai). E-mail: Arthur.banzatto@gmail.com

³ Especialista em Direitos Difusos e Coletivos (UEMS) e em Regime Próprio de Previdência Social (Damásio). Mestranda no Programa de Mestrado em Fronteiras e Direitos Humanos (PMFDH) da UFGD. E-mail: janieliv@hotmail.com

Este trabalho é exploratório e teórico, cuja análise mapeia os estudos sobre políticas para fronteiras, explorando trabalhos publicados por periódicos revisados por pares contidos no Portal de Periódicos Capes. Busca-se, assim, verificar as principais características da produção acadêmica qualificada no Brasil⁴ sobre o tema, para contribuir com as pesquisas empíricas do campo em agendas futuras de investigação.

Este artigo é organizado da seguinte forma: primeiramente, realiza-se um apanhado geral da disciplina de Análise de Políticas Públicas, apresentando seus objetos, características e principais abordagens conceituais e teóricas. Na sequência, um movimento analítico similar é feito em relação aos estudos sobre políticas para fronteiras no Brasil, destacando suas definições, particularidades do caso brasileiro e principais trabalhos do campo. Após essa caracterização, apresenta-se o mapeamento dos trabalhos encontrados, analisando-os em relação ao seu objetivo e à forma como as concepções de fronteira e políticas públicas aparecem.

A análise demonstra a multiplicidade temática dos trabalhos sobre o fenômeno em tela, fortalecendo o argumento de que os estudos de políticas públicas no Brasil se expandiram horizontalmente, sem um explícito diálogo com conceitos e teorias da APP. O incremento da interdisciplinaridade nesta temática passa, nesse sentido, pela compreensão e pela adoção crítica das contribuições da Análise de Políticas Públicas.

2 ANÁLISE DE POLÍTICAS PÚBLICAS: UMA INTRODUÇÃO

A Análise de Políticas Públicas (APP) é uma subárea da Ciência Política e, desde o final da década de 1940, tem se consolidado em torno de uma análise cientificamente rigorosa dos fenômenos relacionados aos governos e à governança (FARIA, 2013), pesquisando “sobre o que o governo faz, ou deixa de fazer” (SOUZA, 2003, p. 15). Entre as diversas definições, entende-se que uma política pública corresponde a “[...] um fluxo de decisões políticas, orientado a manter o equilíbrio social ou a introduzir desequilíbrios destinados a modificar essa realidade” (SARAIVA, 2006, p. 28). Em outras palavras, “políticas públicas são ações ou omissões governamentais que se destinam a uma coletividade” (ASSIS, 2015, p. 338).

Segundo Souza (2006, p. 23-24), a disciplina originou-se na academia estadunidense e tem como marcos de fundação as contribuições de Laswell, Simon, Lindblom e Easton. Laswell introduziu a ideia de que o conhecimento científico produzido na área deve

⁴ Para os fins deste trabalho, enquadram-se no escopo da academia brasileira artigos que cumpram as seguintes condições: 1) trabalhos escritos artigos escritos por autores/as brasileiros/as em periódicos nacionais ou internacionais; 2) artigos de autores/as estrangeiros/as sobre as fronteiras do Brasil, publicados em periódicos nacionais ou internacionais; 3) artigos sobre outros países/regiões publicados em periódicos brasileiros. Pesquisa no Portal Periódicos Capes (<http://www.periodicos.capes.gov.br>), entre 23 a 27/06/2020, pelos termos “fronteiras” e “políticas públicas”.

dialogar com o governo e com grupos de interesse/sociais. É também de Laswell a concepção de que analisar políticas públicas implica em responder às perguntas “quem ganha o quê, por quê e que diferença faz”. Simon argumentou sobre a racionalidade limitada dos decisores ante à desigualdade de informações completas disponíveis. Nesse contexto, as instituições são importantes por incentivar certos comportamentos dos atores desestimulando a busca de interesses individuais e, assim, superando as limitações da racionalidade. Lindblom, alternativamente, questiona a ênfase na racionalidade dada por Laswell e Simon, teorizando sobre o papel de outros fatores (como das burocracias públicas e dos partidos políticos) na formulação de políticas públicas. A contribuição de Easton diz respeito à concepção de política pública como um sistema de *inputs* (demandas dos atores políticos e sociais) e *outputs* (resultados/efeitos) da política produzida.

A partir do exposto, destaca-se a orientação da APP para fora da academia, buscando ser uma interseção entre cientistas, decisores/agentes políticos e os cidadãos. Nesse sentido, os achados da subárea se orientam para otimizar a solução de problemas sociais e políticos (*policy-oriented*) (JOHN, 2012, p.4). Ademais, a APP é multidisciplinar sendo que interações com a Sociologia, a Administração Pública, a Economia, o Direito e as Relações Internacionais, por exemplo, compõem grande parte dos seus modelos analíticos (JOHN, 2012, p. 2; FÁRIA, 2013, p. 17).

Entende-se que o fortalecimento da APP passa pela consolidação e superação da multidisciplinariedade, avançando em direção à interdisciplinaridade. Isso implica em criticar a rigidez das áreas acadêmicas criando novas análises para fenômenos sociais e políticos. Assim, espera-se que a interdisciplinaridade influencie a maneira como as questões devem ser problematizadas, as opções de políticas disponíveis para o governo e a narrativa utilizada para descrever o comportamento daquelas pessoas afetadas (KELLY, 2009 *apud* FÁRIA, 2013, p. 18). Assim, mais do que agregar modelos de análise e teorias de diferentes disciplinas para responder a um problema de investigação (multidisciplinariedade) (PIAGET, 1972 *apud* FÁRIA, 2013, p. 16), busca-se a interação entre diferentes áreas do conhecimento em uma mesma pesquisa, fomentando o desenvolvimento conceitual e metodológico conjunto (interdisciplinaridade) (SANTOS, 2007 *apud* FÁRIA, 2013, p. 16-17).

No Brasil, o crescente o interesse pela APP é influenciado pelas mudanças sociais e políticas ocorridas no período pós-redemocratização (ARRETICHE, 2003, p. 7), sendo majoritariamente composta por diversos estudos de caso sobre políticas setoriais (como saúde e educação), caracterizando-a pela multiplicidade de objetos empíricos. Nesse sentido, há uma expansão horizontal da produção, com vários temas e objetos, sem o mesmo fortalecimento vertical em termos teóricos e analíticos (SOUZA, 2003, p. 16).

Ademais, entende-se a necessidade de explicitar a abordagem teórica na qual o trabalho se insere como condição necessária para o fortalecimento do debate acadêmico. En-

tende-se, assim, que o primeiro ponto que eu lembraria para uma agenda de pesquisa em políticas públicas é que os projetos tenham uma sustentação teórica (REIS, 2003, p. 13).

Na Ciência Política, disciplina mãe da APP, destacam-se cinco abordagens gerais que buscam explicar como políticas são feitas e implementadas: 1) *abordagens institucionais*: analisam a influência das regras formais, como Parlamento, o sistema legal e as burocracias públicas, nas decisões e nos resultados políticos; 2) *abordagens de grupos e redes*: analisam o papel das associações e grupos, atuando dentro e fora das instituições políticas, no desenho das políticas públicas e seu processo decisório; 3) *abordagens exógenas*: aquelas que consideram fatores externos ao sistema político (como aspectos sociais e econômicos) como variáveis explicativas das políticas públicas; 4) *abordagem da escolha racional*: análise de como as preferências e a estratégia de interação entre os atores explicam as decisões e as políticas produzidas; 5) *abordagens ideacionais*: consideram o papel das ideias, do conhecimento e das crenças dos atores no processo político (JOHN, 2012, p. 12).

Relativamente à subdisciplina de APP, destaca-se o trabalho de Lowi (1972) que classifica as políticas em relação à abrangência de seus impactos e à arena em que foi originada, distinguindo-as em *distributivas* (aquelas que alocam bens e serviços a pequenas coletividades utilizando recursos difusos da sociedade) e *redistributivas* (aquelas que atendem a demandas particulares de grandes coletividades, sendo que os recursos utilizados para sua implementação são concentrados em uma pequena parcela economicamente favorecida da sociedade). Além dessas categorias, as políticas públicas podem ser *regulatórias* (aquelas que normatizam o funcionamento das atividades e serviços públicos de determinado setor) e *constitutivas* (aquelas que dizem respeito às regras do jogo político que estruturam os procedimentos gerais para elaborar e implementar as políticas) (LOWI, 1972; ASSIS, 2015, p. 339).

Há, ainda, outras classificações das políticas públicas como *compensatórias* (destinadas a compensar as desigualdades de grupos sociais e promover igualdade de oportunidade) e *setoriais* (classificação referente ao setor/pauta da ação governamental) (ASSIS, 2015, p. 339). Ademais, Secchi (2013) contribui para a identificação dos tipos de atores envolvidos no processo das políticas públicas como governamentais (políticos, burocratas e juizes, por exemplo) e não governamentais (grupos de interesse, partidos, ONGs, mídia e organismos internacionais).

Outra importante contribuição teórico/analítica corresponde ao ciclo das políticas públicas. Em linhas gerais, as etapas do ciclo adequadas à análise do contexto latino-americano são (SOUZA, 2006, p. 29-30; SARAIVA, 2006. P. 32-35):

Formação da agenda: quando um tema passa a ser um problema e entra na lista de prioridades do poder público;

Elaboração: delimitação do conteúdo da política, avaliação dos custos e do alcance, e definição das medidas exatas que devem ser tomadas;

Formulação: processo decisório, que implica na seleção da alternativa mais interessante aos atores envolvidos no processo político;

Implementação: uma vez formulada, é a etapa de preparação para colocar em prática a política pública, com a elaboração de planos, metas e estratégias;

Execução: conjunto de medidas que coloca em prática os objetivos estabelecidos para a política na fase da implementação;

Avaliação: mensuração, a *posteriori*, dos efeitos da política pública.

Entre tais etapas, destacam-se os estudos sobre a avaliação (SARAIVA, 2006. P. 35). Uma discussão relevante diz respeito às avaliações de efetividade, eficácia e eficiência das políticas públicas (ARRETICHE, 1998). Por *efetividade* se entende a análise da relação entre a implementação de um determinado programa e seus impactos e/ou resultados, isto é, seu sucesso ou fracasso relativo a uma mudança nas condições sociais prévias da coletividade-alvo da política em avaliação. Sendo assim, avaliar a efetividade implica em estabelecer uma relação de causa e efeito entre política pública e solução do problema.

A avaliação da *eficácia* corresponde à relação entre os objetivos explícitos de uma política e seus resultados. De maneira geral, essa avaliação é realizada analisando as metas propostas e as metas alcançadas pela política, ou os instrumentos previstos para sua implementação, e aqueles efetivamente empregados, sendo uma avaliação pelos próprios termos de uma política, com critérios internos. Avaliar a *eficiência*, por seu turno, corresponde a mensurar o esforço empregado na execução de uma determinada política e os resultados alcançados. Em outras palavras, investiga-se o uso eficiente dos recursos/gastos públicos (ARRETICHE, 1998).

Destaca-se que esta visão sequencial do ciclo é uma forma didática de compreender o processo das políticas públicas, que é, na realidade mais complexo e menos linear do que as etapas pressupõem (SARAIVA, 2006. P. 32). Há, nesse sentido, contribuições que questionam as limitações da linearidade e da racionalidade da abordagem do ciclo de políticas públicas. Destaca-se, entre elas, o modelo *garbage can* que argumenta que as alternativas de escolhas de políticas públicas estão em um ambiente similar a uma “lata de lixo”: há muitos problemas para poucas soluções disponíveis aos decisores no momento da decisão (COHEN; MARCH; OLSEN, 1972 *apud* SOUZA 2006, p. 32).

Esse breve panorama não esgota os conceitos e modelos da APP, porém, destaca pontos relevantes para o debate interdisciplinar sobre as políticas para fronteiras, considerando as particularidades da produção da área no Brasil. Sendo assim, a próxima seção faz um mapeamento dos estudos sobre fronteiras com vistas a elucidar as interlocuções entre as matérias.

3 ESTUDOS SOBRE POLÍTICAS PÚBLICAS PARA FRONTEIRAS NO BRASIL: O ESTADO DA ARTE

As fronteiras são objetos de teorização de diferentes disciplinas como a Geografia, a História e as Relações Internacionais. Dado seu caráter polissêmico, tal fenômeno pode ser observado em consideração a diferentes dimensões (cultural, econômica, política ou social) e perspectivas teóricas. Mesmo com a multidisciplinaridade característica dos estudos sobre fronteiras, a Geografia, especialmente a Geografia Política, dedica-se mais intensivamente à teorização desse fenômeno e à criação de tipologias (NEWMAN, 2017, p. 1).

Interessam, primeiramente, as definições da Geografia Política aos vários sentidos dos termos, em inglês, referentes à fronteira: *border*, *boundary* e *frontier*. *Border* é um conceito político que define os limites territoriais do Estado e sua competência, isto é: uma linha abstrata estabelecida entre os países. *Boundary* é um conceito mais flexível e se refere às margens territoriais do estado que refletem características das populações que ali vivem. *Frontier*, por seu turno, corresponde à uma *zona de fronteira*, espaço onde as relações humanas e sociais são marcadas pela presença da linha da fronteira (NEWMAN, 2017, p. 1; MONDARDO, 2018, p. 37-38). Tal perspectiva dialoga com conceito de “fronteira-interface” (MONDARDO, 2018, p. 69), que reconhece que a fronteira “além de dividir também une, integra, transmite, hibridiza, ‘deixa passar’” (MONDARDO, 2018, p. 28), sendo um *locus* que “incita o movimento contínuo de pessoas, mercadorias e informações” (MONDARDO, 2018, p. 68).

Relativamente às especificidades brasileiras, primeiramente, a Constituição Federal (1988, Art. 20, § 2º) estabelece a faixa de fronteira como “até cento e cinquenta (*sic*) quilômetros de largura, ao longo das fronteiras terrestre, [...] considerada fundamental para defesa do território nacional, e sua ocupação e utilização serão reguladas em lei”. Percebe-se que o texto constitucional atribui um peso à defesa nacional para a governança das fronteiras.

Considera-se, ademais, que “as sedes dos municípios localizados na faixa de fronteira ou região de fronteira podem ser consideradas como cidades de fronteira para efeito de políticas de desenvolvimento urbano” (MACHADO, 2010, p. 65). Entre os municípios localizados na extensão da faixa de fronteira destacam-se as cidades-gêmeas, isto é: “aqueles núcleos localizados de um lado e outro do limite internacional cuja interdependência é com frequência (*sic*) maior do que de cada cidade com sua região ou com o próprio território nacional” (MACHADO, 2010, p. 66).

Compreender as especificidades e complexidades do caso brasileiro é condição necessária para a produção de políticas públicas atualizadas e positivamente avaliadas. Alguns trabalhos da academia brasileira são fundamentais para a compreensão do campo

das políticas para fronteiras. Destaca-se o trabalho de Machado (2010, p. 69-71) que elenca aspectos que devem ser considerados em estudos e tipologias sobre o desenvolvimento urbano das cidades fronteiriças, organizando-os nos eixos histórico-geográfico, institucional, econômico-espacial, político e cultural.

Oliveira (2015) contribui no esforço de categorizar as relações existentes nas fronteiras, a partir dos eixos integração funcional e integração formal, identificando-as como: a) *Fronteiras Distantes*; b) *Fronteiras Crespas*; c) *Fronteiras Vibrantes*; e d) *Fronteiras Protocolares*. Relativamente às políticas públicas, Oliveira (2015, p. 252) destaca que: “Verificaram-se, no rolar destes anos, que muito do que ocorre nas fronteiras é dado pela ausência de políticas públicas ou sua inadequação e ineficácia e também por um conjunto de leituras equivocadas e enviesadas sobre o processo de integração em curso [...]”. Essa concepção chama atenção para a necessidade de maior interlocução entre os estudos fronteiriços e a APP, uma vez que não são explicitados os critérios utilizados para classificar tais políticas como ineficazes.

Ainda, as contribuições de Scherma (2016) apontam as rupturas e continuidades das políticas federais para as fronteiras do Brasil, demonstrando que a redemocratização e o fim do regime autoritário militar não mudaram, automaticamente, o tratamento do tema. Assim, a visão de fronteira como local de tensões, defesa, segurança nacional e vigilância demorou a ser complementada pela percepção de fronteira como propícia à integração e à cooperação regional, ao desenvolvimento local e à interação entre entes subnacionais de diferentes Estados. A mudança progressiva nas diretrizes resultou na criação do Programa de Promoção do Desenvolvimento da Faixa de Fronteira – PDFF (2003) e da Comissão de Desenvolvimento da Faixa de Fronteira – CDIF (2010), empirias expoentes para este tema.

Um recente marco nesta produção acadêmica é a publicação da obra *Fronteiras do Brasil: uma avaliação de política pública*, em 2018, pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea) (PÊGO; MOURA, 2018). O livro é composto por diversos capítulos que abordam as políticas públicas relativamente aos seus marcos teóricos e institucionais, suas características gerais e suas avaliações, além de ser *policy-oriented*, isto é: sugere mudanças e adequações nas políticas públicas a partir das análises realizadas.

A breve apresentação dos trabalhos centrais do campo não esgota a discussão e condiciona o conhecimento mais profundo da produção acadêmica. Sendo assim, a pesquisa realizada no Portal de Periódicos Capes por trabalhos com as expressões “fronteiras” e “políticas públicas” (publicados entre 2010 e 2019) resultou em 1.949 artigos. Destes, 22 contribuem com o objetivo desta investigação, organizados no quadro 1.

QUADRO 1 – Artigos publicados na academia brasileira sobre políticas públicas para fronteiras (2010 a 2019).

TÍTULO/AUTORIA/ ANO	OBJETIVO	CONCEPÇÃO DE FRONTEIRA	CONCEPÇÃO DE POLÍTICA PÚBLICA
A pós-graduação na Universidade Federal da Fronteira Sul: interiorização e redução de assimetrias em uma região de fronteira (TREVISOL, 2015).	Descrever a implementação da Universidade Federal da Fronteira Sul analisando como uma UF situada em região de fronteira lida com problemas sociais do seu contexto.	Crítica ao foco em segurança que as políticas públicas têm em relação à fronteira.	Sem definição específica.
Negação de Direitos Socioassistenciais para transfronteiriços indocumentados: desafios para as cidades gêmeas (SILVA; UGOSKI; DRAVANZ, 2017).	Dar visibilidade e problematizar a situação dos transfronteiriços indocumentados nas cidades gêmeas brasileiras que necessitam da proteção social, mas não conseguem ou são atendidos informalmente.	Crítica à ausência de acordos entre os países limítrofes que permitam o acesso a serviços e benefícios socioassistenciais a não brasileiros e não residentes no Brasil.	Sem definição específica.
<i>Legislación y política pública regional sobre contrataciones administrativas como un medio de integración centroamericana: un primer acercamiento</i> (ARRIEN SOMARRIBA, 2018).	Analisar a possibilidade de adoção do Direito Comunitário e de políticas comuns de contratações administrativas por meio de instituições regionais supranacionais na América Central.	Fronteiras como <i>locus</i> de integração, políticas comuns e supranacionalidade.	Sem definição específica.

TÍTULO/AUTORIA/ ANO	OBJETIVO	CONCEPÇÃO DE FRONTEIRA	CONCEPÇÃO DE POLÍTICA PÚBLICA
Saúde na linha de fronteira Brasil-Uruguai: pactos e protagonismos dos atores locais (FAGUNDES <i>et al.</i> , 2018).	Resgatar o papel dos gestores e seu protagonismo, visando à atenção à saúde no plano local, considerando os atos binacionais.	Análise da relação entre os pactos e protocolos transfronteiriços na área da saúde e a atuação dos atores políticos na faixa de fronteira em dois pares de cidades-gêmeas entre Brasil e Uruguai.	Nível de institucionalidade marcado pela capacidade pública de planejar e executar ações de saúde pública.
Fronteiras Brasileiras: Evolução da agenda e redes de atores no Congresso Nacional: (1990-2016) (MARIÉ, 2017).	Identificar as redes de atores políticos formadas em torno da temática das fronteiras considerando a agenda legislativa brasileira (1990-2016).	Contraposição das ideias de fronteira como fenômeno somente associado à segurança e a definição da atuação estatal e de fronteira como <i>locus</i> de transição e complexidade.	Resultado da interação de uma pluralidade de atores em redes, que interagem em um arranjo institucional, a partir de seus múltiplos interesses.
História, Memória, Identidades e políticas públicas: a singularidade da Fronteira Oeste do Rio Grande do Sul (COLVERO; SEVERO, MELO, 2016).	Estabelecer aproximações entre os termos história, memória e identidade como elementos importantes na compreensão das sociedades das e políticas públicas, especialmente as de fronteiras.	O texto ressalta que as políticas públicas em região de fronteira necessitam de compreensão da realidade social local, de acordo com as especificidades locais e regionais.	Política Pública como “planejamento estratégico situacional” que deve abarcar a intencionalidade dos atores do governo e dos demais atores envolvidos.
A Paradiplomacia, a cooperação descentralizada e a integração fronteiriça no Mercosul (BANZATTO; PRADO, 2014).	Analisar a paradiplomacia e a cooperação descentralizada no Mercosul.	Fronteira como <i>locus</i> de cooperação, integração e inserção internacional dos entes subnacionais.	Ações e omissões dos governos.

TÍTULO/AUTORIA/ ANO	OBJETIVO	CONCEPÇÃO DE FRONTEIRA	CONCEPÇÃO DE POLÍTICA PÚBLICA
Ações Estatais ou Políticas Públicas? Fronteiras, Fluxos Migratórios e Política Migratória (ARAÚJO; PEREIRA; RODAS, 2019).	Analisar o estado da arte sobre as políticas públicas brasileiras em relação às migrações internacionais, considerando as especificidades do federalismo brasileiro.	Fronteiras como trajetos prioritários para fluxos migratórios, contrapondo-se à ideia de fronteiras como barreira de proteção aos imigrantes.	Políticas públicas como um conjunto coordenado de atividades realizadas por autoridades governamentais que se categorizam em, ao menos, três etapas: formulação, implementação e avaliação.
Agenda regional da saúde no Mercosul: arquitetura e temas (QUEIROZ; GIOVANELLA, 2011).	Descrever como o tema da saúde se insere no arranjo institucional do Mercosul.	Concepção de que as fronteiras não devem limitar a garantia de direitos sociais e da saúde, podendo constituir um novo centro de regulação para a saúde.	Categorização de políticas públicas em políticas setoriais.
Educação técnica e integração: a política de criação dos Institutos Federais de Fronteiras (LEGNANI; SOUZA, 2019).	Compreender e analisar como se efetiva a política de implantação de Institutos Federais de Fronteira.	Sem definição específica, porém foram comparados dois Institutos Federais de Fronteiras e a oferta de cursos binacionais.	Sem definição específica, porém indica que é papel do Estado a implantação de políticas públicas para área social e educacional.
<i>Apuntes para pensar una ecología política de los territorios fronterizos</i> (PAREDES, 2018).	Contribuir para a resignificação das fronteiras na América Latina pelo prisma da ecologia política.	Aborda a resignificação das fronteiras na literatura, e destaca a potencialidade de se pensar as fronteiras a partir da ecologia política, salientando as relações de poder em torno da natureza.	Sem definição específica, mas aponta que as políticas públicas de fronteiras recebem menor atenção governamental na América Latina e que a visão é comumente associada à defesa nacional.

TÍTULO/AUTORIA/ ANO	OBJETIVO	CONCEPÇÃO DE FRONTEIRA	CONCEPÇÃO DE POLÍTICA PÚBLICA
Goeconomia do Aquífero Guarani-Serra Geral: uma abordagem preliminar (GRAÇA; CARDOSO; PACHECO, 2015).	Analisar preliminarmente o contexto do Aquífero Guarani em relação à dinâmica do mercado da água, da gestão das políticas públicas e da disponibilidade de informações entre os decisores.	Diferenciação de fronteiras administrativas, fronteiras gestoras e fronteiras naturais a partir de uma abordagem Geoeconômica.	Políticas públicas como a intervenção do Estado quando há “falhas de mercado”, isto é: externalidades como a ausência de um bem público puro e informações assimétricas.
Por fronteiras dobráveis no limiar da linha entre o Brasil e o Paraguai (SANTOS; LEITE; VERA, 2019).	Apresentar uma concepção cultural teórico-empírica sobre a vida na Faixa de Fronteira entre e Sete Quedas-MS e o Distrito de <i>Pindoty Porã (PY)</i> .	As fronteiras são móveis e flexíveis, compondo a vivência dos sujeitos.	Políticas públicas como ações governamentais.
Mesorregião Grande Fronteira do Mercosul: perfil locacional do desenvolvimento regional (LIMA; EBERHARDT, 2010).	Analisar o perfil das desigualdades regionais na área de abrangência na região Grande Fronteira do Mercosul (GFM).	Faz referência às fronteiras como local com particularidades espaciais capazes de esclarecer um padrão de desenvolvimento econômico regional diferenciado.	Aponta que o Estado, por meio de políticas públicas, pode estimular o fomento de atividades produtivas e desenvolvimento econômico regional.
Análise das Políticas Públicas para o desenvolvimento da Faixa de Fronteira (KÜGRER <i>et al.</i> , 2017).	Identificar as principais políticas implementadas na FF brasileira, buscando apresentar as evidências de seus reflexos na evolução dos indicadores nas dimensões educação, saúde, emprego e renda, calculados para os anos de 2005 e 2011.	Definições claras sobre a faixa de fronteira brasileira, sua extensão e características.	O artigo apresenta um estudo sobre as políticas públicas desenvolvidas para a faixa de fronteira brasileira. Não define especificamente o termo, mas menciona assuntos como produção, estruturação e avaliação de políticas públicas.

TÍTULO/AUTORIA/ ANO	OBJETIVO	CONCEPÇÃO DE FRONTEIRA	CONCEPÇÃO DE POLÍTICA PÚBLICA
A Amazônia na rota das migrações. O caso dos haitianos e os desafios às políticas públicas (SILVA, 2015).	Analisar a presença haitiana nas fronteiras amazônicas e em Manaus apontando a falta de políticas públicas que incluam imigrantes em condição de vulnerabilidade.	Trabalha a imigração nas fronteiras amazônicas, zonas desprovidas de políticas voltadas a imigrantes, gerenciada pelos estados nacionais de acordo com seus interesses.	Sem definição específica. O trabalho ressalta que os haitianos não querem só políticas assistencialistas, mas reivindicam a participação no debate de políticas como cidadãos.
Relevância jurídica dos encadeamentos decisórios e outros processos transfronteiriços: o exemplo de seu impacto sobre barreiras comerciais brasileiras na “guerra dos pneus” (CASTRO; PENA, 2016).	Analisar como a política comercial de restrição de importações de pneus, aplicada no Brasil desde 1990, ilustra a importância de considerar as complexidades domésticas e transfronteiriças.	Fronteira como definidora da soberania estatal, porém permeáveis para a construção de normas transnacionais.	Políticas públicas são ações governamentais, definidas em uma moldura jurídica doméstica, que surge da interação com as relações internacionais.
Políticas públicas e internacionalização da Educação Superior: em pauta a cooperação Sul-Sul (CORTE; MENDES, 2018).	Analisar as principais políticas públicas de internacionalização da educação superior em relação às dinâmicas de cooperação Sul-Sul.	Fronteira como linha divisória abstrata de separação dos Estados.	Referências ao ciclo das políticas públicas (formulação), a avaliação de eficácia e as especificidades das políticas públicas em países em desenvolvimento/Sul Global.
Questão de segurança ou de direitos humanos? A imigração venezuelana e as mudanças na Política Externa Brasileira (NINO, 2018).	Analisar como as mudanças de orientação na política externa brasileira durante o governo Temer impactaram o tratamento das migrações internacionais.	Fronteiras que podem ser utilizadas em um processo de discriminação, controlado pelo Estado, aos migrantes.	Referências ao ciclo das políticas públicas, <i>inputs</i> e <i>outputs</i> .

TÍTULO/AUTORIA/ ANO	OBJETIVO	CONCEPÇÃO DE FRONTEIRA	CONCEPÇÃO DE POLÍTICA PÚBLICA
Concepções sobre o tráfico de mulheres para fins de exploração sexual: um estudo com representantes institucionais no Brasil e em Portugal (ZÚQUETE; SOUZA; DESLANDES, 2016).	Estudar o tráfico de mulheres para exploração sexual no Brasil e em Portugal a partir da ótica das organizações governamentais e não governamentais.	Fronteira como definidoras do território do Estado.	Relaciona a construção de políticas públicas mais eficazes a partir da interlocução com atores da sociedade civil e os indivíduos, sem, no entanto, definir eficácia.
Segurança e desenvolvimento nas políticas de defesa dos países da Organização do Tratado de Cooperação Amazônica (MATOS, 2014).	Analisar como segurança e defesa se relacionam nas estratégias de defesa dos países-membros da Organização do Tratado de Cooperação Amazônica (OTCA).	Fronteira como definidora da soberania estatal, <i>locus</i> de defesa e de desenvolvimento.	Menção ao ciclo de políticas públicas, porém, sem definição específica.
A Imigração na Europa: a ação política da União Europeia para as migrações extracomunitárias (SILVA; AMARAL, 2013).	Analisar qualitativamente a política da União Europeia (UE) para migrações de países externos ao bloco.	Fronteiras como definidoras do território da UE, diferenciando as fronteiras internas e externas.	Políticas públicas como resultado das ações dos Estados da UE.

FONTE: Elaboração dos autores.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este trabalho demonstra as potencialidades de uma agenda interdisciplinar para o estudo das políticas públicas para as fronteiras. Percebe-se, nos trabalhos pesquisados, a diversidade setorial do fenômeno em tela com que são abordados de maneira interligada vários temas (como saúde, educação, defesa nacional, cooperação descentralizada/paradiplomacia, migrações internacionais, integração regional, entre outros). Esse achado fortalece o argumento de que os estudos de políticas públicas no Brasil se expandiram horizontalmente, sem um explícito diálogo com conceitos e teorias da APP.

Souza (2003, p. 17) aponta que a maturidade do campo e a consolidação de uma agenda de pesquisa coesa sobre políticas públicas passa pela elaboração de tipologias analíticas que identifiquem quais variáveis sociais e políticas incidem sobre os resultados das políticas públicas. Busca-se, assim, o distanciamento das abordagens que somente identificam os sucessos ou fracassos de certa política, a partir de uma análise que dissocia a formulação e a implementação das políticas públicas dos processos sociais e políticos em que elas se inserem. Outra sugestão corresponde à adoção de modelos analíticos *bottom-up* (de baixo pra cima) que considerem: a) analisar uma política pública a partir da perspectiva dos seus implementadores e não somente de atores políticos que estão na esfera central; b) considerar a natureza do problema ao qual a política se destina a solucionar; e c) compreender as complexas redes de implementação de uma política.

Seguindo as contribuições de Souza (2003), tais estratégias de investigação contribuem para os estudos das políticas para fronteiras. Como mencionado anteriormente, as faixas fronteiriças, antes unicamente compreendidas como zonas de tensão entre autoridades soberanas, surgem como espaços propícios à integração e cooperação política, econômica e social, a partir dos interesses e necessidades comuns das faixas limítrofes dos Estados vizinhos. Nesse sentido, os problemas das fronteiras não se limitam às questões de segurança e defesa dos Estados, mas permeiam todas as esferas da vida social das coletividades que ali vivem. Interessa, assim, a adoção de políticas públicas que contemplem a diversidade temática das fronteiras, sua complexidade decisória (especialmente em arranjos federativos) e as necessidades dos cidadãos.

Em que pesem os avanços recentes das análises das políticas para fronteiras, abordadas no item anterior, entende-se que uma proposta de fato interdisciplinar passa pela realização dos seguintes movimentos analíticos: a) incluir uma definição específica ao conceito de política pública nos estudos sobre políticas de fronteira; b) apontar e discorrer sobre as atribuições formais e sobre os recursos dos atores políticos e sociais envolvidos no processo; c) evidenciar, em trabalhos que buscam avaliar as políticas, a forma de avaliação utilizada (eficácia, eficiência ou efetividade), os dados e a metodologia utilizada; e d) compreender e incorporar apontamentos dos ciclos das políticas públicas nos trabalhos, no sentido de endereçar as críticas e sugestões de forma mais organizada.

Seguimos na construção de um conhecimento científico com fronteiras mais fluidas!

REFERÊNCIAS

ARAÚJO, José Renato de Campos; PEREIRA, Paula Vitória; RODAS, Bryan Zelmair Sempertegui. Ações Estatais ou Políticas Públicas? Fronteiras, Fluxos Migratórios e Política Migratória. **Confins: Revista franco-brasileira de geografia**. n. 39, mar, 2019.

ARRETCHE, Marta. Dossiê Agenda de Pesquisa em Políticas Públicas. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 18, n. 51, p. 7-9, 2003.

ARRETCHE, Marta. Tendências no estudo sobre avaliação. *In*: RICO, Elizabeth Melo (Org.). **Avaliação de políticas sociais: uma questão em debate**. São Paulo: Cortez, 1998.

ARRÍEN SOMARRIBA, Juan Bautista. Legislación y política pública regional sobre contrataciones administrativas como un medio de integración centroamericana: un primer acercamiento. **Revista do Secretariado do Tribunal Permanente de Revisão**, Brasília, v. 6, n. 12, p. 200-224, ago. 2018.

ASSIS, Marcos Arcanjo de. Políticas Públicas (Tipologias). *In*: CASTRO, Carmem Lúcia Freitas de, GONTIJO, Cynthia Rúbia Braga, PINTO, Luciana Moraes Raso Sardinha (Org.). **Dicionário de Políticas Públicas**. Belo Horizonte: EdUEMG, 490 p, 2015.

BANZATTO, Arthur Pinheiro de Azevedo; PRADO, Henrique Sartori de Almeida. A Paradiplomacia, a cooperação descentralizada e a integração fronteiriça no Mercosul. **Boletim Meridiano 47**, v. 15, n. 141, p. 18-24, jan./fev. 2014.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm. Acesso em: 17 abr. 2020.

CASTRO, Marcus Faro de; PENA, Hugo. Relevância jurídica dos encadeamentos decisórios e outros processos transfronteiriços: o exemplo de seu impacto sobre barreiras comerciais brasileiras na “guerra dos pneus”. **Questio Iuris**. Rio de Janeiro, v. 9, n. 4, p. 1982-2006, 2016.

COLVERO, Ronaldo Bernardino; SEVERO, Marconi; MELO, Alan Dutra de. História, Memória, Identidades e políticas públicas: a singularidade da Fronteira Oeste do Rio Grande do Sul. **Revista Latino Americana de Estudos em Cultura e Sociedade**. v. 2, Ed. Especial, p. 666-684, dez. 2016.

CORTE, Marilene Gabriel Dalla; MENDES, Fernanda Ziani. Políticas públicas e internacionalização da Educação Superior: em pauta a cooperação Sul-Sul. **Educação por Escrito**. Porto Alegre, v. 9, n. 2, p. 380-397, jul./dez. 2018.

FAGUNDES, Helenara Silveira *et al.* Saúde na linha de fronteira Brasil-Uruguai: pactos e protagonismos dos atores locais. **Rev. katálysis**, Florianópolis, v. 21, n. 2, p. 293-304, maio. 2018.

FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de. A multidisciplinaridade no estudo das políticas públicas. *In*: MARQUES, Eduardo; FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de (Orgs.). **A política pública como campo multidisciplinar**. São Paulo: Editora Unesp; Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2013.

GRAÇA, Pedro Borges; CARDOSO, Jorge Rio; PACHECO, Miguel Bessa. Geoeconomia do Aquífero Guarani-Serra Geral: uma abordagem preliminar. **Revista de Direito Econômico e Socioambiental**, Curitiba, v. 6, n. 2, p. 254-268, jul./dez. 2015.

JOHN, Peter. **Analyzing Public Policy**. New York: Routledge, 2. ed. 2012.

KÜGRER, Caroline *et al.* Análise das Políticas Públicas para o desenvolvimento da Faixa de Fronteira. **Ambiente e Sociedade**, São Paulo, v. 20, n. 4, p. 41-62, out./dez. 2017.

LEGNANI, Andréa Marcia; SOUZA, Silvana Aparecida. Educação técnica e integração: a política de criação dos Institutos Federais de Fronteiras. **Revista Latino Americana de Estudos em Cultura E Sociedade**. v. 5, Ed. Especial, maio. 2019.

LIMA, Jandir Ferrera de; EBERHARDT, Paulo Henrique de Cezaro. Mesorregião Grande Fronteira do Mercosul: perfil locacional do desenvolvimento regional. **Redes**. Santa Cruz do Sul, v. 15, n. 2, p. 134-151, maio/ago. 2010.

LOWI, Theodore J. Four Systems of Policy, Politics, and Choice. **Public Administration Review**. v. 32, n. 4, p. 298-310, 1972.

MACHADO, Lia Osório. Cidades na fronteira internacional: conceitos e tipologia. In: NUÑES, Angel; PADOIN, Maria M.; OLIVEIRA, Tito Carlos Machado de. **Dilemas e diálogos platinos**. Dourados: Editora UFGD, 2010.

MACHADO, Lia Osorio. Estado, territorialidade, redes. Cidades-gêmeas na zona de fronteira sul-americana. In: Maria Laura Silveira. (Org.). **Continente em chamas: Globalização e território na América Latina**. 1. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, v. 1, p. 243-284, 2005.

MACHADO, Lia Osorio *et al.* Desenvolvimento da Faixa de Fronteira: uma proposta conceitual-metodológica. In: OLIVEIRA, Tito Carlos Machado de. (Org.). **Território sem Limites**. Estudos sobre Fronteiras. 1. ed. Campo Grande: Editora da Universidade Federal de Mato Grosso do Sul, v. 1, p. 87-112, 2006.

MARIÉ, Solène. Fronteiras Brasileiras: Evolução da agenda e redes de atores no Congresso Nacional: (1990-2016). **Monções: Revista de Relações Internacionais da UFGD**. Dourados, v. 6, n. 12, p. 50-78, jul./dez. 2017.

MATOS, Sérgio Ricardo Reis. Segurança e desenvolvimento nas políticas de defesa dos países da Organização do Tratado de Cooperação Amazônica. **Boletim Meridiano 47**, v. 15, n. 144, p. 10-16, jul./ago., 2014.

MONDARDO, Marcos L. Fronteiras. Da transculturação à transterritorialidade: a emergência de outras cartografias. In: MONDARDO, Marcos L. (Org.). **Territórios de trânsito: dos conflitos entre Guarani e Kaiowá, paraguaios e gaúchos à produção de multi/transterritorialidade na fronteira**. Rio de Janeiro: Consequência, p. 27-127, 2018.

NEWMAN, D. Borders, Boundaries, and Borderlands. In: RICHARDSON, D.; CASTREE, N.; GOODCHILD, M.F.; KOBAYASHI, A.; LIU, W.; R.A. MARSTON (Eds.). **The International Encyclopaedia of Geography**, Chichester: John Wiley & Sons, p. 1-13, 2017.

NINO, Edgar Andres Londono. Questão de segurança ou de direitos humanos? A imigração venezuelana e as mudanças na Política Externa Brasileira. **Mural Internacional**, Rio de Janeiro, v. 9, n. 1, p. 122-137, jan./jun. 2018.

OLIVEIRA, Tito. Para além das linhas coloridas ou pontilhadas - reflexões para uma tipologia das relações fronteiriças. **Revista da ANPEGE**, v. 11, p. 233-256, 2015.

PAREDES, Martha Moneada. Apuntes para pensar una ecologia política de los territorios fronterizos. **Íconos Revista de Ciencias Sociales**, Sede Académica de Ecuador, p. 203-224, septiembre, 2018.

PRADO, Henrique Sartori de Almeida. **A cooperação descentralizada e a política para a fronteira no Brasil**. Curitiba: Editora Ithala, 2019.

PÊGO, Bolívar; MOURA, Rosa. Introdução. In: PÊGO, Bolívar; MOURA, Rosa (coord./ed.). **Fronteiras do Brasil: uma avaliação de política pública**. Rio de Janeiro: Ipea, MI, 1. Ed., 453p. 2018.

QUEIROZ, Luisa Guimarães; GIOVANELLA, Ligia. Agenda regional da saúde no Mercosul: arquitetura e temas. **Revista Panamericana de Salud Pública**, v. 30, p. 182-188, 2011.

REIS, Elisa P. Reflexões Leigas para a Formulação de uma Agenda de Pesquisa em Políticas Públicas. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 18, n. 51, p. 11-14, 2003.

SANTOS, Regerson Franklin; LEITE, Márcio Nolasco; VERA, Beatriz. Por fronteiras dobráveis no limiar da linha entre o Brasil e o Paraguai. **Entre Lugar**. Dourados - MS, v. 10, n. 20, p. 62-84, mar. 2019.

SARAIVA, Henrique. Política Pública: dos clássicos às modernas abordagens. Orientação para a leitura. In: SARAIVA, Henrique; FERRAREZI, Elisabete (Org.). **Políticas públicas: coletânea**. Brasília: Enap, 2006.

SCHERMA, M. Rumo à cooperação e ao desenvolvimento: as políticas brasileiras para a faixa de fronteira. **Carta Internacional**, v. 11, n. 3, p. 32-55, 2016.

SECCHI, Leonardo. **Políticas públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos**. 2. ed. São Paulo: Genage Learning, 2013.

SILVA, Sidney Antonio da. A Amazônia na rota das migrações. O caso dos haitianos e os desafios às políticas públicas. **Revista Territórios e Fronteiras**, v. 8, n. 2, p. 138-153, jul./dez., 2015.

SILVA, Vini Rabassa da; UGOSKI, Daiane da Rosa; DRAVANZ, Glória Maria Gomes. Negação de direitos socioassistenciais para transfronteiriços indocumentados: desafios para as cidades gêmeas. **Textos & Contextos**, v. 16, n. 1, p. 231-243, jan./jul., 2017.

SILVA, Wanise Cabral; AMARAL, Nemo de Andrade do. A imigração na Europa: a ação política da União Europeia para as migrações extracomunitárias. **Sequência**, Florianópolis, n. 66, p. 235-259, jul. 2013.

SOUZA, Celina. “Estado do Campo” da pesquisa em políticas públicas no Brasil. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 18, n. 51, p. 15-20, 2003.

SOUZA, Celina. Políticas públicas: uma revisão da literatura. **Sociologias**. Porto Alegre, n. 16, p. 20-45, dez. 2006.

TREVISOL, Joviles Vitorio. A pós-graduação na Universidade Federal da Fronteira Sul: interiorização e redução de assimetrias em uma região de fronteira. **Revista Brasileira de Pós-Graduação**, v. 12, n. 28, p. 505-532, 2015.

ZÚQUETE, Jose Gonçalo Pais Estrela da Silveira; SOUZA, Edinilsa Ramos de; DESLANDES, Suely Ferreira. Concepções sobre o tráfico de mulheres para fins de exploração sexual: um estudo com representantes institucionais no Brasil e em Portugal. **Cadernos de Saúde Pública**, Rio de Janeiro, v. 32, n. 10, out. 2016.

PARTE 2

Direitos Humanos,
Estado e Fronteiras



CAPÍTULO 5

O MOVIMENTO DIÁSPORICO VENEZUELANO PARA O BRASIL

João Lucas Zanoni da Silva¹

César Augusto Silva da Silva²

1 INTRODUÇÃO

Hodiernamente, observa-se que a República Bolivariana da Venezuela é afetada por uma crise humanitária tridimensional, compreendida como o resultado da depauperação simultânea de suas condições econômicas, políticas e sociais, que compele um grande número de seus nacionais a migrarem para distintos Estados americanos em busca de melhores condições de sobrevivência. Dentre esses Estados figuram a Colômbia, o Peru, o Chile, o Equador e o Brasil.

Assim sendo, nota-se o fato de o Estado brasileiro, no período compreendido entre janeiro de 2015 e 5 de junho de 2019, ter recepcionado mais de 168 mil nacionais venezuelanos, os quais ingressam em seu território majoritariamente por via terrestre pelo estado de Roraima e que permanecem principalmente nos municípios de Pacaraima e Boa Vista (OIM, 2019a). Não obstante o Governo Federal tivesse ciência da chegada e permanência desse fluxo migratório no referido estado federativo desde 2015, ele apenas adotou medidas mais incisivas para geri-lo a partir de fevereiro de 2018, as quais resultaram no estabelecimento

¹ Mestre em Fronteiras e Direitos Humanos, pela Universidade Federal da Grande Dourados (UFGD), Especialista em Direito Internacional e Econômico pela Universidade Estadual de Londrina (UEL), Bacharel em Direito pela Universidade Federal de Mato Grosso do Sul, campus de Três Lagoas (UFMS/CPTL), Advogado, Secretário Executivo do Projeto Acolhida de Imigrantes Venezuelanos de Dourados – MS. E-mail: joalucaszanonidasilva@gmail.com.

² Doutor em Ciência Política pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS), Mestre em Direito pela Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC), Graduado em Direito pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS), professor do programa de pós-graduação em Fronteiras e Direitos Humanos da Universidade Federal da Grande Dourados (UFGD) e da Faculdade de Direito da Universidade Federal de Mato Grosso do Sul (UFMS). E-mail: cesar.a.silva@ufms.br.

da Força-Tarefa Logística Humanitária em Roraima, conhecida por Operação Acolhida (SILVA; SILVA, 2019). Tal Operação tem sua atuação pautada no tripé ordenamento da fronteira, abrigamento e interiorização – processo que consiste na realocação voluntária e de forma assistida desses imigrantes para outros estados federativos e é vislumbrado pelo Governo Federal como a principal medida para lidar com esse fluxo migratório, propiciando a oportunidade de um recomeço de vida a essas pessoas e contribuindo para o distanciamento do Estado de origem e sua caracterização como integrantes de um “movimento diaspórico”

Em atenção a tais acontecimentos, esta pesquisa objetiva analisar e descrever os possíveis fatores motivadores do deslocamento forçado dos nacionais venezuelanos para o Brasil e as estratégias utilizadas para recepcioná-los, a fim de possibilitar a aplicação do conceito de diáspora a esse fluxo migratório. Assim sendo, o estudo se divide em duas seções.

Na primeira descreve-se a crise humanitária tridimensional que acomete a Venezuela desde 2013 e as violações de direitos humanos a que seus nacionais estão submetidos, assim como disserta-se sobre o ingresso desses indivíduos no território brasileiro, a partir de 2015, juntamente à atuação letárgica do Governo Federal, a partir de fevereiro de 2018, que culminou na instauração Força-Tarefa Logística Humanitária em Roraima e na apresentação do processo de interiorização como a principal resposta para lidar com esse fluxo migratório.

Já na segunda seção constrói-se um arcabouço teórico sobre o conceito de diáspora. Primeiramente apresenta-se a origem etimológica desse vocábulo, adstrita ao êxodo judeu narrado no Velho Testamento do livro religioso da Bíblia cristã. Em seguida, elencam-se os seis princípios que permitem caracterizar um movimento migratório como diaspórico. Por fim, demonstra-se, na prática, aplicação do conceito de diáspora aos atuais movimentos migratórios forçados, com destaque para a aplicabilidade ao fluxo migratório venezuelano advindo ao Brasil a partir de janeiro de 2015.

A pesquisa se justifica por oportunizar uma análise aprofundada sobre os possíveis fatores motivadores do deslocamento forçado dos nacionais venezuelanos de seu Estado de origem, a luz das concepções de Hannah Arendt (2012; 2013), Giorgio Agamben (2004) e Antônio Augusto Cançado Trindade (2014; 2015), assim como por possibilitar a classificação de tal fluxo migratório como um movimento diaspórico, conforme os pressupostos teóricos de Stuart Hall (2003), William Safran (1991), James Clifford (1994) e Judith Tannenbaum Shuval (2000). Para tanto, utiliza-se o método dedutivo, em uma abordagem qualitativa, pois busca-se verificar por meio de uma pesquisa de referencial bibliográfico e documental direto se o conceito de diáspora pode ser aplicado a esse movimento migratório forçado.

2 ASPECTOS MOTIVADORES DA MIGRAÇÃO VENEZUELA PARA O BRASIL E SUA RECEPÇÃO PELA OPERAÇÃO ACOLHIDA

Contemporaneamente, observa-se que a República Bolivariana da Venezuela se encontra submersa em uma crise humanitária tridimensional, ocasionada devido a depauperação simultânea de seus aspectos econômicos, políticos e sociais desde 2013. O panorama econômico e social venezuelano já apresentava sinais de deterioração anteriormente ao falecimento de Hugo Rafael Chávez Frias, devido aos quinze anos de adoção de um sistema político com elevado nível de intervencionismo estatal em todos os âmbitos da sociedade venezuelana, intitulado de “Socialismo do Século XXI” (SELMAN; FORNET, 2014).

Todavia, com o falecimento de Hugo Chávez, em 2013, e a chegada de Nicolás Maduro Moros à presidência da república no mesmo ano, a desvalorização do preço do barril de petróleo no mercado internacional, a partir de 2014, atrelada à continuidade do intervencionismo estatal na economia e a desvalorização da moeda nacional, houve um agravamento da situação econômica venezuelana (FIGUEIRA, 2017; SILVA, 2018). Esse agravamento se deu em virtude dos altos índices inflacionários que deterioraram o poder de compra da população e, assim, impactaram as importações de alimentos, medicamentos, artigos de higiene pessoal e outros bens não essenciais, não produzidos pela Venezuela, mitigando a qualidade de vida de sua população (URRIBARRÍ, 2016).

Desse modo, é notável a natureza tridimensional da crise que afeta o Estado venezuelano, porque seus efeitos não se restringem somente às circunstâncias econômicas, mas também aos aspectos políticos e sociais, demonstrando a complexidade no apontamento de soluções destinadas a reestabelecer o *status quo* da Venezuela e de seus nacionais.

No concernente à crise política e democrática que aflige esse Estado, percebe-se que suas origens aludem a chegada de Hugo Chávez à presidência da república, em 1998, e a consequente centralização do poder em suas mãos, por meio da aprovação da Constituição Venezuelana de 1999, da dissolução do antigo Congresso Nacional e a subsequente criação da Assembleia Nacional, e do controle dos órgãos com mandato fiscalizatório (LEVITSKY; ZIBLATT, 2018; NEVES, 2010). Ações essas que culminaram no desequilíbrio entre os Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, que gerou a inoperância do sistema de freios e contrapesos e possibilitou a burocratização da Venezuela (MOREIRA, 2018).

À centralização do poder nas mãos de Chávez, e consequente burocratização do Estado venezuelano, é possível aplicação da crítica de Hannah Arendt acerca da burocratização norte-americana na época da Guerra do Vietnã. Conforme Arendt (2013), os males da burocracia facilitavam a desfatualização, ou seja, desfaziam qualquer relação existente entre os fatos e as decisões tomadas pelo serviço de inteligência norte-americano e pelos serviços civis e militares, a fim de esconder a desvantagem dos Estados Unidos na Guerra

do Vietnã, a qual foi relatada nos Documentos Secretos do Pentágono. Assim, ao aplicar essa concepção à Venezuela, observa-se que o modo lento e gradual com o qual Chávez centralizou o poder corroborou para a formação de uma burocracia estatal que visava transparecer a manutenção do regime democrático no Estado, por meio da propagação utópica da preservação de todas as garantias fundamentais da população, da estabilidade de suas instituições e de seus mecanismos de freios e contrapesos.

Entretanto, o cenário de debilidade política e democrática desse Estado ganhou destaque em âmbito internacional a partir de 2013, quando, sob o governo de Nicolás Maduro, ocorreu a denúncia da Venezuela da Convenção Interamericana de Direitos Humanos (BRASIL, 2019). Vinculado à tal fato, iniciaram os primeiros movimentos populares contrários ao governo de Maduro, os quais se multiplicaram, a partir de 2014, e atingiram seu ápice em 2015, posteriormente às eleições legislativas realizadas em dezembro de 2015, quando Maduro perdeu a maioria qualificada de dois terços na Assembleia Nacional para a oposição (CAUBET; PÁVEZ, 2014; URRIBARRÍ, 2016; LEVITSKY; ZIBLATT, 2018). Para conter os protestos populares o governo de Maduro passou a se valer da repressão progressiva perpetrada pelas forças armadas e de segurança, resultando em *práxis* violentas contra os civis e na instauração de um temor antidemocrático. Nesse contexto, é profícuo estabelecer uma relação com as ideias de Trindade (2014), as quais denotam que os novos conflitos internos, ocasionam, em casos extremos, a desintegração ou a fragmentação do próprio Estado.

Diante de tais fatos, evidencia-se a existência de uma crise política, democrática e constitucional de primeira ordem no Estado venezuelano, a qual teve origem em razão de dois fatores distintos, cuja infeliz coincidência culminou na particular agudez e na confusão generalizada da situação. Isto é, tanto há reiteradas ameaças à Constituição venezuelana de 1999, provocadas pelo Poder Executivo, com a consequente perda da confiança pública nos processos constitucionais, o que significa a retirada do consentimento, como também emergiu, quase simultaneamente, a falta de vontade de certas camadas da população em reconhecer o *consensus universalis*, indicando uma cisão no contrato social de Locke³ e a perda da legitimidade do governo de Maduro (ARENDRT, 2013).

Assim sendo, evidencia-se que tal cenário denota uma cisão no contrato social pactuado entre os membros da sociedade venezuelana, bem como, o fato de, diante dessas conjunturas, Maduro ainda tentar se manter na presidência da Venezuela, principalmente após vencer o pleito presidencial antecipado, ocorrido em 20 de maio de 2018, o qual

³ Para Arendt (2013, p. 77-78), o contrato social aborígine de Locke guia não o governo mais a sociedade, entendida na acepção do vocábulo latino *societas*, uma “aliança” entre todos os indivíduos membros que, após se comprometerem mutuamente, fazem um contrato de governo. A autora chama esse contrato de versão horizontal do contrato social. Esse contrato limita o poder de cada indivíduo membro, porém, deixa intacto o poder da sociedade; a sociedade então constitui um governo “sobre o firme terreno de um contrato original entre indivíduos independentes”.

foi considerado ilegítimo e não reconhecido por grande parte da comunidade internacional (AGÊNCIA BRASIL, 2018). Igualmente, constata-se a existência de uma disputa pelo poder do Estado venezuelano, travada entre Maduro e Juan Guaidó, presidente da Assembleia Nacional, que se autodeclarou presidente interino da Venezuela, em 23 de janeiro de 2019, durante uma manifestação em Caracas.

Para além das crises econômica e política, nota-se simultaneamente a ocorrência de uma crise social, em razão da submissão da população venezuelana às privações a bens essenciais e ao acesso a direitos econômicos, sociais e culturais. Inclusive, o agravamento da instabilidade da população venezuelana ocorreu devido a edição do Decreto n. 2.333/2016, que instaurou um Estado de Emergência Econômica/Exceção ao atribuir amplas faculdades ao Chefe do Poder Executivo para editar medidas que permitiram a expropriação de bens móveis e imóveis de particulares e autorizaram perseguições, torturas, detenções sumárias e mortes de opositores políticos, assim como a realização de julgamentos desses por tribunais militares (VENEZUELA, 2016; CIDH, 2017). Em a atenção a tais circunstâncias, infere-se que a prisão arbitrária que escolhe pessoas inocentes aniquila a validade do consentimento, assim como a tortura, em contraposição à morte, extingue a possibilidade de oposição (ARENDR, 2012).

Além disso, evidencia-se que na Venezuela o Estado de Emergência Econômica/Exceção deixou de ser uma exceção e se tornou a regra no governo de Maduro, dadas as suas sucessivas prorrogações, perdurando até o período de análise deste estudo, assim como o fato da república nesse Estado ter deixado de ser parlamentar para se tornar governamental, devido à absorção do Poder Legislativo pelo Poder Executivo.

A esse respeito Agamben (2007) preleciona que leis dessa natureza, as quais deveriam ser promulgadas mediante a existência de circunstâncias excepcionais e de necessidade e de emergência, contestam a hierarquia entre lei e regulamento, como a base das constituições democráticas, e confiam ao governo um poder legislativo que deveria ser competência exclusiva do Parlamento. Apesar do uso provisório e sistemático dos plenos poderes ser, em tese, compatível com as constituições democráticas, o uso sistemático e frequente do instituto ocasiona a depauperação da democracia. Assim, é perceptível que uma das características fundamentais do Estado de Exceção, a qual consiste na abolição provisória da distinção entre os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário, se transformou numa prática duradoura de governo.

Ademais, nota-se que a decretação do Estado de Emergência Econômica/Exceção ocorreu a fim de instaurar uma ditadura soberana⁴, sobretudo devido às políticas públicas adotadas pelo governo de Maduro terem como intuito a subversão da grave situação de

⁴ De acordo com Agamben (2007) a ditadura soberana não se limita a suspender uma constituição vigente, em atenção a um direito nela contemplado e, por isso mesmo, constitucional, mas visa essencialmente criar um estado de coisas em que seja possível impor uma nova constituição.

violação de direitos humanos a que a maior parte da sociedade venezuelana se encontra submetida. Considerando isso, há uma tendência a demonstrar ser necessário a imposição de uma nova Constituição, como se constata mediante a convocação de uma nova Assembleia Nacional Constituinte por Maduro em 1º de maio de 2017.

Adstrito a tais conjunturas, observa-se a depauperação das condições sanitárias e alimentares do Estado venezuelano, por causa da escassez de recursos financeiros necessários à importação de medicamentos, equipamentos cirúrgicos e alimentos necessários para atender as necessidades de sua população (HRW, 2016). Igualmente, evidencia-se o sucateamento do Sistema de Saúde da Venezuela, em razão da criação de um sistema de atenção sanitária paralelo chamado de “Missão Bairro a Dentro”, o qual colapsou com o decréscimo das receitas da Petróleo da Venezuela (PDVSA)⁵. Além disso, observa-se o fato de a população venezuelana ter que adquirir os medicamentos necessários para os tratamentos fora dos hospitais a preços exorbitantes, em um mercado negro que não assegura a procedência, assim como a circunstância de os pacientes com doenças em fase terminal morem sem terem as suas dores amenizadas (ACNUDH, 2018). Consequentemente, em razão da debilidade das condições sanitárias da Venezuela, nota-se o ressurgimento de doenças antes erradicadas como o a malária e a difteria (OMS, 2017; 2018).

Igualmente, constata-se o agravamento das condições de saúde dos nacionais venezuelanos em virtude do desabastecimento de gêneros alimentícios e a consequente instauração de insegurança alimentar devido ao fato de a população ter adotado uma dieta de sobrevivência, cujos efeitos multiplicaram a incidência de anemias, desnutrição e os índices de mortalidade infantil. (LAREZ, 2017).

Nesse contexto, é possível inferir que a ocorrência das crises simultâneas (econômica, política e social) contribuiu para a instauração de uma crise humanitária tridimensional motivadora da migração forçada de mais de 4 milhões de venezuelanos para outros Estados americanos, em busca de melhores condições de sobrevivência. Assim, evidencia-se o fato da era moderna, desde os seus primórdios, ter sido acompanhada pela migração em massa, pois o “modo de vida moderno” inclui a produção de “pessoas redundantes”, localmente “inúteis”, excessivas e não empregáveis, em decorrência do progresso econômico, ou localmente intoleráveis, rejeitadas por conflitos causados por lutas pelo poder e por transformações políticas e sociais (BAUMAN, 2017). Dentre os principais Estados americanos receptores de nacionais venezuelanos se destacam a Colômbia (mais de 1,2 milhão), o Peru (mais de 768 mil), o Chile (288 mil), o Equador (263 mil) e Brasil (mais de 168 mil)⁶ (OIM, 2019a).

⁵ A Venezuela é um Estado rentista por ter sua economia exclusivamente pautada nas receitas oriundas da exploração e exportação de petróleo desde 1949, sendo a Petróleo da Venezuela a empresa estatal responsável por lidar com as atividades relacionadas a esse recurso natural.

⁶ Conforme dados da Plataforma *Response for Venezuelans* até 08 de junho de 2020 existiam 253.495 imigrantes venezuelanos no Brasil (OIM, 2020).

No contexto brasileiro, tal fluxo migratório se tornou mais expressivo a partir de 2015, com o ingresso desses imigrantes em território nacional, por via terrestre por meio da fronteira seca existente entre o município de Pacaraima, localizado no estado federativo de Roraima e o município de Santa Helena do Uiarén, situado no estado de Bolívar, na Venezuela. Entretanto, com o agravamento das condições humanitárias venezuelanas em 2017, um número crescente de nacionais venezuelanos começou a ingressar e a permanecer no território brasileiro em uma situação de extrema vulnerabilidade, buscando desfrutar da prestação de serviços públicos de saúde e de educação já ineficiente e deficitária, principalmente de Pacaraima e de Boa Vista – capital do estado de Roraima.

Em atenção ao aumento do número de solicitações de refúgio de imigrantes venezuelanos a fim de regularizarem seu *status* migratório no Brasil e terem acesso gratuito aos serviços públicos locais e a documentos nacionais⁷, e mediante a pressão exercida pela sociedade civil organizada juntamente com o Ministério Público do Trabalho (MPT), o Ministério Público Federal (MPF), a Defensoria Pública da União (DPU) dentre outras instituições, o Governo Federal, por meio do Conselho Nacional para a Imigração (CNIg), editou a Resolução Normativa n. 126/2017. Tal Resolução concedeu residência temporária, pelo prazo de até dois anos, aos nacionais de países fronteiriços que ainda não pudessem ser beneficiários do Acordo de Residência Temporária do Mercado Comum do Sul (MERCOSUL), não prevendo, portanto, o reconhecimento da qualidade jurídica de refugiado aos venezuelanos. Contudo, a referida Resolução perdeu sua vigência em março de 2018 e a situação migratória dos venezuelanos passou a ser regulamentada pelas portarias Interministeriais nº 9/2018, nº 15/2018 e nº 2/2019.

Embora o governo do estado de Roraima tenha decretado Estado de Emergência, em 7 de setembro de 2016, e o Governo Federal tivesse ciência desse fato e da chegada de um número crescente desses imigrantes ao território roraimense, foram adotadas medidas mais incisivas para gerenciar esse fluxo migratório somente a partir de fevereiro de 2018. Tais medidas consistiram na edição das Medidas Provisórias (MPs) nº 820/2018, 823/18, e dos Decretos nº 9.285/18 e 9.286/18, as quais culminaram no início da Força-Tarefa Logística Humanitária em Roraima, coordenada pela Casa Civil da Presidência da República em conjunto com o Exército Brasileiro. No entanto, à luz das concepções das autoridades locais e das entidades da sociedade civil, a resposta do Governo Federal foi letárgica e insuficiente frente à magnitude das demandas. Isso ocorreu, em virtude de no Brasil inexistirem mecanismos de gestão de crises humanitárias, bem como de políticas públicas para a integração local de refugiados e migrantes (MILES!; COURY, 2018).

⁷ Dentre os documentos gratuitos que os imigrantes venezuelanos conseguem ter acesso após a solicitação de refúgio se destacam: o Cadastro de Pessoas Físicas (CPF), Cartão do Sistema único de Saúde (Cartão Sus), Registro Nacional de Estrangeiro (RNE), o atual Registro Nacional do Migrante (RNM) e a Carteira de Trabalho e Previdência Social (CTPS).

Assim, em 1º de março de 2018 o Estado Maior Conjunto das Forças Armadas determinou que o Exército Brasileiro estabelecesse a Força-Tarefa Logística Humanitária no estado de Roraima, conhecida como “Operação Acolhida”, a qual tem sua atuação pautada no tripé: a) ordenamento da fronteira, b) abrigo, c) e interiorização dos imigrantes. A missão dessa Força-Tarefa é contribuir com o Governo Federal na assistência dos imigrantes vulneráveis, por meio do apoio logístico em transporte, alimentação (preparação e distribuição), saúde, suporte para o processo de interiorização, identificação e imunização dos imigrantes e construção e ampliação de abrigos (KANAAN; TÁSSIO; SIDMAR, 2018, p. 68).

A Operação Acolhida teve seu início efetivo em 16 de março de 2018 com a junção de esforços em distintos níveis (político, estratégico, operacional e tático) de pessoas, autoridades, entidades confessionais, organizações internacionais como o Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados (ACNUR), a Organização Internacional para as Migrações (OIM), o Conselho Norueguês de Refugiados (CNR), o Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF) e o Fundo de População das Nações Unidas (UNFPA), organizações não governamentais de ajuda humanitária, como o Instituto Migrações e Direitos Humanos (IMDH), a Fraternidade Federação Humanitária Internacional, Associação Voluntários para o Serviço Internacional (AVSI) e a Fraternidade Sem Fronteiras (FSF) (SILVA; SILVA, 2018).

Com relação ao tripé que norteia as diretrizes dessa Operação, evidencia-se que o ordenamento da fronteira é efetuado pelo Exército Brasileiro em conjunto com as demais forças armadas e agências parceiras, por meio do controle do fluxo migratório, da assistência aos imigrantes desde o seu ingresso no Brasil, até estarem aptos a serem inseridos no sistema de ensino e no mercado de trabalho local e participarem do processo de interiorização ou retornarem voluntariamente a Venezuela. Inicialmente, o imigrante é atendido no Posto de Recepção e Identificação, sendo orientado e imunizado. Posteriormente, é direcionado ao Posto de Triagem, no qual se providencia toda a documentação para a sua regularização migratória (KANAAN; TÁSSIO; SIDMAR, 2018, p. 71).

No tocante ao abrigo, tal Operação busca ofertar um local de estadia temporária para o imigrante, evitando que ele fique em situação de rua e sujeito às condições de extrema vulnerabilidade. Resumidamente, os abrigos visam proporcionar um espaço seguro e protegido, no qual as pessoas tenham acesso a itens de primeira necessidade, a fim de que soluções de natureza duradouras sejam viabilizadas (MATTOS, 2018). Com a criação da Operação Acolhida foram criadas estruturas amplas em Pacaraima e em Boa Vista, porém incapazes de atender a totalidade dos imigrantes venezuelanos que chegam ao Brasil diariamente.

Por fim, a interiorização desses indivíduos consiste em sua realocação voluntária em outros estados federativos brasileiros, e é vislumbrada como uma das formas de se aliviar a sobrecarga da prestação de serviços públicos deficitária de Roraima, sendo a principal medida para lidar com esse fluxo migratório. Tal processo é desenvolvido com a

colaboração direta de vários atores, por exemplo, as Forças Armadas, o ACNUR, a OIM, instituições civis e empresários que trabalham conjuntamente para recepcionar os imigrantes venezuelanos nos distintos estados brasileiros, nos quais são interiorizados (OTERO; TORELLY; RODRIGUES, 2018; KANAAN; TÁSSIO; SIDMAR, 2018).

Previamente a ocorrência do processo de interiorização, o ACNUR identifica os imigrantes venezuelanos interessados em participar e cruza as informações com as vagas disponíveis e o perfil dos abrigos e dos participantes. Essa organização assegura que essas pessoas estejam regulamente documentadas e às vezes providencia melhorias na infraestrutura dos espaços de acolhimento. Já a OIM, previamente ao embarque, orienta os imigrantes a fim de que eles possam decidir informada e conscientemente, sempre voluntariamente, se realmente desejam ser interiorizados. Ademais, a OIM acompanha esses indivíduos que serão interiorizados durante todo o transporte até o destino final (SILVA, SILVA, 2018).

Hodiernamente, há cinco modalidades de interiorização, entre as quais existem ações não coordenadas pelo Subcomitê Federal de Interiorização: a) interiorização “abrigo a abrigo” facilitada pelo Ministério do Desenvolvimento Social (MDS) juntamente com quatro agências da Organização das Nações Unidas (ONU), seus parceiros implementadores e a Força Aérea Brasileira (FAB); b) interiorização por reunificação familiar com a assistência da FAB (desde que haja vagas disponíveis em seus voos); c) interiorização por oferta de emprego sinalizada realizada pelo Exército Brasileiro com a ajuda da FAB, ACNUR e OIM; d) os distintos modelos de deslocamento auxiliados por diversas organizações da sociedade civil brasileira e entidades religiosas, com variadas fontes de recursos (SAMPAIO; SILVA, 2018); e e) interiorização por reunião social realizada pelo Exército brasileiro com o auxílio da FAB, do ACNUR e da OIM.

Conforme dados fornecidos pela OIM, em seu Relatório de Movimentos Assistidos sobre a Estratégia de Interiorização dos Venezuelanos, até o fim de junho de 2019 haviam sido interiorizados 10.200 imigrantes venezuelanos⁸, em 189 municípios brasileiros, distribuídos nos seguintes estados federativos: Amazonas (560), Bahia (103), Distrito Federal (423), Goiás (64), Mato Grosso (311), Mato Grosso do Sul (904), Minas Gerais (320), Paraíba (336), Paraná (1.241), Pernambuco (362), Rio de Janeiro (445), Rio Grande do Norte (131), Rio Grande do Sul (1.532), Rondônia (156), Santa Catarina (1.075), São Paulo (2.144), Sergipe (39), Alagoas (02), Ceará (05), Maranhão (01), Pará (05), Acre (4), Tocantins (05), Espírito Santo (32) (OIM, 2019). Essa estratégia de interiorização, além de buscar auxiliar esses imigrantes a terem um recomeço de suas vidas em outras unidades federativas brasileiras, simultaneamente, corrobora que eles se distanciem de seu Estado de origem e possam ser caracterizados como integrantes de um movimento diaspórico, como será descrito na próxima subseção.

⁸ De acordo com dados do Relatório de Movimentos Assistidos sobre a Estratégia de Interiorização de Venezuelanos, até o fim de maio de 2020 já haviam sido interiorizados 37.618 indivíduos (OIM, 2020).

3 APORTES TEÓRICOS PARA O RECONHECIMENTO DA MIGRAÇÃO VENEZUELANA COMO MOVIMENTO DIÁSPÓRICO

O termo diáspora, em consonância com o Novo Dicionário Aurélio da Língua Portuguesa (FERREIRA, 2009), tem sua origem na palavra grega *diásporá*, e significa dispersão de povos por motivos políticos ou religiosos, em virtude da perseguição implementada por grupos dominadores intolerantes. A dispersão, a qual este trabalho se refere, se dá em virtude de distintos fatores decorrentes da crise humanitária tridimensional que assola a Venezuela. Porém, para um melhor entendimento desse conceito, faz-se necessário conhecer os movimentos diaspóricos da atualidade.

No decorrer da História, grupos de diferentes povos em épocas distintas presenciaram situações de diáspora ao longo dos séculos. Os movimentos diaspóricos existentes foram inscritos tendo como base a história moderna do povo judeu, cujo Holocausto é amplamente conhecido. O sofrimento é um dos fatores intimamente relacionados aos movimentos populacionais. Sob a ótica cristã, o sofrimento consiste no elemento motivador da “saga do povo escolhido”, ou seja, os judeus submetidos à escravidão no “Egito”, os quais buscaram a liberdade seguindo os passos de Moisés, movimento esse denominado de Êxodo (HALL, 2003).

Ao abordar as diásporas contemporâneas, Hall recorre ao conceito tradicional de diáspora, embora tal conceito faça alusão, principalmente, aos judeus:

Era o uso político dominante e é um uso que considero problemático, por causa do povo palestino. Esse é o significado original do termo “diáspora”, embutido no texto sagrado, fixado na paisagem original, que exige a expulsão dos demais e a recuperação de uma terra já habitada por mais de um povo (HALL, 2003, p. 418).

Na concepção do autor os movimentos migratórios do povo judeu e dos negros, durante o período de colonização, mantém uma estreita relação. Tais movimentos migratórios podem ser ressignificados e são importantes para auxiliar na compreensão das características das diásporas na atualidade, pois:

A experiência de sofrimento e de exílio, e a cultura do livramento e da redenção explica porque o rastafarismo usa a Bíblia, o reggae usa a Bíblia, pois ela conta a história de um povo no exílio dominado por um poder estrangeiro, distante de “casa” e do poder simbólico do mito redentor. Portanto a narrativa da colônia, da escravidão e da colonização está reinscrita na narrativa judaica (HALL 2003, p. 417).

O sofrimento e a esperança de redenção, presentes em distintos movimentos de dispersão, contribuem para estimular a reflexão sobre como tais sentimentos se apresen-

tam nos movimentos migratórios atuais. No âmbito das Ciências Sociais, por exemplo, os movimentos diaspóricos têm contribuído para a compreensão dos fluxos migratórios massivos para além dos limites de uma cultura ou nação (CLÁUDIO, 2009).

Sob o enfoque social, o vocábulo diáspora adquiriu um amplo domínio semântico e passou a se referir não apenas a grupos clássicos como judeus, gregos e armênios, mas a categorias mais amplas que refletem processos de desenraizamento e movimentação de populações em virtude de motivações políticas, migrações voluntárias, comunicações, e transportes globais (SHUVAL, 2000). Sendo assim, justifica-se o uso do vocábulo diáspora para designar o fluxo migratório internacional em apreço neste estudo, uma vez que os fatores motivacionais de tal deslocamento forçado são múltiplos, com destaque para os econômicos, políticos e sociais.

A ampliação semântica do vocábulo diáspora abarca uma variedade heterogênea de grupos como refugiados, asilados políticos, residentes estrangeiros, trabalhadores convidados, imigrantes, pessoas expulsas, minorias étnicas e raciais e comunidades no exterior, os quais sentem, mantêm, inventam ou reinventam uma conexão com um lar anterior. As diferentes significações atribuídas ao conceito de diáspora incluem uma história de dispersão, mitos/lembranças da pátria, alienação no país anfitrião, desejo de um retorno eventual – o qual pode ser ambivalente, escatológico ou utópico – apoio contínuo à pátria e uma identidade coletiva definida pela relação dos itens supra elencados (SHUVAL, 2002; CLIFFORT, 1994; SAFRAN, 1991).

Com o intuito de comparar o modelo definidor dos movimentos diaspóricos com a variedade de experiências coletivas, em termos de semelhança e diferença, Safran (1991) define as diásporas como “comunidades minoritárias expatriadas”, cujos membros compartilham as seguintes características: a) eles ou seus ancestrais foram dispersos de um “centro” original para duas ou mais regiões “periféricas” ou estrangeiras; b) mantêm uma memória, visão ou mito coletivo sobre a terra natal original, incluindo sua localização, história e realizações; c) acreditam que não são – e talvez nunca possam ser – completamente aceitos em suas sociedades anfitriãs e, por isso, permanecem parcialmente separados; d) seu lar ancestral é idealizado e acredita-se que, quando as condições forem favoráveis, eles ou seus descendentes retornarão; e) creem que todos os membros da diáspora devem estar comprometidos com a manutenção ou restauração da terra natal original e com sua segurança e prosperidade; e f) se relacionam, de diferentes formas, com a pátria e sua consciência etnocomunitária e solidariedade são definidas de maneira importante pela existência de tal relacionamento. Em atenção a tal definição é possível falar legitimamente “[...] das diásporas armênia, magrebina, turca, palestina, cubana, grega e talvez chinesa atualmente e da diáspora polonesa do passado, embora nenhuma delas esteja totalmente de acordo com o ‘tipo ideal’ da diáspora judaica” (SAFRAN, 1991, p. 84).

Contudo, é perceptível a hesitação do autor ao fazer uso de aspas simples para destacar a expressão “tipo ideal”, a qual denota uma sensação do perigo na construção de uma definição que identifica o fenômeno diaspórico com um grupo específico de migrantes. Observa-se que grandes segmentos da história judaica não se coadunam com os últimos três critérios de Safran: o apego à pátria, o desejo de retorno e uma pátria bem preservada. Segundo o autor, a noção de retorno, para os judeus, normalmente é uma projeção escatológica ou utópica em resposta a uma distopia inicial atual. Além disso, existe pouco espaço em sua definição para comportar a ambivalência de princípios como o retorno físico e o apego à terra que caracterizaram muito a consciência diaspórica judaica, desde os tempos bíblicos (CLIFFORT, 1994).

Nesse sentido, é necessário ter cautela ao se construir uma definição do termo diáspora recorrendo a um “tipo ideal”, o que pode ocasionar a identificação de grupos mais ou menos diaspóricos, os quais podem apresentar somente dois, três ou quatro dos seis princípios básicos característicos elencados. Mesmo os movimentos diaspóricos “puros” são ambivalentes em relação aos recursos básicos. Ademais, em diferentes momentos da história, nas sociedades podem ocorrer aumento ou diminuição do diásporismo, dependendo das possibilidades de mudança – obstáculos, aberturas, antagonismos e conexões – em seus países anfitriões e transnacionalmente (CLIFFORT, 1994).

Por isso, ao aludir às diásporas modernas, Sheffer (1986, p. 3 *apud* SHUVAL, 2000, p. 43) propõe a seguinte definição: “As diásporas modernas são grupos minoritários étnicos de origem migrante que residem e atuam nos países anfitriões, mas mantêm fortes ligações sentimentais e materiais com seus países de origem – suas pátrias”. Por outro lado, a fim de definir um movimento migratório como diaspórico Chaliand e Rageau (1991, p. 14-17 *apud* SHUVAL, 2000, p. 43) utilizam quatro critérios: dispersão forçada, retenção de uma memória histórica e cultural coletiva da dispersão, vontade de transmitir uma herança e capacidade do grupo de sobreviver ao longo do tempo.

Em outros termos, há um consenso entre os diferentes autores, pois, as definições de diáspora por eles efetuadas destacam um movimento migratório forçado, as lembranças da pátria, a manutenção de seus costumes, o desejo de retorno à pátria, a alienação no país anfitrião, o desejo de transmissão das tradições aos descendentes, o apoio contínuo à pátria e a conservação de uma identidade coletiva delimitada pela relação entre tais características.

Portanto, o estudo das migrações internacionais deve reconhecer a influência da história judaica na linguagem da diáspora, mas sem torná-la um modelo definitivo, porque as diásporas judaicas, gregas e armênias podem ser tomadas como pontos iniciais não normativas para um discurso que viaja ou híbrida em novas condições legais. O discurso da diáspora está sendo amplamente apropriado, está solto no mundo, por razões adstritas

à descolonização, ao aumento da imigração, comunicações globais e toda uma variedade de fenômenos que incentivam conexões, habitações e viagens em vários locais (CLIFFORT, 1994).

Conforme Hall (2003) a diáspora contemporânea é sedimentada nas vivências dos migrantes na atualidade. Para o autor, a pobreza, o subdesenvolvimento, a falta de oportunidades – a herança imperial – são vislumbrados como estimulantes para forçar as pessoas a migrarem e incentivarem novas expectativas, resultando na dispersão. Desse modo, a partir desse movimento de trânsito dos indivíduos entre as fronteiras dos Estados, abre-se uma oportunidade para o acontecimento da diáspora. Entretanto, na maioria dos casos, cada disseminação leva consigo a promessa do retorno redentor. Portanto, a experiência da diáspora é questionada como uma espécie de intervenção nos modelos de identidade cultural.

Nesse sentido, este estudo, ao abordar o processo de deslocamento forçado dos nacionais venezuelanos, opta por estabelecer uma relação entre os movimentos de populações com as mudanças sociais e culturais adstritas a tal processo, a fim de elucidar que a diáspora venezuelana tem ocorrido devido à crise humanitária tridimensional vivenciada pela população da Venezuela.

Além disso, depreende-se que as diásporas, em geral, pressupõem o percurso de distâncias mais longas e uma separação mais parecida com o exílio: um tabu constitutivo no retorno ou seu adiamento para um futuro remoto. As diásporas, ainda, conectam várias comunidades de uma população dispersa, sendo que os cruzamentos sistemáticos de fronteiras podem fazer parte dessa interconexão, porém, as culturas da diáspora com vários locais não são essencialmente definidas por um limite geopolítico específico (CLIFFORT, 1994). O fluxo migratório em apreço, ao ter indivíduos que aceitaram participar voluntariamente do processo de interiorização proposto pelo governo brasileiro, se distancia cada vez mais de seus vínculos culturais, sendo que tal distanciamento também propicia a possibilidade de haver uma união de indivíduos de diferentes estados venezuelanos e, de certo modo, de deixar adormecido o desejo de retorno à pátria.

O discurso da diáspora denota a sensação de pertencimento a uma rede transnacional em andamento que inclui pessoas dispersas, as quais mantêm um senso de sua singularidade e interesse em sua terra natal. A diáspora vem a ser uma construção social fundada no sentimento, consciência, memória, mitologia, história, identidade de grupo, narrativas significativas, anseios, sonhos, elementos alegóricos e virtuais que desempenham um papel no estabelecimento de uma realidade diaspórica. Assim, em um dado momento, o senso de conexão com uma pátria deve ser forte o suficiente para não sucumbir ao esquecimento, assimilação ou distanciamento (SHUVAL, 2000). Registre-se ainda, o fato de formas diaspóricas de saudade, memória e (des)identificação serem compartilhadas por um amplo espectro de populações minoritárias e migrantes (CLIFFORT, 1994).

Em consonância com o exposto, infere-se que somente o deslocamento da própria aldeia, comunidade nativa ou Estado – com seu próprio ambiente, tradições, idioma ou dialeto local – não gera automaticamente uma condição de diáspora, bem como a ausência de soberania política (autodeterminação) não constitui de fato uma condição de diáspora (SAFRAN, 1991).

Com isso, observa-se ser o conceito de diáspora construído a partir do conceito de migração (CLAÚDIO, 2009). A concepção de diáspora disseminada por Hall (2003) visa a compreensão das relações de globalização, das migrações nas constantes hibridizações culturais, nas releituras ideológicas e nas novas posturas políticas. Essas manifestações são assumidas individualmente, porém podem ser disseminadas pelo grupo social. Assim, a diáspora pode abarcar representações mutáveis que frequentemente estão oferecendo uma coerência imaginária a um complexo de identidades dinâmicas.

Desse modo, percebe-se que a “migração pós-moderna” se diferencia por sua extrema diversificação em termos dos muitos tipos de imigrantes contemporâneos. Isso incluiu uma grande gama de categorias transversais de pessoas que podem mudar ao longo do tempo. Com isso, depreende-se o fato de a migração da diáspora se diferir de outros tipos de migração, porque em muitos casos ela se baseia em reivindicações de um “direito natural” de retornar a uma pátria histórica. Em tal tipo de migração, um critério descritivo, étnico ou religioso é empregado para reivindicar o direito de retorno e o direito a benefícios específicos e até mesmo, em alguns casos, à cidadania automática (SHUVAL, 2000).

Ademais, é incorreto supor que as diásporas são sempre resultado do exílio. Apesar de os exílios serem sempre iniciados por processos de desenraizamento, *pogroms*⁹, opressão política, religiosa ou racial, alguns indivíduos podem optar pela migração como resultado de dominação e repressão política, desigualdade econômica, impotência ou *status* migratório. Porém, na maioria dos casos, os imigrantes procuram se tornar parte da sociedade e cultura anfitriãs e muitos rechaçam sua bagagem cultural anterior. Portanto, o que distingue os migrantes da diáspora dos demais tipos de migrantes é o seu apego contínuo e reativado e a lealdade à sua cultura anterior e, principalmente, à terra natal, que sentem terem deixado (KEARNEY, 1995).

Registre-se também que algumas diásporas persistem e, conseqüentemente, seus membros não retornam aos seus lares, seja por não existir a pátria à qual retornar, ou por ela não ser um local acolhedor com o qual possam se identificar política, ideológica ou socialmente; ou pelo fato de que sair da diáspora possa ser inconveniente e perturbador, senão traumático. Enquanto isso, o mito do retorno serve para solidificar a consciência e

⁹ O vocábulo *pogrom* é de origem russa e significa “destruição maciça, destruir violentamente”. Historicamente esse vocábulo foi utilizado para designar os violentos ataques físicos perpetrados pela população não judia contra os judeus no âmbito do Império Russo (HOLOCAUST ENCYCLOPEDIA, 2020).

a solidariedade étnica quando a religião não consegue mais fazê-lo, quando a coesão da comunidade local é afetada e quando a família corre o risco de ser desintegrada (SAFRAN, 1991).

Em consonância com Cogo (2006), o processo diaspórico não é exclusivo das migrações, pois ele transcende o ato de saída e de deslocamento físico de um local de quantificação espacial e temporal, que resulta na existência de um ponto inicial, de movimento, isto é, de um local de origem. Desse modo, embora cada movimento diaspórico apresente características específicas, é possível afirmar que existem importantes conexões e semelhanças entre eles. Igualmente, observa-se ser questionável a forma como a situação dos imigrantes interfere na formação cultural e na organização da sociedade pós-diáspora.

Nesse sentido, é possível asseverar a independência da categoria da teoria da diáspora. Contudo, é necessário considerar suas ligações com outros campos teóricos, por exemplo, o étnico. Em atenção à suposição de que as pessoas buscam uma identidade compartilhada, principalmente em uma era de urbanização em larga escala e enfraquecimento de relações particularistas localizadas, a teoria étnica visa compreender os processos envolvidos na obtenção dessas identidades de pontos comuns da história, idioma (em algumas hipóteses religião) e realizações passadas (SHUVAL, 2000).

Anteriormente à década de 1960, era esperado que os grupos de imigrantes perdessem sua identidade étnica e assimilassem as normas locais, uma vez que aqueles que não o fizessem não seriam aceitos. Entretanto, a partir da década de 1970, quando restou evidente que os modelos assimilacionistas não funcionavam efetivamente, as modificações políticas em algumas sociedades permitiram ou até incentivaram os imigrantes a manterem vários aspectos de sua tradição étnica (SHUVAL, 2000).

Além disso, a proliferação dos meios de comunicação conectou mais as pessoas, propiciando a disseminação acelerada de informações e imagens entre fronteiras e culturas. As fronteiras abertas, os mercados de trabalho móveis, a divisão internacional do trabalho e o aumento da acessibilidade dos meios de transporte possibilitaram a comunicação e o contato contínuo dos imigrantes tanto com seus Estados de origem como com outros. Entretanto, simultaneamente, contraforças do nacionalismo, etnia, fundamentalismo religioso, racismo, sexismo e outras formas de exclusão cresceram (PORTES, 1989; CLIFFORT, 1994).

Com efeito, ter uma identidade cultural significa estar em contato com um núcleo imutável e atemporal, conectando o passado, o presente e o futuro em uma linha ininterrupta. Conforme Hall (2003), convencionou-se chamar tal conexão de tradição, a qual é testada por meio de sua fidelidade às origens e de sua presença consciente diante de si mesma. Em situações de migrações tais laços se colidem com os de outras culturas. Portanto, resta a cada grupo constituir entrelaçamentos e fusões para sobreviverem no local de chegada.

Diante disso, nota-se a possibilidade de diluição das identidades concebidas como estabelecidas e estáveis e, simultaneamente, sua integração com as já existentes no novo local. O migrante, em geral, relativiza a significação estática de seu território, ao desarticular o concreto e o coletivo. Desse modo, pode-se realizar uma reflexão sobre a contraposição asseverada por Bauman (2003) entre o espaço dos fluxos, compreendidos como velocidade de movimento, no qual as fronteiras são permeáveis e permeadas, compelindo o reduto da significação territorial simbólica fixa. Contrariamente, o espaço dos lugares são espaços de fixação, nos quais as fronteiras não são entendidas como lugares de interação, mas sim de afastamento.

A reflexão proposta por Bauman, segundo Cogo (2006), denota o quanto as migrações contemporâneas desestabilizam os sentidos de lugar como espaço físico determinado pela lógica do Estado-Nação, em consideração ao fato de os espaços de fluxos dos migrantes serem acionados e se dinamizarem justamente no interior e nas interseções das geografias territoriais e simbólicas nacionais.

Conforme Hall (2003), por todo o mundo, as denominadas migrações voluntárias ou forçadas estão modificando composições populacionais dos Estados, diversificando culturas e pluralizando identidades culturais dos antigos Estados-nações dominantes, das antigas potências imperiais, e, faticamente do próprio desenho geográfico mundial. Com efeito, ao ocorrer uma diáspora, constata-se a formação de comunidades imaginadas¹⁰ e o fortalecimento de uma identidade perdida ou até mesmo inexistente.

Diante disso, evidencia-se que o Estado-nação, como território e em tempos comuns, é atravessado e, em graus variados, subvertido por apegos diaspóricos, sendo que as populações diaspóricas não vem de outros lugares da mesma maneira que os “imigrantes” (CLIFFORT, 1994). Logo, o posicionamento complexo e flexível das diásporas étnicas entre Estados anfitriões e pátrias originárias compõe um protótipo para vários conjuntos de coordenadas que unidades sociais e indivíduos utilizam para definir, centralizar e (caso necessário) “deslocalizar” suas atividades e identidades. Nesse sentido, cientistas sociais podem empregar tal protótipo na análise da relação entre *insiders* e *outsiders* e entre o estado e a sociedade (SAFRAN, 1991).

Além disso, percebe-se que em Estados, nos quais há a propagação de ideologias nacionais assimilacionistas, como os Estados Unidos, os imigrantes podem experimentar perda e nostalgia, porém somente a caminho de um lar e lugar totalmente novos. Tais narrativas são criadas para integrar imigrantes, mas não pessoas em diásporas. Tanto a narrativa nacional de origem comum quanto a de populações reunidas são incapazes de assimilar grupos que conservam importantes laços e conexões práticas com uma pátria ou comunidade dispersa localizada em outro lugar. Os povos cujo senso de identidade é defini-

¹⁰ Para um aprofundamento da discussão de comunidades, consultar: Benedict Anderson. **Comunidades Imaginadas**: reflexões sobre a origem e a difusão do nacionalismo. Cia das Letras: Rio de Janeiro, 2008.

do primordialmente por histórias coletivas de deslocamento e perda violenta não podem ser “curados” por meio da fusão em uma nova comunidade nacional, principalmente quando são vítimas de preconceito estrutural contínuo (CLIFFORT, 1994).

Em atenção às concepções expostas, evidencia-se que o conceito de diáspora, frente a sua relação com os movimentos migratórios e com as identidades culturais dos indivíduos que se deslocam voluntária ou forçadamente pelo mundo, não define uma categoria restrita e estática de grupo de pessoas. Embora as raízes de tal conceito remontem ao deslocamento dos judeus, narrado no Velho Testamento do livro religioso da Bíblia cristã, e apresente seis princípios caracterizadores tal como afirma Safran (1991), na prática nem todos os movimentos diaspóricos podem ser enquadrados em um “tipo ideal”, devido à complexidade e diversidade dos atuais fluxos migratórios, conforme Clifort (1994).

Assim sendo, ao se analisar o deslocamento forçado dos nacionais venezuelanos de seu Estado de origem, no período de janeiro de 2015 a 5 de julho de 2019, infere-se que o conceito de diáspora se enquadra em tal movimento migratório pelo fato deste satisfazer pelo menos quatro dos seis princípios expostos por Safran (1991), uma vez que esses indivíduos: a) foram dispersos de seu Estado de origem para outros Estados localizados tanto no continente americano quanto no europeu, devido à crise humanitária tridimensional; b) conservam uma memória, visão ou mito coletivo sobre a Venezuela, incluindo sua localização, história e realizações; c) idealizam seu lar anterior e acreditam que quando as condições forem propícias, eles ou seus descendentes devam regressar; d) continuam de várias formas se relacionando com sua pátria, seja por meio de ligações, pelas redes sociais digitais ou do envio de remessas de dinheiro para os familiares e amigos que ficaram na Venezuela, sendo que sua consciência **étnicocomunitária** e solidariedade são definidas de forma importante pela existência de tal relacionamento.

Ademais, evidencia-se que tais indivíduos foram compelidos a migrar em razão de um processo múltiplice, pautado dentre outros motivos no desenraizamento e na opressão política, bem como nota-se o fato de essas pessoas conservarem o seu apego contínuo e reativado a sua cultura anterior ao manterem, dentro do possível, seus costumes e hábitos alimentares e usarem seu idioma materno entre seus compatriotas nos Estados para os quais se destinaram, com base na perspectiva de Kearney (1995). Igualmente assevera-se que o movimento diaspórico venezuelano tenderá a crescer devido à instabilidade econômica, política, social vivenciada pela Venezuela, o que sinaliza a necessidade de compreensão das especificidades de tal movimento, a fim de os Estados, para os quais tais imigrantes se deslocam, possam lhes oferecer melhores condições de permanência em seus territórios.

Além disso, pondera-se a impossibilidade de os nacionais venezuelanos serem complementamente assimilados e “curados” por meio de sua fusão cultural na nova comunidade nacional a que se destinaram, pois, seu senso de identidade é definido por sua história coletiva de deslocamento em função da perda violenta de suas liberdades civis e

políticas na terra natal, o que pode ser notado principalmente nos casos em que os imigrantes venezuelanos são vítimas de preconceito estrutural contínuo, à luz do pensamento de Clifort (1994).

Por derradeiro, observa-se que a diáspora venezuelana tem desestabilizado em alguns aspectos os espaços físicos para os quais se destina, com destaque para a Colômbia, o Peru, o Equador, o Chile, e especialmente o Brasil, espaços esses que são marcados pela concepção do Estado-Nação e a delimitação de suas fronteiras. Tais fronteiras são fixadas sob uma visão estadocêntrica que concede direitos a seus cidadãos e não sob uma perspectiva universalista e antropocêntrica que garante direitos aos seres humanos pela sua condição precípua de ser membro da espécie humana, anterior a constituição dos próprios Estados soberanos, contrariando, portanto, os ensinamentos de Trindade (2015, p. 134-137).

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Mediante ao exposto, percebeu-se que o movimento migratório forçado massivo dos nacionais venezuelanos de seu Estado de origem ocorre devido a instauração de uma crise humanitária tridimensional, por causa da depauperação simultânea dos aspectos econômicos, políticos e sociais. Essa depauperação tem tornado impossível a continuidade da vida humana, demonstrando as violações sistemáticas de direitos humanos a que esses indivíduos estão submetidos. Igualmente, evidenciou-se a circunstância de o Brasil ser o quinto Estado que mais tem recebido imigrantes venezuelanos em âmbito latino americano, os quais ingressam em seu território majoritariamente pela região Norte.

Notou-se também que o aumento do número de venezuelanos no Estado brasileiro se tornou mais expressivo a partir de 2015, acentuando-se em 2017 em virtude do agravamento das condições humanitárias venezuelanas. Esse aumento também se refletiu no incremento do número de solicitações de refúgio efetuadas por essas pessoas a fim de regularizarem seu *status* migratório a partir do acesso, de forma gratuita, a documentos brasileiros e à prestação de serviços públicos de saúde e educação, dentre outros. Entretanto, constatou-se que o Brasil não os reconheceu imediatamente como refugiados, mas que devido às pressões exercidas pela sociedade civil organizada e órgãos públicos, concedeu-lhes, por meio de Resolução Normativa n. 126/2017, do Conselho Nacional de Imigração, uma autorização de residência temporária.

Do mesmo modo, observou-se a letargia do Governo Federal em adotar medidas mais incisivas para auxiliar esses imigrantes. Com efeito, verificou-se que tais medidas culminaram no estabelecimento da Força-Tarefa Logística Humanitária, no estado de Roraima, conhecida por Operação Acolhida, apenas em 2018. Essa Operação tem sua atua-

ção fundamentada no tripé ordenamento da fronteira, abrigo e interiorização. Ainda, asseverou-se que a interiorização voluntária dos imigrantes venezuelanos, em suas cinco modalidades é vislumbrada pelo Governo Federal como a principal medida para lidar com esse fluxo migratório, corroborando para que esses indivíduos se distanciem de seu Estado de origem e possam ser caracterizados como integrantes de um movimento diaspórico.

Além disso, percebeu-se que o conceito de diáspora em atenção à sua relação com os movimentos migratórios e com as identidades culturais das pessoas que se deslocam, de modo voluntário ou forçado, não delimita uma categoria restrita e estática. Embora as origens de tal conceito aludem ao deslocamento dos judeus narrado no Velho Testamento do livro religioso da Bíblia cristã, de acordo com Hall (2003), e denotem a existência de seis princípios caracterizadores, com base nas concepções de Safran (1991), notou-se, no campo prático, que nem todos os movimentos diaspóricos podem ser inclusos em um “tipo ideal”, por causa da complexidade e da diversidade dos fluxos migratórios contemporâneos, segundo Clifort (1994).

Com efeito, sob uma análise reflexiva do deslocamento forçado dos imigrantes venezuelanos, no período de janeiro de 2015 a 5 de julho de 2019, constatou-se a aplicação do conceito de diáspora a esse movimento migratório, em razão da satisfação de quatro dos seis princípios elencados por Safran (1991). Além disso, observou-se que os nacionais venezuelanos são compelidos a migrar em decorrência de um processo múltiplo, justificado no desenraizamento e na opressão política. Assim como percebeu-se o fato de essas pessoas manterem o seu apego contínuo e reativado à sua cultura anterior ao conservarem, perante todas as adversidades que afligem os imigrantes, seus costumes e hábitos alimentares e ao usarem seu idioma materno entre seus compatriotas nos Estados para os quais se destinaram, conforme Kearney (1995).

Conclui-se ser impossível a completa assimilação e “cura” dos imigrantes venezuelanos, por meio de sua fusão cultural à sociedade de acolhida que se destinaram, porque sua história coletiva de deslocamento em virtude da perda violenta de suas liberdades civis e políticas na terra natal define seu senso de identidade, à luz dos pressupostos de Clifort (1994).

REFERÊNCIAS

ACNUDH, Alto Comissariado das Nações Unidas para os Direitos Humanos. **Violaciones de los derechos em la República Bolivariana de Venezuela: una espiral descendente que no parece tener fin**, 2018.

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

AGÊNCIA BRASIL. **Com abstenção de 53,98%, Maduro é reeleito com 6,1 milhões de votos.** 2018. Disponível em: <http://agenciabrasil.etc.com.br/internacional/noticia/2018-05/com-abstencao-de-5398-maduro-e-reeleito-com-61-milhoes-de-votos>. Acesso em: 20 jan. 2019.

ANDERSON, Benedict. **Comunidades Imaginadas:** reflexões sobre a origem e a difusão do nacionalismo. Cia das Letras: Rio de Janeiro, 2008.

ARENDDT, Hannah. **Origens do totalitarismo.** São Paulo: Companhia das Letras, 2012.

ARENDDT, Hannah. **Crises da República.** 3. ed. São Paulo: Perspectiva, 2013.

BRASIL. Ministério da Justiça e Segurança Pública. **Nota Técnica n. 03 de 2019,** Comitê Nacional para Refugiados (CONARE), Processo n. 08018.001832/2018-01 Estudo de país de origem Venezuela, 2019.

BRASIL. Presidência da República. **Medida Provisória nº 820, de 15 de fevereiro de 2018.**

BRASIL. Presidência da República. **Medida Provisória nº 823, de 9 de março de 2018.**

BRASIL. Presidência da República. **Decreto nº 9.285, de 15 de fevereiro de 2018.**

BRASIL. Presidência da República. **Decreto nº 9.286, de 15 de fevereiro de 2018.**

BRASIL, **Portaria Interministerial nº 9 de 14 de março de 2018.**

BRASIL, **Portaria Interministerial nº 15 de 27 de agosto de 2018.**

BRASIL, **Portaria Interministerial nº 2 de 15 de maio de 2019.**

BAUMAN, Zygmunt. **Estranhos à nossa porta.** Rio de Janeiro: Zahar, 2017.

BAUMAN, Zygmunt. **Comunidade:** a busca por segurança no mundo atual. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2003.

CAUBET, Matías; PAVEZ, Lucas. **La Cris em Venezuela y su Repercusión a nível Regional.** 2014. Disponível em: http://www.iri.edu.ar/images/Documentos/boletinsegdef/boletin3/art_caubet_pavez.pdf. Acesso em: 20 fev. 2018.

CDIH - COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. **Institucionalidad democrática, Estado de derecho y derechos humanos en Venezuela:** informe de país. Washington, DC, 2017.

CLIFFORT, James. Diasporas. **Cultural Anthropology Further Inflections:** Toward Ethnographies of the Future, v. 9, n. 3, p. 302-338, ago. 1994.

CLÁUDIO, Ana Luiza de Abreu. Diásporas, transculturação e migrações contemporâneas: um foco nas fotografias de Sebastião Salgado. **Anais do XIV Congresso Brasileiro de Sociologia,** 2009.

COGO. Denise. Mídias, identidades culturais e cidadania: sobre cenários e políticas de visibilidade midiática dos movimentos sociais. **Anais do IV Encontro dos Núcleos de Pesquisa da Intercom,** 2006.

CNIg - Conselho Nacional de Imigração. **Resolução Normativa n. 126 de 3 de março de 2017**. Disponível em: <http://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2017/11016.pdf?file=fileadmin/Documentos/BDL/2017/11016>. Acesso em: 17 mai. 2018.

FERREIRA, Aurélio Buarque de Holanda. **Novo dicionário Aurélio da língua portuguesa**. 3. ed. Curitiba: Positivo, 2004.

FIGUEIRA, Mauro. Sérgio. **Desenvolvimento econômico na cadeia global do petróleo: Venezuela e Arábia Saudita em perspectiva sistêmica**. 2017. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais) – Universidade Federal de Santa Catarina, Centro Sócio Econômico, Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais, Florianópolis.

HALL, Stuart. **Da diáspora: identidades e mediações culturais**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2003.

HRW - HUMAN RIGHTS WATCH. **Crisis humanitaria en Venezuela: La inadecuada y repressiva respuesta del gobierno ante la grave escasez de medicinas, insumos y alimentos**. Nova York: Human Rights Watch, 2016.

HOLOCAUST ENCYCLOPEDIA. **Pogroms**. 2020. Disponível em: <https://encyclopedia.ushmm.org/content/pt-br/article/pogroms#:~:text=Pogrom%20%C3%A9%20uma%20palavra%20russo%20como%20em%20outros%20pa%C3%ADses>. Acesso em: 12 jun. 2020.

KANAAN, Cel; TÁSSIO, Maj; SIDMAR, 2º Ten. As Ações do Exército Brasileiro na Ajuda Humanitária aos Imigrantes Venezuelanos. *In*: BAENINGER, Rosana; SILVA, João Carlos Joroshinski (Coord.). **Migrações Venezuelanas**, Campinas, SP: Núcleo de Estudos de População “Elza Berquó” – Nepo/Unicamp, p. 68-71, 2018.

KEARNEY, M. The local and the global: the anthropology of globalization and transnationalism. **Annual Review of Anthropology**, v. 24, p. 547-565, 1995.

LÁREZ, Ingrid Méndez. ¿Cuál es la dieta de sobrevivencia del venezolano? **El Impulso**. Caracas, 14 mar. 2016.

LEVITSKY, Steven; ZIBLATT, Daniel. **Como as democracias morrem**. Rio de Janeiro: Zahar, 2018.

MATTOS, Pablo. A Atuação do Acnur na Resposta ao Fluxo de Venezuelanos em Roraima. *In*: BAENINGER, Rosana; SILVA, João Carlos Joroshinski (Coord.). **Migrações Venezuelanas**, Campinas – SP: Núcleo de Estudos de População “Elza Berquó” – Nepo/Unicamp, 2018, p. 203-205.

MILESI, Rosita; CURY, Paula. Acolhida, Proteção e Integração de Venezuelanos no Brasil: a atuação do Instituto Migrações e Direitos Humanos (IMDH). *In*: BAENINGER, Rosana; SILVA, João Carlos Joroshinski (Coord.). **Migrações Venezuelanas**, Campinas – SP: Núcleo de Estudos de População “Elza Berquó” – Nepo/Unicamp, p. 72-78, 2018.

MOREIRA, Gabriel Boff. **A política regional da Venezuela entre 1999 e 2012: petróleo, integração e relações com o Brasil**. Brasília: FUNAG, 2018.

NEVES, Rômulo Figueira. **Cultura política e elementos de análise da política venezuelana**. Brasília: Funag, 2010.

OIM - ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL PARA AS MIGRAÇÕES. **Plataforma de Coordinación para Refugiados y Migrantes de Venezuela**, 2019a. Disponível em: <https://r4v.info/es/documents/download/68070>. Acesso em 20. jan. 2019.

OIM - ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL PARA AS MIGRAÇÕES. **Relatório de Movimentos Assistidos sobre a Estratégia de Interiorização dos Venezuelanos**, junho de 2019. 2019b. Disponível em: <file:///C:/Users/Joao%20Lucas/Downloads/Informe%20de%20interioriza%C3%A7%C3%A3o%20-%20Junho2019.pdf>. Acesso em: 01 jul. 2019.

OIM - ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL PARA AS MIGRAÇÕES. **Plataforma de Coordinación para Refugiados y Migrantes de Venezuela**, 2020. Disponível em: <https://r4v.info/es/situations/platform>. Acesso em: 18. Jun. 2020.

OMS, Organização Mundial da Saúde. **World Malaria Report**, 2017.

OMS, Organização Mundial da Saúde. **Epidemiology Update: Diphtheria**, 28 febrero 2018.

OTERO, Guilherme; TORELLY, Marcelo; RODRIGUES, Yssyssay. A Atuação da Organização Internacional para as Migrações no Apoio à Gestão do Fluxo Migratório Venezuelano no Brasil. *In*: BAENINGER, Rosana; SILVA, João Carlos Joroshinski (Coord.). **Migrações Venezuelanas**, Campinas – SP: Núcleo de Estudos de População “Elza Berquó” – Nepo/Unicamp, p. 38-44, 2018.

PORTES, Alejandro. Contemporary Immigration: Theoretical Perspectives on Its Determinants and Modes of Incorporation. **Intention Migration Review**, v. 23, n. 3, 1989, p. 606-630.

SAFRAN, William. Diasporas in Modern Societies: myths of homeland and return. **A Journal of Transnational Studies**, v. 1, n. 1, p. 83-99, 1991.

SAMPAIO, Cyntia; SILVA, João Carlos Jaroshinski. Complexidade x Singularidade – A Necessidade de Outras Soluções Duradouras. *In*: BAENINGER, Rosana; SILVA, João Carlos Joroshinski (Coord.). **Migrações Venezuelanas**, Campinas – SP: Núcleo de Estudos de População “Elza Berquó” – Nepo/Unicamp, p. 391-394, 2018.

SELMAN, Ernesto; FORNET, Rafael. Venezuela: análisis económico de uno país em crisis. 2014. Disponível em: https://www.elcato.org/pdf_files/ens-2014-07-01.pdf. Acesso em: 20 jan. 2018.

SHUVAL, Judith Tannenbaum. Diaspora Migration: Definitional Ambiguities and a Theoretical Paradigm. **International Migration**, v. 38, n. 5, p.41-55, 2000.

SILVA, Camila Rodrigues da. Migrações de Venezuelanos para São Paulo: Reflexões Iniciais a partir de uma Abordagem Qualitativa. *In*: BAENINGER, Rosana *et al.* (Org.), **Migrações Sul-Sul**, Campinas – SP: Núcleo de Estudos de População “Elza Berquó” – Nepo/Unicamp, 2. ed., p. 356-367, 2018.

SILVA, Sidney. Políticas de Abrigamento a Imigrantes Venezuelanos em Boa Vista e Manaus. *In*: BAENINGER, Rosana; SILVA, João Carlos Joroshinski (Coord.). **Migrações Venezuelanas**, Campinas – SP: Núcleo de Estudos de População “Elza Berquó” – Nepo/Unicamp, p. 206-216, 2018.

SILVA, João Lucas Zanoni da; SILVA, César Augusto Silva. A Diáspora Venezuelana para o Brasil: a experiência do Projeto Acolhida de Dourados – MS. *In: Fronteiras e Direitos Humanos: análises interdisciplinares*. Curitiba: Editora Ithala, p. 239-254, 2019.

TRINDADE, Antônio Augusto Cançado. **A Proteção dos Vulneráveis como Legado da II Conferência Mundial de Direitos Humanos (1993-2013)**. Fortaleza: Instituto Brasileiro de Direitos Humanos (IBDH), 2014.

TRINDADE, Antônio Augusto Cançado. **A Humanização do Direito Internacional**. 2. ed. rev., atual. e ampl. Belo Horizonte: Del Rey, 2015.

URRIBARRÍ, Raúl A. Sánchez. Venezuela (2015): um régimen híbrido em crises. **Revista de Ciência Política**, v. 36, n. 1, p. 365-381, 2016.

VENEZUELA, República Bolivariana da Venezuela. **Decreto n. 2.184, de 14 de janeiro de 2016**. Decreta o Estado de Emergência Econômica em todo o território nacional. Disponível em: <http://www.jolemanaduana.com.ve/enterate/noticias/articulo/gaceta-oficial-n-40828-decreto-n-2184-estado-de-emergencia>. Acesso em: 13 jun. 2018.

CAPÍTULO 6

O MASSACRE INDÍGENA NA ERA DA NEUTRALIDADE ÉTNICA

Karine Cordazzo¹

Gustavo de Souza Preussler²

1 INTRODUÇÃO

O princípio da dignidade da pessoa humana figura como pedra angular de todas as sociedades que se dizem respeitadoras de direitos. Apesar dessa noção revigorante, tal realidade não se aplica aos grupos segregados e estigmatizados da sociedade pós-moderna. São eles, *hominis sacrae*, aos quais se atribui a prática de delitos e que, mediante esse mecanismo são legitimados verdadeiros massacres na ordem social atual.

Esta ruptura na estrutura das sociedades contemporâneas, marcadas nitidamente pela exclusão social e violência institucional, coloca em evidência como determinados indivíduos figurariam como principais alvos de um processo de criminalização altamente seletivo. É o caso dos povos indígenas que, diante de sua vulnerabilidade, do mero fato de ser indígena, estariam mais facilmente propensos a se enquadrarem nesta posição de risco, no estereótipo criminal.

Este projeto massacrante com relação ao outro étnico, fixado desde o período colonial, se manteve latente na suposta sociedade pós-moderna e globalizada. O discurso de dominação sobre os selvagens, que outrora fora baseado na imposição da cultura eurocêntrica, ganhou nova roupagem, mas de modo algum deixou de tecer o papel de neutralização desta cultura.

¹ Doutoranda em Direito pela Instituição Toledo de Ensino. Mestre em Fronteiras e Direitos Humanos pela Universidade Federal da Grande Dourados. E-mail: karine.cordazzo@hotmail.com.

² Doutor em Direito pela Universidade do Estado do Rio de Janeiro. Mestre em Ciência Jurídica pela Universidade Estadual do Norte do Paraná. Professor adjunto da Universidade Federal da Grande Dourados. E-mail: gustavopreussler@ufgd.edu.br

Isso se deve ao fato de que a retórica é mutável e se adapta facilmente às transformações no cenário político, econômico e social; evidentemente, o que não se altera é o privilégio e a hegemonia branca, que consolida o sistema de castas e reproduz a qualquer custo a distinção social para manter o status quo.

Atrelado a este viés, o presente trabalho pretende desvelar como determinados corpos estariam mais facilmente propensos a serem descartados do que outros; como a cultura indígena foi considerada uma subcasta, relegada a uma condição de segunda classe, mesmo sob o atual discurso da neutralidade étnica.

2 A ERA DA NEUTRALIDADE ÉTNICA

Michelle Alexander, em sua obra *A nova segregação: Racismo e encarceramento em massa*, utiliza um termo peculiar, denominado *colorblindness*, que pode ser traduzido para a língua portuguesa como *daltônico*. Esse termo diz respeito ao atual sistema de justiça criminal que se utilizaria do discurso da neutralidade e imparcialidade, mas que, ao mesmo tempo, estaria atuando de maneira seletiva em detrimento de minorias étnicas e raciais (ALEXANDER, 2017, p. 23).

Não se trata, segundo a autora, de um sistema de justiça criminal cego, mas sim de um sistema de justiça criminal daltônico, que não distingue cores e etnias – notadamente no âmbito da seletividade penal e do encarceramento em massa –, sob o falacioso discurso da neutralidade étnica e racial, discurso esse que confere ao atual sistema uma aparência de legitimidade.

É bem verdade que os indígenas foram e ainda são considerados alvos diletos do atual sistema de justiça criminal, essencialmente orientado para a punição dos inimigos presumidos que estão “efetivamente presos em uma casta inferior” (ALEXANDER, 2017, p. 20-21).

No entanto, é importante lembrar que a origem de todo esse aparato discriminatório vincula-se essencialmente a um passado orientado para a construção e consagração de políticas de homogeneização étnica e cultural, assim como pela a criação de bodes expiatórios, os inimigos comuns da nação.

De início é preciso fazer um resgate histórico. Afinal, desde os primórdios do colonialismo foi necessário que se negasse a própria condição humana dos indígenas para que a dominação portuguesa, no Brasil, pudesse ser concretizada. Os portugueses impuseram sua cultura e exploraram de todas as formas os recursos e indivíduos que aqui estavam séculos antes. Além de retirarem tudo o que pertencia aos indígenas, edificaram um processo civilizatório pautado no eurocentrismo, conferindo status animalesco aos indígenas, já que eram seres com tendência ao confronto, irracionais e que não aceitavam a catequização. Em outras palavras, não poderiam ser salvos.

Muito tempo se passou desde o período da colonização portuguesa no Brasil, mas o status de segunda classe e a extirpação da própria condição humana dos povos indígenas permaneceu inalterada na denominada pós-modernidade. Embora os discursos utilizados para justificar e dar sustentação a essa exclusão dos indígenas não continuem mais os mesmos, o resultado, por outro lado, permanece em boa parte idêntico.

Nesse ponto, Eugenio Raúl Zaffaroni acentua que “[...] desde tempos imemoriais são inventados inimigos que são massacrados, em seguida é inventado um novo inimigo e se produz um novo massacre [...]” (ZAFFARONI, 2012, p. 398). Mais que isso, “[...] à medida que a civilização moderna se planetariza, a técnica aumenta e os massacres são encobertos sob novos eufemismos” (ZAFFARONI, 2012, p. 398).

Isso porque, na denominada era da neutralidade étnica, não é mais possível utilizar da etnia ou de qualquer outro tipo de preconceito explícito para justificar a exclusão e a discriminação como outrora. Em vez disso, descarta-se o argumento da etnia e apropria-se de uma tática muito mais poderosa que qualquer preconceito explícito: atribui-se um rótulo de criminoso aos indígenas.

Afinal, ante a impossibilidade de explicitar hoje qualquer tipo de preconceito contra os indígenas – sob o discurso velado da neutralidade étnica –, a estes é conferido o rótulo de criminoso por meio da subsunção quase que milagrosa nos moldes do estereótipo criminal. Os indígenas, portanto, tornaram-se presas fáceis desse sistema de justiça criminal altamente seletivo, que acaba por completar o projeto iniciado ainda no período do colonialismo, qual seja, o da completa neutralização desses povos.

Isso se deve, antes de tudo, à existência “[...] de uma teia de leis, regulamentações e regras informais, que são poderosamente reforçadas por estigmas sociais [...]” (ALEXANDER, 2017, p. 39). Os indígenas foram isolados do resto da sociedade, confinados a locais onde os olhos dos brancos não poderiam vê-los facilmente. Ao fim e ao cabo, tornaram-se parte de uma nova subcasta, definida em termos étnicos. Por essa razão, verifica-se que a punição exercida aos indígenas não guarda qualquer relação com a criminalidade.

Mesmo assim, na era da neutralidade étnica, “o encarceramento em massa tende a ser classificado como uma questão de justiça criminal, não como uma questão (ou uma crise) de justiça racial ou de direitos civis” (ALEXANDER, 2017, p. 46). Na realidade, difundiu-se o pensamento de que não existe mais um *problema* da etnia em nosso país, e isso foi o bastante para que um novo sistema de castas fosse implementando sorrateiramente.

Veja-se, o atual sistema de justiça criminal é entendido como um sistema democrático, que não estaria orientado por quaisquer questões discriminatórias. No entanto, basta retirar o véu da neutralidade étnica para se verificar como esse punitivismo supostamente democrático se liga essencialmente ao malfadado encarceramento em massa.

Ao contrário do que se imagina, o encarceramento em massa não está restrito apenas aos muros da prisão. Em verdade, fora dela existem muros virtuais que, de um amaranhado de políticas, leis e costumes – muito bem arquitetadas, diga-se de passagem –, continuam a controlar e domesticar determinados corpos. Esses indivíduos, então, são lançados “[...] em um submundo oculto de discriminação legalizada e de exclusão social permanente. Tornam-se membros da nova subcasta [...]” (ALEXANDER, 2017, p. 50-51).

Muito pior que mantê-los em uma cidadania de segunda classe, lançando os em uma nova subcasta é peça-chave para que se perpetue a condição de inferioridade e subordinação de grupos definidos por critérios étnicos. Para tanto, não é necessário que se promova a hostilidade e a intolerância para com o *outro*, pelo contrário, para que este novo sistema de castas permaneça, é mais que suficiente a retórica da neutralidade étnica.

Essa retórica é mutável e se adapta facilmente às transformações no cenário político, econômico e social. Evidentemente, o que não se altera é o privilégio e a hegemonia branca, que consolida o sistema de castas e reproduz a qualquer custo a distinção social para manter seu status quo.

Contudo, a partir do momento em que foram vedadas todas as formas explícitas de preconceito, o discurso para manutenção da supremacia branca precisou ser remodelado, ou seja, o lema da segregação e da discriminação aberta teve que ser eliminado, passando a ser velado. Nessa brilhante estratégia, nasceu um novo sistema de castas, agora voltado para a política punitivista da “lei e ordem”.

Optou-se pela guerra contra o inimigo comum, o criminoso. Uma guerra blindada pela legalidade dissimulada, efetivada por um aparato de controle social altamente seletivo e sancionada por instituições que deveriam ser imparciais, como o Poder Judiciário. Optou-se pela disseminação do medo do *outro*, do inimigo definido em termos étnicos ainda no período colonial.

Afirmado como um sistema democrático, o sistema de justiça criminal colocou milhares de pessoas atrás das grades. Outras milhares foram isoladas do resto da sociedade, descartadas para os locais mais remotos, relegadas a uma vida precária e sem qualquer dignidade. Em meio a tudo isso o indígena pôde ser visualizado como um *outsider*.

Para compreender o que seria um *outsider*, é preciso ter em mente que quando ocorre a imposição de alguma regra “a pessoa que presumivelmente a infringiu pode ser vista como um tipo especial, alguém de quem não se espera viver de acordo com as regras estipuladas pelo grupo. Essa pessoa é encarada como um outsider” (BECKER, 2008, p. 15).

Essas regras sociais são elaboradas e impostas em determinados momentos e por determinados grupos que, notadamente, não são fruto de um consenso, pelo contrário,

“[...] diferentes grupos consideram diferentes coisas desviantes. O que os leigos querem saber sobre desviantes é: por que fazem isso? [...]” (BECKER, 2008, p. 17). Inevitavelmente, eles partem da premissa de que existe algo essencialmente errado com aquele que cometeu o ato desviante, que se trata de uma característica da própria pessoa e que isso o impulsiona a cometer mais atos desviantes.

Ocorre, no entanto, que o desvio é criado pela própria sociedade. “[...] Grupos sociais criam desvio ao fazer as regras cuja infração constitui desvio, e ao aplicar essas regras a pessoas particulares e rotulá-las como outsiders” (BECKER, 2008, p. 21-22). Pois bem, o desvio não se refere a uma característica da pessoa que o comete, mas é reflexo da criação e aplicação de determinadas regras por determinadas pessoas ou grupos de pessoas a um desviante. Como bem ressalta Howard S. Becker, “o desviante é alguém a quem esse rótulo foi aplicado com sucesso; o comportamento desviante é aquele que as pessoas rotulam como tal” (BECKER, 2008, p. 21-22).

Assim, o desvio surge como reflexo da reação de alguns com relação ao ato de outros, sendo que essas pessoas rotuladas como desviantes são, na verdade, alvos de uma subcultura punitivista. A partir do momento em que esta subcultura punitivista ganha contornos mais sólidos, tipicamente neutralizatórios, deixa-se de lado a aplicação do direito penal oficial para que o sistema penal subterrâneo³ tome as rédeas do massacre.

Surge então, uma primeira questão: quem são essas pessoas que obrigam outras a aceitar suas regras e como isso se tornou uma empreitada bem-sucedida? Como responde Howard S. Becker (2008, p. 29), “esta é, claro, uma questão de poder político e econômico”.

A diferença entre quem recebe o rótulo e quem rotula, fazendo as regras e as aplicando, se resume em uma palavra: poder. A posição social garante melhores armas àqueles que estão nos estratos superiores que, assim, podem impor suas regras aos demais. “Distinções de idade, sexo, etnicidade e classe estão todas relacionadas a diferenças em poder, o que explica diferenças no grau em que grupos assim distinguidos podem fazer regras para outros” (BECKER, 2008, p. 29-30).

Como salienta Howard S. Becker (2008, p. 129), “alguém – um empreendedor – deve tomar a iniciativa de punir o culpado. Segundo, a imposição ocorre quando aqueles que querem a regra imposta levam a infração à atenção do público; [...]”. Quando levada à público, não existe mais a possibilidade de que tal regra seja ignorada.

³ Sobre o sistema penal subterrâneo, assinala Eugenio Raúl Zaffaroni (2012, p. 513): “Ele se traduz em *massacre em conta-gotas*, em algumas execuções policiais, em desaparecimentos forçados, que também ocorrem em tempo que não de ditadura e que têm motivado decisões da própria Corte Interamericana, e em práticas de tortura que, embora não sejam sistemáticas, não desapareceram”.

Regras são impostas não em virtude de transgressões efetivas, mas a imposição ocorre de maneira seletiva, a depender do tipo de situação e do tipo de pessoa que a recebe. Se o processo ocorre de tal forma, é necessário encontrar aquele encarregado de aplicar e de impor essas regras. O denominado empreendedor moral.

Howard S. Becker (2008, p. 151) assegura que “onde quer que regras sejam criadas e aplicadas, deveríamos estar atentos quanto à possível presença de um indivíduo ou grupo empreendedor. Suas atividades podem ser propriamente chamadas de empreendimento moral”. Segundo o autor, empreender é criar “um novo fragmento da constituição moral da sociedade, seu código de certo e errado” (BECKER, 2008, p. 151). Com isso, os empreendedores morais podem ser divididos em duas espécies, aqueles que criam e aqueles que impõem as regras.

Aqueles que criam regras atuam impelidos por uma cruzada moral, insatisfeitos com as regras existentes, buscam criar novas regras que estejam de acordo com seus valores⁴. Entendem que sua atuação pode ajudar aqueles que estão em um status inferior ao seu, como se fizessem parte de uma missão gloriosa, de salvação. De qualquer forma, isso “significa que eles acrescentam ao poder que extraem da legitimidade de sua posição moral o poder que extraem de sua posição superior na sociedade” (BECKER, 2008, p. 155).

Ao ser criada uma regra específica pelas cruzadas morais, cria-se também uma nova classe de *outsider*. Consequentemente, surge a demanda para a instituição de agências de imposição dessas mesmas regras, ou seja, “a cruzada torna-se institucionalizada. O que começou como uma campanha para convencer o mundo da necessidade moral de uma regra torna-se finalmente uma organização dedicada à sua imposição” (BECKER, 2008, p. 160).

Como o impositor não está interessado no conteúdo das regras, mas sim em sua aplicação, ele as avalia de acordo com seus interesses e atua de modo a aplicá-las com base nesses mesmos interesses. Os impositores, portanto, “aplicam as regras e criam outsiders de uma maneira seletiva. Se uma pessoa que comete um ato desviante será de fato rotulada de desviante depende de muitas coisas alheias a seu comportamento efetivo [...]” (BECKER, 2008, p. 166).

O certo é que “o desvio é produto de empreendimento no sentido mais amplo; sem o empreendimento necessário para que as regras sejam feitas, o desvio que consiste na infração da regra não poderia existir” (BECKER, 2008, p. 167). Consequentemente, com as regras criadas existe a necessidade de que estas sejam aplicadas seletivamente, criando-se, assim, uma nova classe de *outsiders*.

⁴ Joseph R. Gusfield revela que tudo isso pode conduzir ao passo moral: “[...] *la definición pública de conducta desviada puede cambiar. Esta sujeta a cambios del poder político, a cambios bruscos en la opinión pública y al desarrollo de los movimientos sociales y de las cruzadas Morales. Lo que se ataca como criminal hoy, puede considerarse como enfermo el próximo año y defendido como posiblemente legítimo por la próxima generación. Movimientos para definir de nuevo la conducta pueden conducir a un passo moral, a una transición de la conducta de un status moral a otro*” (GUSFIELD, 1973, p. 89-90).

De uma forma ou de outra, construir uma visão radical com relação a esses processos obscuros que permeiam a vida em sociedade é extremamente útil aqui, pois só assim é possível desmistificar a atuação dos empreendedores morais, cuja atuação contempla um projeto de neutralização de grupos minoritários e de afirmação da classe hegemônica.

Aceitar como inquestionável o que é criado e imposto não parece razoável. Não agora quando se começa a entender os passos traiçoeiros daqueles que falsamente defendem o interesse público, quando se começa a entender também os fatos que se passam nas “[...] arenas morais como tribunais, hospitais, escolas e prisões” (BECKER, 2008, p. 207).

Ignorar tais implicações significa permitir que a realidade seja mantida, que a discriminação seja legalizada permanentemente. É permitir que direitos sejam suprimidos diariamente, ou seja, que esta nova estratégia traçada pelo sistema de justiça criminal realmente atinja o que seus idealizadores almejavam: mascarar o massacre étnico por meio da atribuição do rótulo de criminoso e a criação de uma nova subcasta definida em termos étnicos.

3 A COR DA JUSTIÇA: O INDÍGENA COMO O INIMIGO COMUM

Como bem assevera Michelle Alexander, estamos inseridos em um “brutal sistema de opressão e controle racializado” (ALEXANDER, 2017, p. 109), e, por isso, um dos pontos merecedores de destaque diz respeito à discricionariedade policial, que facilita e possibilita a perpetuação da discriminação em detrimento de grupos minoritários, notadamente etnicamente distintos.

Mesmo havendo a imposição de limites para a atuação policial, o poder discricionário que lhes é concedido corrobora para que sua atuação seja impelida por preconceitos, afinal, conferem tratamento desigual a pessoas que, embora de cores e etnias distintas, possam ter cometido o mesmo desvio. Essa suspeita desarrazoada recai – logicamente – sob o indivíduo estigmatizado, a quem será mais facilmente atribuído o rótulo de criminoso, “trata-se da forma mais sutil e ao mesmo tempo mais brutal de controle social da exclusão” (ZAFFARONI, 2002, p. 432).

Como expõe Eugenio Raúl Zaffaroni (2012, p. 432), este controle social excludente produz cadáveres, cadáveres esses oriundos de “um *massacre em conta-gotas*”, ou seja, que não produz “todas as mortes de uma vez, mas as vão produzindo dia a dia”.

Assim, o desenho do atual aparato de controle social garante que a maioria daqueles varridos para dentro do sistema de justiça criminal não seja branca. Evidentemente, uma subcasta de brancos seria inaceitável, ao passo que aquela composta por negros ou indígenas ganha um tom quase que de normalidade.

Pois bem, o cerne da questão é entender de que forma um sistema de justiça criminal supostamente neutro, poderia obter resultados etnicamente discriminatórios. Primeiro, a discricionariedade da polícia e de membros do Poder Judiciário é peça-chave nesse quebra-cabeça. A discricionariedade ilimitada conjugada ao alto subjetivismo das ações dos órgãos oficiais de controle social resulta na deliberada seleção de indivíduos pautada pelo critério do estereótipo. Segundo, é no Poder Judiciário que se completa esse processo massacrante, afinal, fecham-se “[...] as portas dos tribunais a todas as alegações de réus e litigantes privados de que o sistema opera de maneira discriminatória” (ALEXANDER, 2017, p. 164-165).

Contudo, para que esse discurso da neutralidade étnica fosse possível e se tornasse uma realidade palpável, foi imprescindível a atuação da mídia com a construção no imaginário popular da figura do criminoso estereotípico. O indígena se encaixou muito bem nesse papel.

Vê-se, de tal forma, a complexidade do atual sistema de justiça criminal, um sistema “[...] bem concebido para garantir que os preconceitos e estereótipos raciais tenham caminho livre – ao mesmo tempo que aparecem na superfície como racialmente neutros [...]” (ALEXANDER, 2017, p. 184).

Hoje, sem dúvida, a igualdade étnica é apenas formal, escrita em uma simples folha de papel sem qualquer efetividade, mas que demonstra como uma das instituições mais respeitáveis, como é o Poder Judiciário, concebido para ser protetor, acaba por também atuar de maneira seletiva. Um exemplo prático pode ser visualizado nos Tribunais do Júri.

As regras que regulamentam os Tribunais do Júri possibilitam que réus, indígenas por exemplo, sejam julgados por um conselho de sentença composto totalmente por brancos. Essa é uma realidade muito mais corriqueira do que se pode imaginar.

No entanto, argumenta-se que os indígenas não estariam aptos a compor a denominada lista de jurados, escolhidos entre os membros mais notórios da sociedade, aqueles com a denominada idoneidade moral. Que a verdade seja dita, a exclusão diz respeito à desqualificação dos indígenas, à crença de que são seres inferiores e com inteligência reduzida, argumentos reproduzidos desde o período do colonialismo e que ainda hoje servem de amparo para conferir-lhes ou negar-lhes direitos. Veja-se, pois, a transcendência da discriminação étnica que ultrapassa séculos e gerações.

Ainda, mesmo que o preconceito étnico se assente por toda a estrutura do sistema de justiça criminal, mesmo que no bojo do poder Judiciário a descartabilidade dos corpos seja sacramentada, o certo é que o ponto de partida para que o “inimigo comum” adentre nesse círculo sem volta é por meio da polícia.

A discricionariedade e a autorização concedidas aos policiais é garantia de que estes atuem imbuídos por preconceitos e selecionem seus alvos com base em subjetivismos.

Esse viés étnico que conduz a atuação policial é fundamental para compreender como uma considerável quantidade de indígenas é varrida para dentro do sistema de justiça criminal, mesmo que se negue a utilização do denominado perfilamento racial.

O perfilamento racial é um termo não muito utilizado no Brasil, mas indica o comportamento discriminatório efetivado por agentes do Estado contra indivíduos ou grupos de base étnica, racial, religiosa etc. Em outras palavras, quando policiais tem discricionariedade para quem mirar e onde mirar, certamente os principais alvos não serão os indivíduos brancos e pertencentes às classes mais abastadas. Como bem descreve Michelle Alexander (2017, p. 199-200), “[...] situações semelhantes são inevitavelmente tratadas de forma diferentes quando a polícia tem permissão para confiar em estereótipos raciais ao tomar decisões discricionárias”. Dessa forma a polícia consegue tomar decisões imbuídas de carga discriminatória, sabendo que não haverá, na maioria das vezes, reprimenda.

Mais que isso, o trabalho da polícia é facilitado em grande medida pela segregação existente entre brancos e indígenas, estes, confinados a áreas isoladas, sem poder político algum e insignificantes perante a estrutura social e econômica, tornam-se “presas fáceis” de um policiamento sedento por alvos etnicamente considerados, ainda mais quando sabem onde encontrá-los e que não consideram que há alguém para “protegê-los”.

As aldeias, assim como os guetos, foram isoladas geográfica e socialmente. Não por acaso, mas para que esses indivíduos etnicamente definidos fossem mais facilmente contidos e varridos para dentro do sistema de justiça criminal. Lá são mantidos – como corpos sem utilidade – e de lá poderão ser angariados a qualquer tempo, despejados em uma na nova subcasta, aquela dos criminosos etnicamente selecionados, o mais novo inimigo comum.

De tal sorte é curioso observar como a história se repete. Séculos antes, nossa nação neutralizou os indígenas pelo discurso da homogeneização cultural, já que eram tidos como seres inferiores quando comparados aos europeus que exploravam as terras no Brasil. Não muito tempo atrás, sob um falso discurso de igualdade, houve uma tentativa de assimilá-los à comunhão nacional: concedeu-se direitos formais a esses povos, porém sem muita efetividade. Foram despejados para o outro lado da cidade, como corpos sem utilidade, longe das preocupações diárias da classe hegemônica. Hoje, na era da neutralidade étnica, ante a impossibilidade de utilizar do preconceito explícito para fazer o controle social, os indígenas foram rotulados como criminosos. Essa nova subcasta foi varrida para o cárcere e, a partir de então, foram autorizadas todas as formas de discriminação e de preconceito com relação ao mais novo inimigo comum. Por derradeiro, mesmo fora do cárcere percebem que o estigma da prisão não pode ser facilmente removido e que foram sepultadas quaisquer chances de retirarem a capa de invisibilidade – que foi presa em seus ombros.

A mensagem é clara e pode ser compreendida por qualquer um que figure nesse papel na era da neutralidade étnica: eles não pertencem ao *nosso* mundo, à *nostra* sociedade, pertencem sim a uma cidadania de segunda classe. Muito pior do que a morte física, a morte cívica é lenta e dolorosa.

Os indígenas não precisam sequer entrar numa cela para experimentarem os efeitos deste estigma, basta ter a aparência de “um criminoso”. Parecer com um criminoso é suficiente para ser tratado como um, não apenas pelos órgãos oficiais de controle social como a polícia, mas também pela população em geral. A maioria da população apoia este aparato de controle brutal e está na espreita para flagrá-los cometendo um *ato indígena criminoso*, a imagem arquetípica do criminoso que orienta a seleção etnicamente neutra. Com efeito, “[...] as vítimas do massacre não são escolhidas por seus crimes, mas sim por seus signos vitimais que lhe entregam o destino de uma boa candidatura a bode expiatório” (ZAFFARONI, 2012, p. 401).

Aqui, portanto, encontra-se o paradoxo em rotular indígenas como criminosos: utiliza-se do discurso da neutralidade étnica, mas ao mesmo tempo se completa o processo massacrante de neutralização de sua cultura. Como alerta Michelle Alexander (2017, p. 249): “o ato de abraçar o estigma nunca é apenas uma manobra psicológica; é um ato político – de resistência e desafio em uma sociedade que busca diminuir um grupo com base em um traço inalterável”.

É nessa harmônica sinfonia de exclusão que o atual sistema de justiça criminal opera e o estado de negação se perpetua, afinal, a crença de que o encarceramento em massa não se importa com origem étnica faz com que ignoremos expressões muito sutis de preconceito, imbricadas na própria estrutural social.

É certo que o preconceito étnico não precisa ser agudo, ele apenas precisa agir sorrateiramente; assim acontece com o encarceramento em massa, que com retira do convívio social pessoas etnicamente consideradas, tudo isso de forma muito democrática, sem explicitar o motivo étnico por trás dessa seleção.

4 O SISTEMA DE JUSTIÇA CRIMINAL (RE)ESTRUTURADO PARA O MASSACRE INDÍGENA

Este novo (e reformulado) sistema de castas, reestruturou o elo entre indígenas e sociedade hegemônica, predominantemente branca. Reestruturação esta que confirmou o status de segunda classe e manteve os indígenas em um patamar de inferioridade.

Na obra *A palavra dos mortos*, Eugenio Raúl Zaffaroni (2012, p. 348) aduz de forma clara que, “pretendeu-se disfarçar todos os massacres em guerras, quer isso tenha sido tratado *a priori*, como técnica de neutralização, quer *a posteriori*, como racionalização ou como negação. As guerras não existiram, porém, os cadáveres existiram”.

Sendo os cadáveres a única realidade, o atual sistema de justiça criminal, mediante suas agências oficiais de controle, nada mais tem feito do que gerenciar e controlar corpos despossuídos, e mais que isso, corpos despossuídos etnicamente considerados.

Tudo isso está umbilicalmente ligado ao status de segunda classe que lhes foi conferido ainda no período colonial – quando foram considerados seres inferiores e selvagens –, hoje não muito diferentes de outrora, são apenas corpos descartáveis sem qualquer utilidade para máquina capitalista: “a riqueza torna-se um fim em si mesmo e o instinto de morte triunfa” (ZAFFARONI, 2012, p. 396).

Mas, “os cadáveres gritam e – como na marcha de Garibaldi – as tumbas se abrem e os mortos despertam e exigem que os criminólogos os escutem. [...] apesar de todos os esforços para eliminá-los, os cadáveres reaparecem já que não são poucos” (ZAFFARONI, 2012, p. 350). Por isso, devemos escutá-los.

Nesse ponto é importante anotar que, para Eugenio Raúl Zaffaroni, que segue a linha de Jacques Sémelin, é preferível adotar a expressão *massacre*⁵ – definição criminológica –, que se mostra mais viva e atual do que o termo genocídio, pois, seguir a definição legal de genocídio nos levaria, sem dúvida alguma, a sermos cúmplices “[...] do ocultamento de cadáveres que geralmente caracteriza os massacres” (ZAFFARONI, 2012, p. 357). Isso porque genocídio, como definição jurídica, “[...] é resultado de um processo de criminalização primária internacional em que atuaram e continuam atuando os interesses das potências” (ZAFFARONI, 2012, p. 357).

É certo, pois, que os interesses das potências, notadamente econômicos, estimularam o massacre, como aponta Eugenio Raúl Zaffaroni tendo por base a teoria etnológica de René Girard; afinal, estimula-se a busca frenética por bens de consumo, por posições sociais elevadas, chegando à busca pela acumulação infinita. Isso certamente é causa para que se ecloda a violência e os conflitos sociais.

Vê-se que o sangue desse massacre também está nas mãos da sociedade. A invisibilidade dos indígenas aos olhos brancos facilitou em grande medida a manutenção dos estereótipos criminais. Ao ignorar o sofrimento do *outro*, a sociedade foi complacente com o sistema de justiça criminal que estava operando por critérios étnicos na escolha do criminoso comum.

Ser indígena, hoje, significa ser criminoso⁶. A função simbólica da etnia é latente, pela suposição de que homens (principalmente) indígenas escolheram por conta própria ser criminosos. No entanto, essa crença da escolha precisa ser revista.

⁵ Para Eugenio Raúl Zaffaroni (2012, p. 358) o conceito de massacre pode ser entendido como: “toda prática de homicídio de um número de considerável de pessoas por parte de agentes de um Estado ou de um grupo organizado com controle territorial, na forma direta ou com clara complacência destes, levada a cabo de forma conjunta ou continuada, fora de situações reais de guerra que impliquem forças mais ou menos simétricas”.

⁶ Nesse contexto, Eugenio Raúl Zaffaroni (2012, p. 374-375) aduz: “A identificação dos criminosos como selvagens não era uma invenção de Lombroso, mas um estereótipo que respondia ao mesmo bode expiatório, que

O sistema não transformou “do dia para a noite” indígenas em criminosos, assim como os indígenas não escolheram livremente o caminho do crime. Pelo contrário, o discurso que antes os considerava selvagens e inferiores teve que se alterar e se adaptar a uma nova realidade. Realidade esta que não permitia mais a discriminação explícita. Com o passar do tempo, discursos, políticas e manobras tiveram de ser reformuladas para que o projeto de aniquilação daquela cultura pudesse ser de fato completado na era da neutralidade étnica.

Esse estigma étnico nada mais é do que o resultado da transformação do indígena em um criminoso, afinal, o estigma é produzido quando qualificamos o *ser indígena* como algo negativo. Ser criminoso se tornou um estigma na era do encarceramento em massa, e esse estigma tem a cor da pele vermelha.

Em razão disso alguns equívocos podem surgir pelo caminho, um deles é acreditar que o estigma não atinge pessoas brancas criminosas: o que não é verdade. O estigma atinge sim criminosos brancos, só que de uma forma diversa e com intensidade muito mais baixa do que acontece com os indígenas, pois para aqueles não se trata de um estigma étnico.

A criminalidade branca, hoje, soa mais estranha aos nossos ouvidos do que a criminalidade não branca – aqui, referimo-nos aos indígenas. A criminalidade branca nunca foi um problema a ser levado a sério, a não ser nos tempos atuais com o *boom* do *white collar*. No entanto, quando falamos de pessoas não brancas, especificamente *ser indígena* na era do encarceramento em massa, confunde-se com o próprio significado de ser criminoso.

Ser indígena é ser considerado criminoso, um ser desprezível, que merece ser varrido para bem longe da sociedade; *ser indígena* certamente define o que é ser criminoso, ao passo que ser branco criminoso suaviza o fardo. (ALEXANDER, 2017, p. 282)

Em outras palavras, o estigma étnico equivale hoje ao estigma da criminalidade. A somatória de vários fatores, como ser homem, jovem e indígena se tornou a fórmula ideal para a discriminação, possibilitando, assim, que indígenas sejam considerados suspeitos, detidos, interrogados e até sentenciados pelo simples fato de ter o estigma étnico que agora se transformou no estigma criminal. Cometeram um único crime, o crime de *ser indígena*, o pária social da pós-modernidade. Como destaca Eugenio Raúl Zaffaroni (2012, p. 379), “nenhum massacrador quer assustar sua população mostrando suas atrocidades, mas sim mostrando o que o bode expiatório comete”.

era o colonizado, o primitivo, o agressivo, o assassino, o inimigo natural da civilização. A pretensa ação civilizadora do neocolonialismo – sustentada ainda hoje por quem o defende historicamente, baseado na selvageria dos povos submetidos – era também produto de um discurso homogeneizante destinado à própria população europeia: estender a população era homogeneizar, deixá-los iguais a nós. Enquanto a antropologia britânica legitimava o controle policial neocolonialista, a criminologia racista legitimava sua versão metropolitana sobre os excluídos. A antropologia e a criminologia harmonizavam-se perfeitamente na antropologia criminal [...]”.

Essa marca chancelada aos indígenas foi imprescindível para que o encarceramento em massa se tornasse um empreendimento bem-sucedido e se desenvolvesse como um sistema de castas. Em verdade, antes de adentrarem nesse extraordinário submundo, a marca de ser um pária social os persegue assim como uma assombração, nem seus deuses, nem mesmo seus rituais sagrados conseguem libertá-los dos grilhões que a discriminação estrutural os coloca.

Com efeito, a marca diabólica que lhes foi atribuída cumpre a função social pela qual foi criada: indígenas são rotulados, tornam-se criminosos e, conseqüentemente, abrem-se as portas para toda a forma de discriminação, agora legalizada. Ou seja, essa discriminação estrutural diz respeito à opacidade do direito e aos discursos políticos, que em um sentido formal garantem a igualdade para todos, mas que ao mesmo tempo perpetuam o massacre e a manutenção do sistema de castas etnicamente considerado.

Sem dúvida, a violência é estrutural, está enraizada nos aparelhos de controle social e imbricada nas decisões de intuições que deveriam ser imparciais. Ela foi legitimada e direcionada para punição de determinados indivíduos com a “marca do pecado original”, a marca de ser criminoso, de *ser indígena*.

Certamente, “não é possível construir um bode expiatório sem preconceitos prévios no qual basear e que conferem verossimilhança ao discurso” (ZAFFARONI, 2012, p. 381). Justamente por isso, para que esse processo de neutralização pudesse ser completado, o atual sistema de justiça criminal precisou que a grande massa fosse indiferente para com a situação do *outro*, o que de fato aconteceu e acontece ainda hoje.

O entendimento de que é preciso o ódio e a ofensa para a manutenção do atual sistema – etnicamente distinto –, é um equívoco. A noção de indiferença ao sofrimento alheio é muito mais impactante e revela como as pessoas deixaram de se importar umas com as outras desde que seus interesses não fossem afetados. O compartilhamento da indiferença pelo *outro* corroborou e ainda corrobora com a atuação seletiva do atual sistema de justiça criminal.

É por essa razão que para disfarçar a seleção pautada por estereótipos criminais, foi preciso que pessoas brancas também fossem submetidas a esse controle social supostamente democrático. Os poucos brancos que foram inseridos em prisões, nada mais são do que efeitos colaterais de um sistema estrutural dominante e bem-sucedido.

Ninguém se importa – na era da indiferença e da neutralidade étnica – se a maioria dos submetidos ao sistema de justiça criminal são pessoas não brancas: o importante é que alguns poucos brancos também estejam presos para ficar “no outro lado da balança”, mesmo que esta balança penda muito mais para o lado dos párias sociais.

Por outro lado, o tom da conversa mudaria muito se todos ou grande parte dos selecionados pelo sistema de justiça criminal fossem brancos. Se assim o fosse, a paci-

dade do discurso seria dissipada e a discriminação desses brancos seria explicitada, algo inimaginável na era da neutralidade étnica e racial, pois, defendê-los significa ser complacente com o crime.

Em síntese, para preservar como imaculada a imagem do sistema de justiça criminal, etnicamente seletivo, é preciso que ocorra a inclusão de um mínimo de pessoas brancas atrás das grades, de modo que o sistema de justiça criminal seja considerado neutro. Porém, os alvos estão claros, são pessoas não brancas, como o são os indígenas.

Temos, pois, um sistema de justiça criminal seletivo, o frenesi midiático que constrói no imaginário popular a figura do criminoso comum e, a atuação a nível informal da massa alienada, todos orientados para a punição de pessoas etnicamente consideradas⁷.

Todos esses fatores podem convencer os indígenas de que a condição de inferioridade a eles imposta, possa realmente ser por sua culpa: o caráter de voluntariedade atribuído as suas ações faz presumir que eles optaram por essa vida, por serem criminosos. Com isso, o sistema ficaria isento de qualquer responsabilidade para com essa situação e colocaria sob seus ombros o peso de suas más escolhas, feitas livremente, afinal, as pessoas brancas e honestas não escolheriam o caminho do crime, os “cidadãos de bem jogariam conforme as regras do jogo”. Nesse contexto, Eugenio Raúl Zaffaroni (2012, p. 376) arremata que “para atribuir a eles uma periculosidade tão formidável, apela-se ao pensamento mágico, ou seja, o velho recurso inquisitorial que permite atribuir todos os males sociais a um eles substancializado”.

O autor destaca que os bodes expiatórios, as vítimas⁸, dado o fenômeno da substancialização, deixam de ser considerados pessoas para tornarem-se *coisa*. Dessa forma, não pensamos mais no indígena, por exemplo, como um ser humano, mas como um *outro* daninho (ZAFFARONI, 2012, p. 383).

O autor ainda aponta como o fenômeno da substancialização faz com que o *outro*, o indígena, se converta em um estrangeiro. Este estrangeiro, entendido como aquele que não entende as regras, que não fala a língua dominante e que não respeita as hierarquias

⁷ Kai T. Erikson (1973, p. 44-45) acertadamente dispõe acerca do papel central dos meios de comunicação e da mídia para a manutenção do atual sistema opressor: “*En nuestro propio pasado, tanto el juicio como el castigo a los delincuentes tenía lugar en la plaza pública, dando a la multitud ocasión de participar de manera directa y activa en la ceremonia. Hoy ya no exhibimos a los individuos desvidos en la plaza pública, ni los exponemos a la atmósfera carnavalesca de Tyburn, pero resulta interesante observar que la “reforma” que introdujo este cambio en las normas penales coincidió, con precisión matemática, con la difusión de la prensa como medio de información pública. Quizá no sea nada más que una casualidad histórica, pero sin embargo es cierto que la prensa (y actualmente la radio y la T.V.) ofrecen a sus lectores el mismo tipo de entretenimiento que antes proporcionaban las ejecuciones públicas*”.

⁸ Acerca da indiferença do poder punitivo para com as vítimas, assinala-se a visão de Eugenio Raúl Zaffaroni (2012, p. 457): “Como sabemos, o poder punitivo não se preocupa com as vítimas e, por definição, elimina-as do cenário penal, reduzindo-as a um objeto de prova, ou seja, reificando-as. Esta é a característica estrutural do poder punitivo: o soberano declara ser a única vítima. Mais ainda: a vítima costuma ser maltratada ou desconsiderada nas agências do sistema penal e até corre o risco de converter-se na primeira suspeita”.

sociais, que se torna o anormal. Logo, “se o que não se ajusta às hierarquias é o diferente, é mais fácil erigi-lo em *inimigo da sociedade* [...]” (ZAFFARONI, 2012, p. 384).

Veja-se a humanidade *branca* têm cometido tantas barbáries pelo pensamento de superioridade sobre os demais que isso levará, se não revertido a tempo, à completa aniquilação de pessoas não brancas: senão atrás das grades, serão descartados, vivendo como cadáveres adiados⁹.

Como destacou W. E. B. Du Bois (1903, p. 58) ao se referir à segregação racial contra os negros nos Estados Unidos da América: “[...] *when in fact the burden belongs to the nation, and the hands of none of us are clean if we bend not our energies to righting these great wrongs*”, ou seja, o fardo pertence à nação, é preciso reparar os erros do passado e que ainda surtem efeitos na atualidade, especialmente na era da neutralidade étnica e racial.

Inegavelmente esses efeitos são devastadores, um alerta contra pessoas não brancas foi emitido: elas são diariamente selecionadas com base nos estereótipos criminais, estereótipo este que se amolda muito bem à imagem dos indígenas.

Prefere-se fechar os olhos e torná-los párias sociais, excluí-los da economia como um todo, despi-los de quaisquer direitos humanos básicos. Descartados e considerados inúteis ao progresso econômico, foram levados aos montes para prisões, local este que abriga e controla o exército de mão de obra de reserva à disposição do capital.

Como destaca Michelle Alexander (2017, p. 306), a marginalização tem uma face muito mais perversa que a exploração, pois, “a marginalização extrema, como temos visto ao longo da história mundial, coloca o risco de extermínio. Tragédias como o Holocausto na Alemanha ou a limpeza étnica na Bósnia remontam à extrema marginalização e estigmatização de grupos raciais e étnicos”.

É por essa razão que não podemos mitigar nossa culpa sobre o que aconteceu e acontece com o *outro*. Tornamo-nos indiferentes, deixamos de nos importar com o indígena, simplesmente por pertencer a uma cultura diversa da dominante¹⁰. Colocamos sob seus ombros uma capa de invisibilidade; construímos muros físicos ao redor de nossos condomínios fechados e também muros virtuais, ao cercarmos com nosso ego e nosso

⁹ Howard S. Becker (2008, p. 204) é cristalino: “Elites, classes dominantes, patrões, adultos, homens, brancos – grupos de status superior em geral – mantêm seu poder tanto controlando o modo como as pessoas definem o mundo, seus componentes e suas possibilidades, e também pelo uso de formas mais primitivas de controle. Podem usar meios mais primitivos para estabelecer hegemonia. Mas o controle baseado na manipulação de definições e rótulos funciona mais suavemente e custa menos, e os grupos de status superior o preferem. O ataque à hierarquia começa com uma ofensiva a definições, rótulos e concepções convencionais de quem é e o que é o quê”.

¹⁰ Assevera Eugênio Raúl Zaffaroni: “Portanto, é essencial uma preparação que instale o mundo paranoico e, por conseguinte, a convicção da necessidade de eliminar o bode expiatório para salvar a nação, o povo, o proletariado, a raça, o Ocidente ou seja lá o que for” (ZAFFARONI, Eugenio Raúl. 2012, p. 376).

sentimento de superioridade qualquer chance de abraçarmos seu estigma, de nos preocuparmos com eles; decidimos nos distanciar do indesejável. Aqui está o ponto nevrálgico que mantém intacto o atual sistema de justiça criminal, entendido como um sistema de castas etnicamente considerado.

Como explica Eugenio Raúl Zaffaroni (2012, p. 381), “a base é sempre a discriminação no sentido de hierarquização dos seres humanos enquanto tais: negros, índios [...]”, permite-se, de tal forma, “que eles sejam considerados subumanos ou menos humanos, e permite que a eles sejam atribuídos os piores crimes, construindo um *eles* de malvados e daninhos que devem ser eliminados [...]”.

5 COMO SUPERAR O MASSACRE?

O encarceramento em massa deve ser entendido hoje como um sistema de castas etnicamente considerado e não como um simples sistema que visa o controle do crime. Pelo contrário, ao enfatizar a luta por “lei e ordem”, por uma sociedade livre de atividades criminosas, o atual sistema se utiliza da neutralidade étnica para rotular pessoas não brancas como criminosas e lançá-las para dentro de prisões.

Nosso atual sistema de controle social, é, na verdade, um sistema que não reduz a criminalidade, pelo contrário, favorece essa condição. Cria-se, de tal sorte, condições para o crime nas comunidades periféricas e isoladas, por isso a saída para gerir esses corpos é o seu armazenamento em prisões.

Nesse sentido, Howard S. Becker (2008, p. 11) ainda no prefácio da obra *Outsiders* explica que “o que veio a se chamar de sistema de justiça criminal – a polícia, os tribunais, as prisões – recebeu convencionalmente a tarefa de extirpar o crime ou pelo menos contê-lo”. Mas, como em todo lugar, esses órgãos de controle “[...] tinham seus próprios interesses [...]. Parecia-lhes óbvio que a responsabilidade pelo crime pertencia aos criminosos, e não havia dúvida quanto a quem eram eles: as pessoas que suas organizações haviam apanhado e prendido” (BECKER, 2008, p. 11).

Vê-se, assim, como o argumento da redução da criminalidade por meio de políticas de endurecimento de leis penais não surte efeito prático algum, pelo contrário, são normas meramente simbólicas¹¹ que atendem aos anseios imediatos da massa alienada, que acredita, sinceramente, que o aumento da pena para crimes pode pôr termo na criminalidade, quando o controle social está muito mais relacionado a estereótipos criminais.

¹¹ Joseph R. Gusfield (1973, p. 75) enfatiza acerca do caráter simbólico da lei e a conseqüente afirmação de um grupo sobre os demais: “Una decisión de un tribunal o um legislativo constituyen una acción que a menudo realza los valores de un grupo y disminuye los de otro grupo. En su carácter de representación, se pueden considerar las acciones gubernamentales como hechos de carácter ceremonial y ritual, que definen el contenido de la moral pública. [...] Esta dimensión simbólica se encuentra en la afirmación, promulgación o publicación de la ley, sin estar relacionada con su función de influir la conducta mediante su ejecución”.

Com isso, o encarceramento em massa tem se tornado um instrumento de controle altamente oneroso e extremamente ineficaz para a redução da criminalidade, pois, ao retirar do convívio social pessoas rotuladas como criminosas (em sua maioria, pessoas não brancas) a criminalidade e os índices criminais permanecem inalterados.

Como destacado anteriormente, fazendo um contraponto com a obra de Michelle Alexander, foi sob o efeito devastador da *colorblindness* – no sentido de existir um sistema de justiça criminal daltônico –, que se caiu no erro de acreditar no discurso etnicamente neutro. Foi graças à soma desse discurso ao sentimento de indiferença da nação que foi possível o nascimento de uma nova “subcasta”, aquela criada e legitimada institucionalmente.

Esse discurso etnicamente neutro possibilitou despistar indígenas de suas características intrínsecas e fez com que eles não fossem mais vistos pelas suas diferenças, mas como seres que falharam socialmente e se tornaram criminosos por “erros que pessoas brancas certamente não cometeriam”.

O discurso da neutralidade étnica deixa de ver a etnia e impede-nos de ver como o sistema de justiça criminal atua de forma seletiva, orientado por estereótipos criminais. Com o tempo, a *colorblindness* se transforma em completa cegueira, impedida de ver como a discriminação estrutural está imbricada à base da sociedade, desde as escolas segregadas e bairros isolados até o discurso político carregado de preconceito, tudo isso para manter o *outro* como pária social.

A ideia do encarceramento em massa, portanto, se sustenta no fato de que eles escolheram livremente estar no mundo do crime e que seu lugar seria “atrás das grades”. A noção de que qualquer pessoa pode ascender socialmente, desde que escolha jogar conforme as regras, faz mesmo parecer que os indígenas escolheram livremente estar nessa situação. Pois, entende-se que qualquer pessoa, por mais pobre e discriminada que ela seja, desde que ela queira – frise-se isso, depende de um sentimento próprio, não condicionado por qualquer fator externo –, pode ascender socialmente. Esquecem-se, pois, que as forças que a prendem em um subcasta permanente são muito mais fortes que qualquer “vontade de vencer”.

Mesmo que a etnia de alguns membros da estrutura hierárquica possa ter mudado, ainda assim estes são mais facilmente cooptados, fazendo com que a luta pelo desmantelando da discriminação étnica ao longo da estrutura social seja desacreditada e perca suas forças. É mais fácil se adaptar às “regras do jogo” do que “sair perdendo” ao contrariar o sistema. Na realidade, essas estratégias são delineadas para dar o ar de legalidade ao sistema e, extirpar quaisquer chances de combate às desarrazoadas regras impostas.

Ao fim e ao cabo, o discurso da neutralidade étnica é tão maligno como um tumor, se não for tratado nos estágios iniciais facilmente se espalha por todo o tecido social,

deixando um rastro de ruína e destruição sem medidas. Para isso é preciso superar o mito da igualdade, é preciso deixar de pensar no *outro* como igual. A partir do momento que compreendermos as diferenças em nossa sociedade, quando reconhecermos a etnia e de fato abraçarmos o estigma, conseguiremos edificar um novo consenso social sobre igualdade, sobre consciência étnica.

Sem um movimento que tenha por base o respeito ao *outro*, um movimento que permita ver o indígena como ser humano e não como um ser selvagem, demonizado¹²; sem isso, a era do encarceramento em massa não terá fim, pelo contrário, com o tempo surgirão outros novos sistemas de controle social pautados pela etnia etc., apenas alterando o discurso para que melhor se adapte à realidade existente.

Desde Martin Luther King Jr. crê-se numa saída que enfatize os direitos humanos, pois só esse redirecionamento seria capaz de reconstruir um sistema democrático notadamente multiétnico, liberto das amarras da opressão, da discriminação e da homogeneização cultural. Como aduz Michelle Alexander (2017, p. 354), “o significado disso é enorme, pois o fracasso em reconhecer a dignidade humana de todas as pessoas está na raiz de qualquer sistema de castas raciais”.

É necessário, portanto, que o desmantelamento desse atual sistema etnicamente considerado tenha por norte o comprometimento absoluto para com a justiça étnica, edificada sob os pilares dos direitos humanos, do respeito ao *outro*. Um novo consenso social sobre igualdade precisa acontecer para que aqueles cadáveres adiados – leia-se, os indígenas – tenham, de fato e de direito, uma vida humana.

Afinal é preciso insistir que o massacre existe e que ele é perpetrado pelo poder punitivo que em tese deveria preveni-lo. Entender como o poder punitivo cria inimigos, constrói bodes expiatórios e os massacra é o primeiro passo para que o véu da neutralidade caia por terra.

Com efeito, a criminologia atuaria na prevenção dos massacres, segundo Eugenio Raúl Zaffaroni (2012, p. 413):

(i) em primeiro lugar, na análise crítica dos textos suspeitos de ocultar técnicas de neutralização. (ii) Em segundo lugar, deve estudar os efeitos da habilitação irresponsável do poder punitivo e advertir os juristas e os políticos sobre seus riscos. (iii) Em terceiro lugar, deve investigar a realidade violenta, aplicando as técnicas próprias da investigação social de campo, para (iv) neutralizar, com dados reais, a criminologia midiática e (v) adquirir prática comunicacional midiática para revelar publicamente sua causalidade mágica. (vi) Por último, deve analisar as conflitividades violentas

¹² Sem embargos, Kai T. Erikson (1973, p. 45) deixa claro: “*En su calidad de transgresor de las normas, representa a las fuerzas agazapadas fuera de las fronteras del grupo: así informa a sus miembros de como es el mal y de la apariencia que puede asumir el diablo*”.

em todas as suas particularidades locais, para apontar o caminho mais adequado para desmotivar os comportamentos violentos e motivar menos violentos. Esta é, sem dúvida, uma tarefa teórica, mas também prática e *militante*, pois deve fazer chegar seus conhecimentos a todos os estamentos comprometidos no funcionamento do sistema penal. Se a criminologia não conseguir convence-los, ao menos provocará *consciência pesada* e com isso fará que eles nunca cheguem a ser perpetradores *ingênuos* de massacres. Se os cometerem, terão plena consciência de sua ilegalidade e atrocidade, o que é sempre um importante fator preventivo, tendo em conta que os cadáveres sempre voltam e que, em muitíssimas ocasiões – diria que na maioria delas – o massacre nunca foi um bom negócio para o grupo de poder que decidiu por fazê-lo e menos ainda para os instrumentos humanos de que se valeu.

Note-se, pois, que a criminologia não se trata de uma ciência complementar à ciência-jurídica. A análise política é o objeto dessa criminologia e, por reflexo, se ocupa com a atuação das agências de criminalização, oficiais e subterrâneas, assim como se liga especialmente à crítica desse processo, à atuação dos seus agentes e às ideologias fixadas por trás de todo esse aparato punitivo.

Isto posto, Eugenio Raúl Zaffaroni ainda esclarece que precisamos utilizar de todos os recursos materiais e humanos, conhecermos as entranhas do processo de seleção e de criminalização, seus agentes, a faceta perversa do capitalismo, do poder que emerge de todo esse aparato de justiça criminal, para então, deixarmos de apenas seguir a intuição, para a partir disso produzirmos conhecimento científico. Afinal,

[...] se não sabemos quem mata nem quem morre e nem sequer sobre o que perguntamos, porque tampouco o fazemos sobre todos os cadáveres que passam por nossos necrotérios, e alguns sequer passam por eles porque *desaparecem*, muito pouco poderemos prevenir. (ZAFFARONI, 2012, p. 490)

É preciso “desdramatizar a situação” (ZAFFARONI, 2012, p. 493), caso contrário, esses cadáveres ainda permanecerão sem voz.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A seletividade penal consagra-se nas sociedades pós-modernas, já que opera justamente em razão da vulnerabilidade de determinados indivíduos ou grupos, geralmente minoritários. Nesta senda, os indígenas figuram no papel principal quando se trata da massacrante novela da seleção criminalizante.

O fenômeno discriminatório perpetuado no Brasil com relação aos indígenas, ganhou contornos específicos quando foi atribuído àqueles o status de inimigo comum da nação. Optou-se, assim, pela guerra contra o inimigo comum, o criminoso. Uma guerra blindada pela legalidade dissimulada, efetivada por um aparato de controle social altamente seletivo e sancionada por instituições que deveriam ser imparciais, como o Poder Judiciário. Optou-se pela disseminação do medo do outro, do inimigo definido em termos étnicos ainda no período colonial.

É curioso como a história se repete. Séculos atrás neutralizava-se os indígenas pelo discurso da homogeneização cultural, alegando que eram seres inferiores quando comparados aos europeus que no Brasil as terras exploravam. Não muito tempo atrás, sob um falso discurso de igualdade, tentou-se assimilá-los à comunhão nacional. Foram ainda despejados para o outro lado da cidade, longe das preocupações diárias da classe hegemônica. Hoje, na suposta era da neutralidade étnica, ante a impossibilidade de utilizar do preconceito explícito para fazer o controle social, os indígenas foram rotulados como criminosos, e a partir de então foram autorizadas todas as formas de discriminação e de preconceito com relação ao mais novo inimigo comum.

Aqui, portanto, encontra-se o paradoxo em rotular indígenas como criminosos: utiliza-se do discurso da neutralidade étnica, mas ao mesmo tempo se completa o processo massacrante de neutralização de sua cultura. Busca-se, em verdade, diminuí-los com base em um traço que é inalterável.

O estigma étnico equivale hoje ao estigma da criminalidade. Indígenas são rotulados, tornam-se criminosos e, conseqüentemente, abrem-se as portas para toda a forma de discriminação, agora legalizada. Ou seja, em um sentido formal garante-se a igualdade para todos, mas em sentido material perpetua-se o massacre e a manutenção do sistema de castas etnicamente considerado.

Porém, para que o sistema de justiça criminal seja verdadeiramente excludente com relação a pessoas não brancas, é preciso que ocorra a inclusão de um mínimo de pessoas brancas no ambiente carcerário, a fim de preservar como imaculada a imagem do sistema de justiça criminal, etnicamente seletivo. Os alvos estão bem claros, são pessoas não brancas, como o são os indígenas; o efeito indesejado, mas necessário, é a inserção de pessoas brancas dentro desse mesmo sistema.

Temos, pois, um sistema de justiça criminal seletivo, uma figura do criminoso comum construída no imaginário popular e uma atuação a nível informal, todos orientados para a punição de pessoas etnicamente consideradas.

REFERÊNCIAS

- ALEXANDER, Michelle. **A nova segregação**: racismo e encarceramento em massa. Tradução Pedro Davoglio; Revisão técnica e notas Silvio Luiz de Almeida. 1. ed. São Paulo: Boitempo, 2017.
- BECKER, Howard Saul. **Outsiders**: estudos de sociologia do desvio. Tradução Maria Luiza X. de Borges; revisão técnica Karina Kuschnir. Rio de Janeiro: Zahar, 2008.
- DU BOIS, W. E. B. **The souls of black folk**: essays and sketches. Second edition. Chicago: A.C. McClurg & Co, 1903. Disponível em: <https://archive.org/stream/cu31924024920492#page/n7/mode/2up>. Acesso em: 28 abr. 2020.
- GUSFIELD, Joseph R. El paso moral: El proceso simbólico en las designaciones públicas de la desviación. *In*: DEL OLMO, Rosa (Comp.). **Estigmatización y conducta desviada**. Maracaibo: Universidad del Zulia, 1973. 261p., 22 cm. (Criminología. Textos para su estudio; 2). p. 73-95.
- ERIKSON, Kai T. Notas sobre la sociología de la desviación. *In*: DEL OLMO, Rosa (Comp.). **Estigmatización y conducta desviada**. Maracaibo: Universidad del Zulia, 1973. 261p., 22 cm. (Criminología. Textos para su estudio; 2). p. 39-50.
- ZAFFARONI, Eugenio Raúl. **A palavra dos mortos**: Conferências de criminologia cautelar. Tradução Cecília Perlingeiro, Gustavo de Souza Preussler, Lucimara Rabel e Maria Gabriela Viana Peixoto. Col. Saberes Críticos. São Paulo: Saraiva, 2012.

CAPÍTULO 7

A JUSTIÇA CONSENSUAL NO SISTEMA DE GARANTIAS PROCESSUAIS PENAIS E O ACORDO DE NÃO PERSECUÇÃO PENAL

Acelino Rodrigues Carvalho¹

Adriel Seródio de Oliveira²

1 INTRODUÇÃO

Como é sabido, a história das sociedades humanas não é escrita *apesar* da história da justiça penal, mas sim talhada *em razão* dela. Na definição, na regulação e na manutenção das relações sociais e econômicas ao longo dos tempos, bem como na estruturação do poder, em todas as suas modalidades, vê-se com clareza a influência do Direito Penal.

A justiça penal aqui tida como *clássica ou conflitiva*, e portanto histórica, em meio ao sangue e ao pavor construiu um rígido sistema de princípios processuais que balizam, limitam, garantem e impulsionam primeiramente as atitudes acusatórias e julgadoras, mas também as defensivas buscando proteger os interesses coletivos e sociais, sem ignorar as garantias individuais, por intermédio de processos permeados pelo rigor técnico e teórico galgado pela estrita legalidade.

No horizonte jurídico, todavia, desponta uma nova espécie de justiça penal, conceituada como *consensual*. A esta muitas críticas são dirigidas. As válidas promovem seu aprimoramento e demonstram gradativamente às estruturas judiciárias mundiais, caracterizadas, em sua maioria, pelo inchaço e pela lentidão, uma nova forma de resolução dos conflitos na área criminal.

¹ Doutor em Direito pela Universidade do Vale do Rio dos Sinos (Unisinos, 2013), com estágio doutoral na Universidade de Coimbra; mestre em Direito Processual e Cidadania pela Universidade Paranaense (Unipar, 2005); graduado em Direito pelas Faculdades Integradas de Dourados (1994); professor associado na Universidade Estadual de Mato Grosso do Sul; professor no curso de Mestrado em Fronteiras e Direitos Humanos da Universidade Federal da Grande Dourados; advogado (OAB/MS 6466). E-mail: acelino@uem.br

² Mestrando no PPG - Fronteiras e Direitos Humanos da Universidade Federal da Grande Dourados (UFGD, 2019); bacharel em Direito pela Universidade Estadual de Mato Grosso do Sul (UEMS, 2019); e advogado criminalista (OAB/MS 24.359). E-mail: adrielerodio@gmail.com.

Nesse sentido, considerando as possibilidades de excessos ou ilegalidades, como os depreendidos do sistema consensual penal estadunidense, popularmente conhecido como *plea bargain*, o desafio atual que nasce para os países em geral, com destaque ao Estado brasileiro que muito recentemente tornou vigente a Lei n. 13.964 que trouxe o Acordo de Não Persecução Penal (ANPP), é gerado tendo em vista a correção e a prevenção de desvios, tal como o respeito às garantias processuais penais clássicas. Trata-se de uma busca por um sistema novo que mantenha o âmago principiológico dos ritos clássicos e conflitivos.

O Acordo de Não Persecução Penal (ANPP) é uma realidade da justiça penal consensual, e uma materialização da tendência (nascida em 1995) que trará consigo novos desafios aos juristas brasileiros, mormente os relativos ao respeito aos direitos e às garantias fundamentais, conforme já asseverado.

De mais a mais, a discussão trazida nesse ensejo busca contribuir para uma realidade já posta, de modo a aprimorá-la por meio da concatenação de informações válidas para os operadores do Direito em exercício e em formação; a fim de que não se retroceda no que diz respeito à aplicabilidade das garantias e dos direitos fundamentais à mais nova modalidade de resolução de conflitos.

2 A DEMANDA BRASILEIRA JURÍDICO-CRIMINAL NO SISTEMA CONFLITIVO

Na busca pelo porquê da necessidade da justiça penal consensual, há de se considerar que a máquina judicial, ou o Estado-juiz, detentor do *ius perseguendi*, do *ius puniendi*, bem como do *monopólio da violência legítima* (WEBER, 2015), encontra-se demasiadamente inchado, quicá no Brasil; de modo a ferir os princípios da dignidade da pessoa humana³, da razoável duração do processo⁴, e da eficiência⁵.

Em apertada síntese, antes de se considerar um indivíduo culpado e a ele impor uma pena, no *sistema clássico* ou *conflitivo* da justiça penal encontra-se a composição de

³ O princípio da dignidade humana relaciona-se com a razão do ser humano como um fim em si mesmo; sendo, portanto, um sujeito de direitos, e deveres, fundamentais salvaguardados pelo Estado e pela comunidade. Quanto ao autor do fato, tal princípio relaciona-se à possibilidade de evitar-se demasiados desgastes processuais, exposições vexatórias, e estigmatizações. Quando à vítima, evitar-se-ia um sofrimento desnecessário tendo em vista o enfrentamento do juízo e das instâncias, com o constante revolvimento do fato e da pessoa do autor, aguardando-se uma resposta Estatal que pode vir a ser dada após períodos longos de deslinde processual (ANDRADE, 2019).

⁴ Em relação à duração razoável do processo, tem-se que demora na prestação jurisdicional pode acarretar em prejuízos igualmente a todas as partes (acusado, vítima, Estado e sociedade); arrastando os sofrimentos, e podendo gerar a inutilidade do provimento jurisdicional (ANDRADE, 2019).

⁵ Por fim, naquilo que atine à eficiência da justiça, a ideia reside no contexto da atuação da Administração Pública a partir da Emenda Constitucional n. 19/1998 que inseriu o art.37 da Constituição Federal brasileira de 1988. Tal princípio, segundo Maria Sylvania Zanella Di Pietro, possui duas faces, pois diz respeito à Administração Pública enquanto instituições, bem como refere-se ao administrador público enquanto agente, sendo que para ambos há a incumbência de se buscar o melhor desempenho e a melhor atuação. No âmbito da justiça criminal, tal princípio revela-se como norteador de uma atuação em prol da utilização dos recursos disponíveis em prol dos melhores resultados – é a eficiência no processo penal, na instrumentalidade dos meios dos quais lança-se mão.

diversas fases. São elas, dentro do procedimento comum: a pré-processual ou investigatória; a processual, acusatória ou de conhecimento, com a devida instrução e julgamento; e, por fim, a fase recursal. A duração de cada fase possui inúmeras variáveis relativas à natureza e às circunstâncias do crime; ao autor e à vítima; à unidade da federação em que ocorre a apuração criminal etc.

Nesse sentido, com o intuito de trazer transparência aos números da imensa máquina burocrática denominada Poder Judiciário, *in casu* brasileiro, anualmente o Conselho Nacional de Justiça (CNJ) elabora um extenso relatório estatístico acerca da justiça doméstica – sendo o último, no momento de redação deste artigo, publicado no ano de 2019, o qual apura os dados do ano de 2018 (CNJ, 2019).

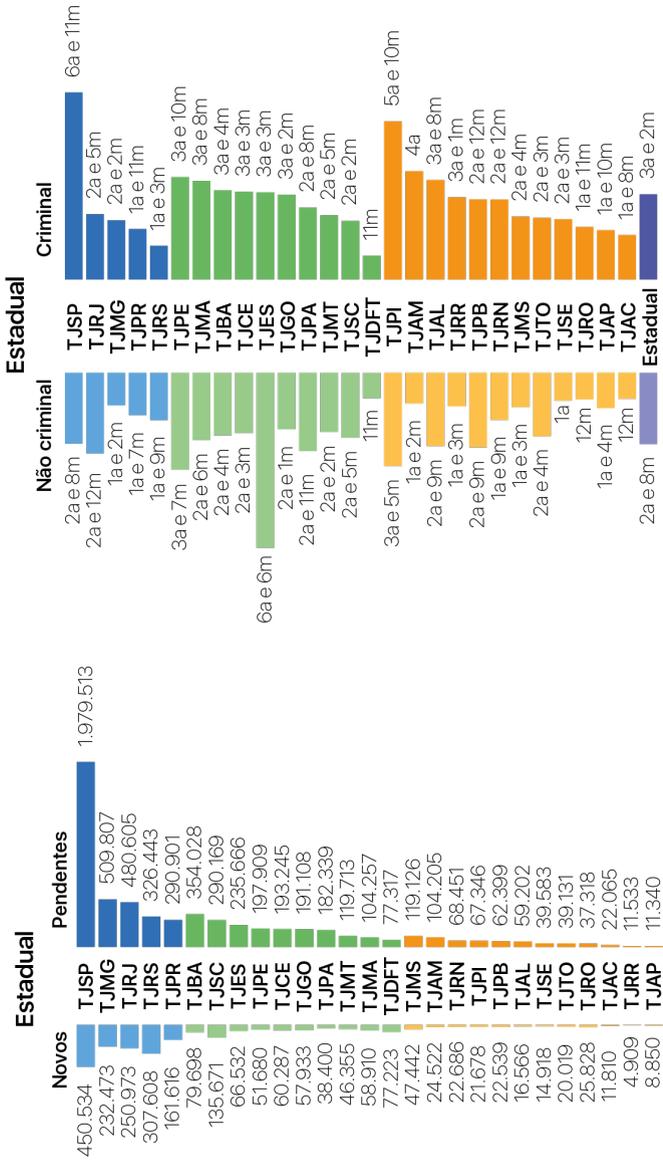
Com os dados mais recentes do país expõe-se que, no ano de 2018, foram instaurados no Brasil cerca de 2,7 milhões de novos processos de natureza criminal, “sendo 1,6 milhão (60%) na fase de conhecimento de 1º grau, 343,3 mil (12,8%) na fase de execução de 1º grau, 18,6 mil (0,7%) nas turmas recursais, 604,8 mil (22,6%) no 2º grau e 103,9 mil (3,9%) nos Tribunais Superiores”. Importa dizer ainda que as Justiças Estaduais concentram 91,3% de toda essa demanda; razão pela qual explorar-se-á adiante outros números referentes a esta de modo mais detalhado (CNJ, 2019a).

Assim, em 1ª instância, excluídas as execuções penais, a Justiça Estadual paulista (TJSP) na hodiernidade ocupa o 1º lugar na análise das porfias criminais nacionais, isto ao contabilizar 463.005 novas demandas em 2018. Um dos pontos cruciais é que a justiça paulista já contava com outros 1.826.889 casos pendentes. Não obstante, a Justiça Estadual sul-mato-grossense (TJMS) ocupa a 16ª posição no ranking, com 53.983 novos casos criminais no ano de 2018 que se acresceram aos outros 129.337 já pendentes. O menor índice é depreendido do Tribunal de Justiça de Roraima (TJRR) que contou com 7.884 novos casos somados aos 14.334 já pendentes.

Agora, quanto ao tempo de tramitação dos processos em primeira instância, o 1º lugar, em 2018, foi ocupado pelo Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul (TJRS) que possui uma média de 8 anos e 2 meses de tramitação. O TJSP se encontra em 2º lugar, com uma média de 6 anos e 3 meses de tramitação. Ainda, no TJMS a média é de 2 anos e 4 meses de trâmite; enquanto que o Tribunal de Justiça do Distrito Federal e dos Territórios (TJDFT) ocupa a última colocação, com uma média de 11 meses de tramitação. Convém dizer que apesar de ter ocupado a última colocação de novas demandas, o TJRR possui uma média de tramitação de 2 anos e 5 meses (uma diferença de 30 dias em relação ao TJMS).

Nesse trilhar, a fim de trazer maior clareza aos números dispostos, averiguando o contexto nacional e a evolução brevemente histórica das demandas brasileiras, as figuras a seguir mostram, respectivamente, os dados apresentados nos anos de 2017, 2018 e 2019 colhidos pelo CNJ, atinentes aos exercícios de 2016, 2017 e 2018, também respectivamente, que explicitam na coluna da esquerda os casos criminais novos e pendentes de cada tribunal estadual, e na coluna da direita o tempo médio de tramitação destes até a baixa definitiva.

FIGURAS 1 e 2 - Dados de 2017, exercício de 2016

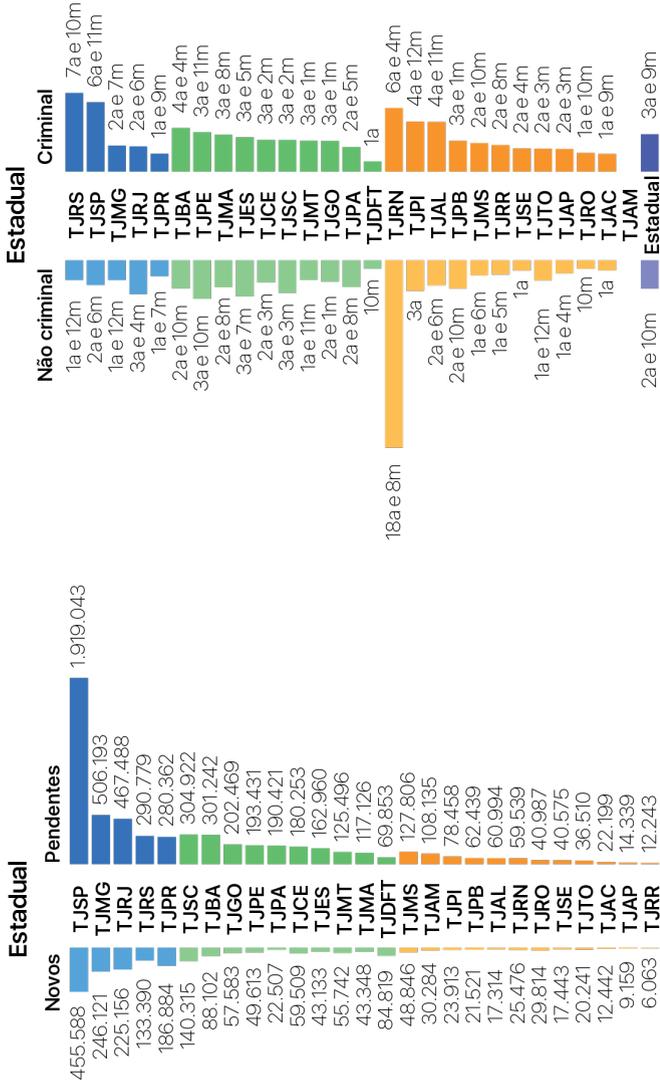


FONTE: Justiça em Números 2017: ano-base 2016/Conselho Nacional de

Justiça - Brasília: CNJ, 2017.⁶

6 Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2019/08/b60a659e5d5cb79337945c1dd137496c.pdf>. Acesso em: 07 jun. 2020.

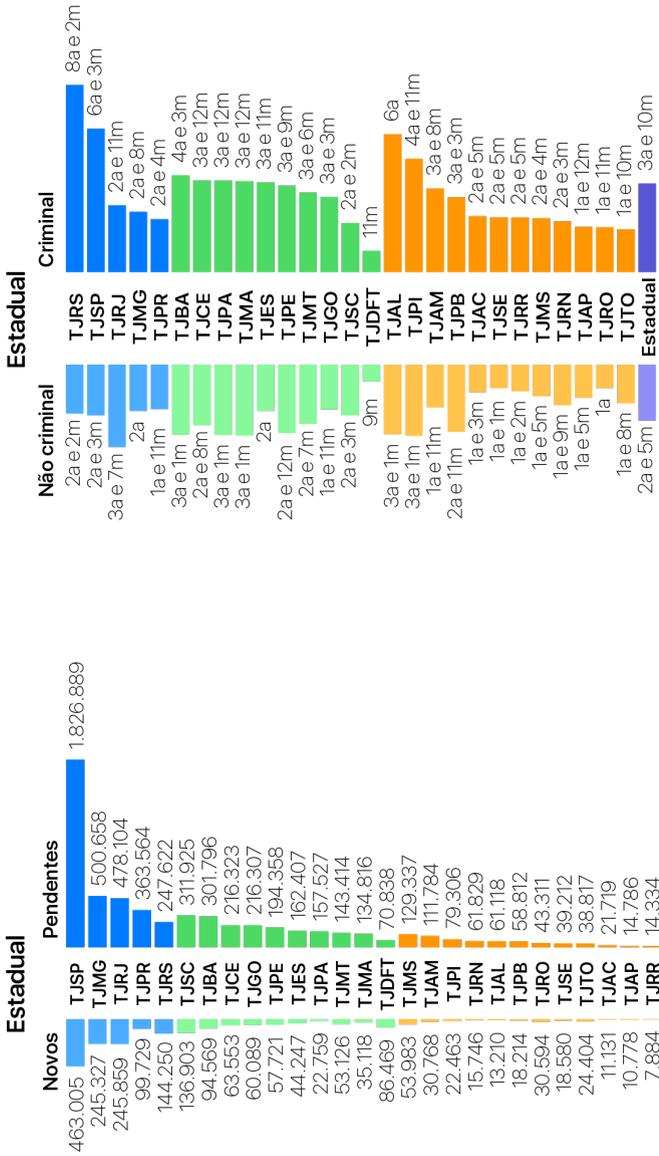
FIGURAS 3 e 4 - Dados de 2018, exercício de 2017



FONTE: Justiça em Números 2018: ano-base 2017/Conselho Nacional de Justiça - Brasília: CNJ, 2018.⁷

7 Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2011/02/8d9faee7812d35a58cee3d92d2df2f25.pdf>. Acesso em: 07 jun. 2020.

FIGURAS 5 e 6 - Dados de 2019, exercício de 2018



FONTE: CNJ. Justiça em Números 2019: ano-base 2018/Conselho Nacional de Justiça – Brasília, 2019.⁸

⁸ Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/pesquisas-judiciarias/justica-em-numeros/>. Acesso em: 07 jun. 2020.

De uma perfunctória análise do supraexposto, pode-se concluir portanto, que o sistema de justiça penal nacional, que adota majoritariamente o rito clássico e conflitivo para o processamento das suas demandas criminais, encontra-se a cada ano recebendo mais processos e aumentando ainda mais as médias de tempo para a conclusão das demandas.

Evidentemente, o modo como a justiça penal clássica ou conflitiva processa e conduz as porfias demanda tempo em razão da necessária observância das garantias processuais penais. Sendo que, em termos de eficiência na prestação jurisdicional, os dados sobre as causas *sub judice* induzem à conclusão de que há a necessidade da adoção de medidas diferentes, quaisquer que sejam, daquelas adotadas no presente momento, a fim de que o Poder Judiciário nacional consiga responder à crescente judicialização de demandas de natureza criminal, com eficiência e agilidade, sem que perca de vista, todavia, os fundamentos principiológicos processuais penais. Assim o TJ seria capaz de gerar, ou recuperar, credibilidade na justiça e respeito aos jurisdicionados, bem como à Constituição.

Moscatelli e Ariano (2019) expõem que a implementação da justiça negocial tem se dado em uma escala mundial. Verificam que a baixa eficiência do Estado, a qual acaba por gerar uma espécie de impunidade face os extensos lapsos de tempo entre o início do procedimento judicial clássico e a sua conclusão, é um dos argumentos sobre os quais os adeptos dos mecanismos de consenso lançam mão. Entretanto, não obstante a crescente adesão referida, e estando-se face um Estado ineficiente em sua estrutura jurídica, ainda pesam proeminentes reflexões naquilo que concerne à potencialidade de mitigação de direitos e garantias fundamentais, bem como discussões sobre a adequação constitucional do modelo de resolução de conflitos diferenciado.

Não obstante, derradeiramente insta consignar o famoso pensamento de Rui Barbosa, o qual outrora afirmou que “a justiça atrasada não é justiça; senão injustiça qualificada e manifesta” (BARBOSA, 1997, p.40). Sendo que, com isso, passa-se à análise mais detida das questões-problema inicialmente sublinhadas.

3 GARANTIAS PROCESSUAIS E O MODELO DA CONSENSUALIDADE

Conforme pincelou-se na introdução deste trabalho, a história da humanidade é escrita junto ao Direito Penal, o qual, de igual modo, encontra eco junto aos movimentos constitucionalistas que, em poucas palavras, ocorrem com o fito principal de limitar o poder do Estado – seja quando, a princípio, exercido por um líder absolutista ou quando, posteriormente, por uma congregação democrática – por intermédio de princípios, tidos como fundamentais e basilares a todo o ordenamento jurídico.

Portanto, as garantias processuais penais do Estado democrático de direito advêm de uma Carta Magna, denominada Constituição; e sem demora indaga-se o que vem a ser Constituição, bem como o que vem a ser direitos ou garantias fundamentais.

3.1 Constituição, Constitucionalidade e Estado Democrático de Direito

Quanto ao que vem a ser Constituição, nas palavras de Carvalho (2015), esta trata-se de um termo polissêmico. Sob a perspectiva jurídico-política o termo já fora utilizado para ilustrar as situações materiais de um país⁹. Não obstante, em meados do século XVIII a terminologia passou por estreitamentos frente à necessidade, como já dito, de limitação do poder político (CARVALHO, 2015).

O que mudou nesse período fora ocasionado pelas revoluções burguesas, de caráter liberal, que conferiram às Constituições um caráter normativo. A busca se deu pela abolição do monarca e da soberania hereditária, que deveria dar lugar à planificação ou, melhor dizendo, à igualdade quanto à aplicação dos direitos – excluindo-se, desse modo, os inúmeros privilégios medievais gozados pelo clero, pelos nobres e por aqueles poucos que caíam em suas graças –, bem como uma busca em prol da materialização de um texto escrito que conferiria credibilidade e publicidade às normas (CARVALHO, 2015).

Nesse sentido, faz-se um aparte imperativo: Césare Beccaria, jusfilósofo arrebatador de paradigmas teóricos no século XVIII, em *Dos Delitos e da Penas* (1764), com um olhar severamente crítico sobre as práticas penais de sua contemporaneidade, apela para o âmago da natureza humana e afirma que os princípios fundamentais do direito penal encontram-se no coração dos indivíduos, o qual deve ser consultado. Desenvolvendo em sua obra princípios norteadores de sua filosofia punitiva, chega ao que se conhece hoje como os imprescindíveis princípios da legalidade. Tratam-se de: princípio da anterioridade da lei penal e da especialidade; princípio da generalidade da norma penal, com efeito *erga omnes*; princípio da imparcialidade do juiz; princípio da vedação às penas cruéis; princípio da publicização das normas; princípio da presunção de inocência; entre outros (BECCARIA, 1764).

Tais bases penais e processuais penais não nascem por acaso, mas vêm, como dito e mais uma vez explicitado ante sua importância, como respostas aos abusos empiricamente observados nos séculos medievais (e, infelizmente, em menor grau, nos tempos modernos e hodiernos). Como exemplo cita-se os inúmeros relatos, análises e críticas, de Michel Foucault em *Vigiar e Punir* (1987), que enriquece sua obra com ricas descrições dos bárbaros processos penais e das penas aplicadas no período medieval – como as ordálias, ou a “mão de Deus”, em um primeiro momento, passando pelos suplícios e pelos processos inquisitórios. Naquele período, aponta o autor, a punição, bem como o processo que conduzia a ela, tinham como escopo um desmedido afã pela vingança do soberano que, quando da ocorrência de um delito que (in)diretamente afligia sua autoridade, demonstrava seu poder sobre a vida e sobre a morte do indivíduo, ou seja, sobre os corpos dos criminosos, de maneira impetuosa (FOUCAULT, 1976).

⁹ Como “a forma de sua configuração a partir das características de certos elementos como o território, os habitantes, a evolução histórica, assim como as relações de poder, as suas normas jurídicas e as instituições políticas existentes” (CARVALHO, 2015).

Retornando ao ponto do constitucionalismo, muitas outras definições acerca do tema podem ser encontradas, sendo que entre tais conceituações daquilo que vem a ser o constitucionalismo moderno, Carvalho (2015) define este como uma carta escrita, feita com o intuito de limitar, fundar e ordenar o poder político, de modo que os direitos e liberdades resembram não apenas reconhecidos, mas também garantidos. Conclui-se, preliminarmente, que se ligam os seguintes conceitos: Estado constitucional, constitucionalismo moderno e Estado de direito. Logo, há se falar em Estado Constitucional de Direito.

A partir disso, Carvalho (2015) aponta que o constitucionalismo moderno, somado à ideia suprarreferida de Estado limitado, dá origem à concepção de *direitos humanos*. Assevera-se que a consciência do que vem a ser direitos humanos, direitos fundamentais, ou garantias processuais penais, suscita-se ao tempo da compreensão acerca da limitação do poder político; sendo que ao se falar em limitação de poder, há de se ter em mente que as instituições do Estado devem funcionar a serviço apenas dos governados.

Assim, há que se falar também em direitos inerentes aos seres humanos, que lhes são caros e conferidos independentemente da mercê, *in casu*, de um órgão acusador como o Ministério Público, ou o próprio Judiciário. Sob tal perspectiva, os adeptos das vertentes doutrinárias do constitucionalismo liberal¹⁰ acreditam que o Estado constitucional nasce a partir do momento em que o ente público assegura os ditos direitos individuais aos cidadãos (CARVALHO, 2015).

Nesse sentido, a questão da garantia dos direitos e das liberdades não é apenas *um*, mas é o ponto crucial quando se trata da implementação e adoção de um novo modelo de justiça penal, agora pautado na consensualidade. Ou seja, uma modalidade de resolução de conflitos totalmente diferente do modelo clássico e conflitivo, do qual se depreende um embate e uma oposição entre as partes, quase que uma incompatibilidade natural entre ambas; é tese e antítese – *locus* onde se faz imprescindível a atuação de um terceiro agente imparcial para dirimir as questões e fazer justiça entre as partes (ANDRADE, 2019).

No novo modelo de justiça penal a porfia passa a ser dirimida por partes outrora diametralmente opostas, cuja desigualdade (material, formal, social e econômica) resta existente. Nesse novo modelo, a figura do magistrado é essencial, tendo em vista que sua participação é deslocada para a função de garantidor de direitos, o qual derradeiramente homologará o acordo de vontades. O desafio agora é garantir todos os direitos individuais do acusado, conforme previsão constitucional, e fazer com que o acordo entre acusação e acusado não possua vícios.

¹⁰ Neste sentido, Afonso da Silva lembra que são conquistas liberais tanto os direitos fundamentais, quanto a limitação do poder, mormente no que se refere à separação dele; e isso com o escopo de se evitar os abusos do Estado. Logo, sendo os direitos fundamentais essencialmente direitos individuais ligados à liberdade do cidadão, natural seria aceitar seu exercício, sua renúncia, ou sua disposição (SILVA, 2008).

3.2 Direitos e garantias fundamentais e sua (ir)renunciabilidade

Quanto ao que vem a ser direito fundamental, encontra-se duas vertentes. A primeira assevera que os direitos fundamentais são anteriores à ideia de Estado e não se justificam face a este. A segunda trabalha com a ideia de que os direitos são concedidos pelo Estado; sendo que esta visão consolidou o que vem a ser direitos fundamentais a partir da positivação das normas em uma Constituição. Desse modo, são normas no aspecto material, e com conteúdo ético, vez que ligadas ao conceito da dignidade humana e limitação do poder. Duque (2014) ensina que os direitos fundamentais têm caráter essencial, vindo expressos em uma constituição escrita, bem como possuem *caráter material e formal*, vez que, respectivamente, possuem o escopo de proteger o cidadão e sua dignidade, além de limitar o poder público.

Importa ainda mencionar uma visão acerca da diferença entre direitos fundamentais e direitos humanos, dado que tais termos são muito próximos. Marcelo Duque afirma que os *direitos fundamentais* têm como base a constituição escrita de cada país, de modo que variam quanto às suas espécies; enquanto os direitos humanos são pré-estatais e, portanto, estão acima de qualquer positivação estatal. Ademais, tais direitos são transnacionais, sendo consagrados em tratados e convenções internacionais (DUQUE, 2014). Marmelstein (2016) afirma que os direitos fundamentais servem de alicerce e legitimam todo o ordenamento jurídico.

Isto posto, caminha-se para a discussão acerca da possibilidade de renúncia dos direitos fundamentais. Ou seja, se pode o indivíduo abrir mão de um longo e complexo processo penal clássico ou conflitivo, ou se – como se verá mais a frente – a assunção de culpa no ANPP não se trata de uma escancarada violação de direitos ou garantias fundamentais.

De pronto menciona-se que Jorge Reis Novais (2006) adequa o termo *renúncia* com a sentença “disposição individual acerca de posições jurídicas tuteladas” – considerando que a situação não se trata de uma simples ou mera renúncia. Para tal autor, o que ocorre é a abstenção de se invocar um direito fundamental, seja frente a um ente público, seja ante um particular. O indivíduo se enfraquece de modo voluntário, consentido e consciente (NOVAIS, 2006). Sendo que tais *animus* são essenciais para conclusão e validade do acordo no bojo da justiça consensual.

Andrade, por sua vez, menciona a existência de visões que consideram os direitos fundamentais inalienáveis e indisponíveis, como sendo de uso ou de exercício obrigatório – citando como exemplo o próprio Código Civil brasileiro em seu art. 11¹¹. Nesse sentido,

¹¹ “Art. 11. Com exceção dos casos previstos em lei, os direitos da personalidade são intransmissíveis e irrenunciáveis, não podendo o seu exercício sofrer limitação voluntária” (BRASIL, 2002).

para os defensores da irrenunciabilidade, o caráter fundamental do direito ou da garantia advém justamente da impossibilidade de renúncia, ainda que, em algumas hipóteses, não sejam ou não venham a ser exercidos (ANDRADE, 2018).

Contudo, crê o indigitado autor que a ideia de irrenunciabilidade despreza a autonomia da vontade dos indivíduos, bem como a inegável possibilidade de inércia destes quando da possibilidade de exercício dos seus próprios direitos, além de abarcar tão somente a dimensão objetiva dos dispositivos fundamentais. A possibilidade de renúncia é um direito de personalidade que envolve a discricionariedade do indivíduo, ou seja, a renúncia é um exercício positivo de um direito do qual o cidadão é titular (ANDRADE, 2019).

É importante salientar que impedir que um indivíduo em pleno gozo de suas faculdades mentais negocie ou renuncie aos seus próprios direitos fundamentais figura como um ato atentatório à dignidade da pessoa humana (no que concerne à autonomia da vontade). A título de exemplo de tal ação em outros contextos, citam-se exemplos como: os participantes de um *reality show* que abrem mão de seu direito à privacidade e à intimidade; ou de um abastado que abre mão de seu patrimônio, renunciando ao seu direito à propriedade a fim de doá-lo à filantropia; ou ainda, por fim, as hipóteses de voluntária abdicação do sigilo bancário em colaborações criminais (MARMELSTEIN, 2016).

Não se pode olvidar ainda que a própria Constituição Federal (CF) brasileira, em seu art. 5º, inciso XI¹², com status de norma fundamental garante a inviolabilidade do domicílio do indivíduo. Contudo, o mesmo inciso flexibiliza a inviolabilidade do domicílio ao prever a possibilidade de policiais eventualmente adentrarem o interior da casa em caso de simples consentimento do morador. Ou seja, o titular do direito fundamental tem poder sobre ele, em decorrência de sua autonomia.

Sem embargo, de modo a tornar a reflexão mais complexa, indaga-se: como então ficarão os casos relacionados ao direito à vida, à integridade física, à liberdade de expressão ou à locomoção? Para responder a esta pergunta, Novais (2006) ensina que a disposição de um direito fundamental não pode ocorrer um modo ilimitado e sem critérios; o direito à renúncia não é um direito absoluto. A renúncia jamais é absoluta.

Primeiramente, para Novais (2006), na hipótese de renúncia a um direito fundamental o indivíduo gera um vínculo jurídico perante o Estado, por meio de um ato positivo, como quando opta por não recorrer de uma sentença judicial condenatória ou quando renuncia ao direito de adesão a uma associação qualquer, por exemplo.

Noutra ponta, difere-se a renúncia do *não exercício*, em que não se suscita vinculação jurídica; ou seja, o cidadão opta entre o exercer e o não exercer de determinado direito,

¹² “XI - a casa é asilo inviolável do indivíduo, ninguém nela podendo penetrar sem consentimento do morador, salvo em caso de flagrante delito ou desastre, ou para prestar socorro, ou, durante o dia, por determinação judicial.” (BRASIL, 1988).

sendo que o ato negativo não gera vinculação jurídica alguma – por exemplo: deixar de iniciar uma demanda processual ou não filiar-se a um partido político.

Ainda, há a *perda* de um direito, que significa o enfraquecimento de uma posição jurídica em razão de uma norma, sendo uma consequência legal – por exemplo: a perda dos direitos políticos (art. 15 da CF). Por sua vez, a suspensão de um direito, como o próprio nome diz, trata-se de uma privação temporária de direitos do cidadão, como a suspensão dos direitos políticos em razão de sentença penal condenatória.

Novais (2006) trabalha ainda com a diferença entre *renúncia ao direito* e *renúncia ao exercício do direito*. Sendo a primeira impossível e a segunda possível. Nesse sentido, trata-se de uma renúncia parcial, e não total; jamais definitiva, mas temporária quando se quer.

Segundo o mesmo autor, há se falar, ainda, nos pressupostos de validade da renúncia ao exercício de determinado direito fundamental, são eles: (i) manifestação de vontade do titular do direito, vez que se trata de ato unilateral exclusivo do titular; (ii) voluntariedade na declaração de renúncia, ou seja, declaração consciente, de forma livre, sem coação ou fraude; (iii) formalização expressa, se exigido. Há ainda outros dois: (iv) reserva legal, ou seja, previsão legal para hipótese de renúncia ao exercício do direito¹³; e (v) primazia constitucional, ou seja, a renúncia deve estar em harmonia material com os princípios e regras constitucionais (NOVAIS, 2006).

Assim, é forçoso concluir que, no que atine às críticas relativas à impossibilidade de celebração de acordos de consensualidade em razão da existência de renúncias a direitos fundamentais, tal como o direito ao devido processo legal, ao contraditório e à ampla defesa, à garantia do direito de não produzir prova contra si mesmo etc., percebe-se que as construções teóricas, considerando a possibilidade da renúncia limitada e temporária (ou seja, para casos específicos) de um direito que nasce do indivíduo e para ele, cabendo, por meio da observância à autonomia de sua vontade, exercê-lo em determinado momento, ou não, satisfazem, por hora, as questões relativas à possibilidade de renúncia (temporária) a direitos e garantias fundamentais.

4 O ACORDO DE NÃO PERSECUÇÃO PENAL (ANPP) BRASILEIRO

Sem perder de vista o exposto até agora quanto ao inchaço do poder judiciário, bem como quanto à possibilidade de renúncia limitada e temporária de direitos e garantias fundamentais, volta-se a atenção para o Acordo de Não Persecução Penal (ANPP) implantado definitivamente no ordenamento jurídico brasileiro quando da vigência da Lei n.

¹³ Há se anotar que o próprio autor questiona tal proposição, uma vez que não pode o indivíduo do povo, do qual emana o poder da legislação, ficar limitado ou restrito ao legislado que politicamente lhe serve, naquilo que atine às possibilidades de renúncia ou exercício de direitos e garantias fundamentais.

13.964/2019, no início do ano de 2020. Diz-se “definitivamente” porquanto trata-se de uma cópia *ipsis litteris* da Resolução n. 181/2017 do Conselho Nacional do Ministério Público.

Ademais, há de se considerar neste breve interlúdio dois pontos: o de que (I) o novo modelo de justiça penal é baseado na consensualidade – esta não tão nova em terras brasileiras – e que, não obstante ao consenso; e o de que (II) o ANPP ainda exige no *caput* do art. 28-A do Código de Processo Penal a confissão formal e circunstancial do acusado – fato que gera críticas quanto à (ir)renunciabilidade de direitos e garantias fundamentais.

De mais a mais, ainda a título introito, e antes de se analisar as regras estabelecidas para a celebração do Acordo de Não Persecução Penal, insta trazer à baila um pequeno trecho do parecer exarado pela Comissão de Cidadania e Justiça (CCJ) do Senado Federal ao tempo da análise do projeto de lei que instituiu o ANPP do Brasil, *in verbis*:

[...] A proposta certamente contribuirá para desafogar a justiça criminal brasileira, retirando do seu âmbito de atuação processos de baixo e médio potencial ofensivo, bem como para esvaziar nosso já superlotado sistema carcerário [...] Não obstante, há fortes argumentos para defender a legalidade e a constitucionalidade da proposta, já que são previstos benefícios e mecanismos de proteção aos direitos do réu. Primeiro, lembramos que se trata de acordo que depende da voluntariedade do acusado, o qual sempre deverá estar acompanhado por um defensor. Segundo, caberá ao juiz analisar a legalidade do acordo. Terceiro, será necessária uma confissão circunstanciada da prática da infração penal, a qual será devidamente analisada pelo juiz de direito. O magistrado também deverá verificar se as provas existentes no processo são manifestamente suficientes para uma condenação criminal. Quarto, em contrapartida à aceitação do acordo, o acusado poderá receber benefícios como a diminuição da pena, a imposição de regime prisional mais benéfico e até a substituição da pena privativa de liberdade por restritiva de direitos. Por fim, como o projeto fala em renúncia ao direito de recurso, estaria resguardada a utilização do habeas corpus e da revisão criminal (SENADO FEDERAL BRASILEIRO, 2019).

Isso posto, discorrer-se-á acerca da consensualidade, base do Acordo de Não Persecução Penal, bem como da previsão legal do ANPP, demonstrando-se que em um bom diálogo pode haver eficiência e legalidade.

4.1 A busca pela consensualidade por meio do diálogo

O primeiro ponto parte pelo caminho da consensualidade, a qual envolve mais capacidade argumentativa pontual das partes envolvidas no acordo do que legalidades propriamente ditas.

Jürgen Habermas, famoso filósofo europeu, concebeu a *teoria da ação comunicativa*, a qual tem por escopo a proposição de um novo modo de vida social pautado na racionalidade da comunicação; que se trata de um agir, *in casu* comunicativo, que difere do agir instrumental ou estratégico. Nele a ideia central é fazer com que, por meio de uma filosofia da linguagem, se chegue a consensos válidos e sem vícios; e isso para resolução de conflitos diversos, não apenas na seara criminal (HABERMAS, 2012).

Vê-se que tal proposição é de extrema relevância no contexto da justiça penal consensual, uma vez que há de se considerar a desigualdade material existente entre acusação e réu. Busca-se, portanto, a igualdade material, ou pelo menos uma paridade de armas. Pois aplicando a teoria habermasiana no contexto da justiça criminal, tem-se que para tal equivalência dos polos no momento do acordo, o filósofo traz quatro critérios que têm o condão de conduzir as partes ao chamado *consenso válido*, são eles: (I) compreensibilidade; (II) verdade; (III) correção; e (IV) sinceridade. Tais elementos, quando postos em um ambiente de igualdade, gerarão uma convergência de vontades apta à conclusão de uma demanda (HABERMAS, 2012).

Em apertada síntese: o primeiro critério da teoria habermasiana afirma que a linguagem utilizada pelas partes deve gerar mútuo entendimento; em que um entende a mensagem transmitida pelo outro. No contexto sul-mato-grossense, por exemplo, unidade da federação com a maior concentração de populações indígenas do país, não há se falar em acordo válido quando de um lado tem-se um promotor falando português e do outro um(a) indígena falando sua língua nativa e sem a presença de um intérprete ou uma Defesa poliglota. No mesmo sentido, mas em âmbito nacional, convém destacar a Resolução n. 287, de 2019, formulada pelo Conselho Nacional de Justiça, e que institui normas e procedimentos a serem observados nos casos em que réis e réus indígenas se vejam processados pela justiça criminal.¹⁴

O segundo critério, por sua vez, refere-se à necessidade do conteúdo da mensagem transmitida ser crível, ou seja, devem estar os argumentos pautados nos elementos pré-processuais até então angariados, e não em conjecturas. Ainda, o terceiro critério liga-se à legalidade, à adequação das falas ao ordenamento jurídico posto, ou ao respeito às previsibilidades legais.

Por fim, o quarto e último critério tem a ver com sinceridade e autenticidade tanto das *imputações* quanto das escusas, de modo que, se nos autos há indícios de autoria indubitáveis, como uma gravação audiovisual, por exemplo, ou uma legítima prisão em flagrante com límpidos indícios de materialidade e autoria, uma eventual busca do acusado por negativas enfraqueceria a tentativa de acordo.

¹⁴ “Estabelece procedimentos ao tratamento das pessoas indígenas acusadas, réis, condenadas ou privadas de liberdade, e dá diretrizes para assegurar os direitos dessa população no âmbito criminal do Poder Judiciário” (CNJ, 2019b).

*

Isso posto, ou seja, frente à possibilidade do início de uma conversa entre acusação e acusado, bem como com a potencialidade de acordo, outro problema como já pontuado, agora relacionado às garantias processuais penais, surge.

A *necessidade da confissão* do acusado para celebração do acordo é uma das maiores críticas suscitadas – requisito este que poderia ir de encontro com as garantias constitucionais do contraditório e ampla defesa (art. 5º, LV, CF/1988), da presunção de inocência (art. 5º, LVII, CF/1988) e da garantia ao devido processo legal (art. 5º, LIV, CF/1988), que passam, em certa medida, a serem percebidas sob uma nova roupagem, diferente daquela tão conhecida e depreendida do processo penal clássico ou conflitivo.

Além de toda a questão já levantada com relação à possibilidade de *renúncia limitada e temporária*, ou ocasional, dos direitos fundamentais, defende-se a ideia de que, não obstante a aparente disparidade de armas e forças entre os polos da ação, a presença da Defesa Técnica aconselhando o acusado, bem como a atuação do magistrado exercendo o controle judicial, têm o condão de afastar as eventuais ilegalidades e desrespeitos com relação às garantias constitucionais penais. Sendo ainda que o respaldo jurídico, ou seja, a própria previsão legal da possibilidade de celebração do acordo de vontades por si só, mas ainda acrescido da limitação dos poderes do Ministério Público e do espaço de discussão, propiciam um caminho rumo à ausência de vícios volitivos (ANDRADE, 2019).

Para debater então a questão da *assunção de culpa*, afirma-se provocativamente que a justiça negociada quando amparada pela admissão de culpa ofende o princípio da presunção de inocência, sendo esta uma renúncia a um direito, a um princípio, e a uma garantia processual penal. Ademais, o sistema da consensualidade imporia pressão sobre o acusado, o qual sentir-se-ia coagido a aceitar um acordo, confessando-se culpado pelo medo de ver-se condenado em penas elevadas. Haveria então atos atentatórios contra a presunção de inocência e a garantia da não incriminação (*nemo tenetur se detegere*).

Ainda, haveria que se falar na mitigação do contraditório e da ampla defesa, igualmente renunciados pelo acusado. Nesse sentido, Nestor Távora (2009) entende que a busca por soluções de demandas construídas a partir da confissão ou da admissão de culpa por parte do acusado, além de contribuírem para o desmantelamento do processo penal, ainda se apartam das mínimas garantias constitucionais do increpado. Não se pode olvidar ainda a tentação que chegaria tanto aos membros do Ministério Público, quanto à própria Defesa Técnica do acusado de objetivarem soluções rápidas, e não fidedignas, visando o êxito e o desafogamento de demandas.

Contra tais assertivas, Andrade (2019) defende que os direitos e garantias processuais do acusado, apesar de possuírem fundamento constitucional, não são inalienáveis e indisponíveis – tal como desenvolveu-se alhures. De modo que não cabe ao Estado, nesse

sentido, subjugar a liberdade do sujeito ante a proposição legal permissiva à consensualidade; cabendo assim, aos conselhos da Defesa e às ações do magistrado o controle da situação. A vedação legal é posta sobre a *obrigatoriedade* de assumir a culpa. Sendo de livre e espontânea vontade tal ato, logo não haveria de se falar em violações¹⁵.

Ademais, poderia ser de interesse do próprio acusado e de sua Defesa o não querer produzir provas e/ou rebater as acusações; como uma medida de lógica e de estratégia. Nesse sentido, haveria se falar em uma limitação razoável dos direitos fundamentais do acusado, que deve possuir a faculdade de dispor ou não deles, a fim de procurar uma solução mais agradável a si próprio. Afinal, as críticas em desfavor do novo mecanismo penal de consensualidade não trazem novos problemas que não aqueles já existentes no processo penal clássico ou conflitivo (ANDRADE, 2019).

A justiça penal consensual não se trata de um sistema revolucionário que faria no ordenamento jurídico uma revolução em prol da substituição do sistema processual clássico ou conflitivo em vigência. A consensualidade surge para promover a eficiência e a efetividade do Poder Judiciário, já moroso em demasia, de modo a dirimir os casos criminais de pequena e média agressão ao bem jurídico tutelado pela norma penal; evitando-se, por vezes, a substituição das penas restritivas de liberdade por restritiva de direitos, multas, serviços à comunidade etc. – o que é mais vantajoso em termos de políticas públicas (ANDRADE, 2019).

Válido lembrar ainda que no processo penal clássico ou conflitivo a confissão espontânea é uma atenuante genérica quando na dosimetria da pena (art. 65, inciso III, alínea “d”, CP¹⁶). Portanto, o exercício do direito ao silêncio e à não autoincriminação já são faculdades para com o(a) acusado(a); seja a partir da autonomia da sua vontade, com total liberdade, sejam em razão de estratégia da Defesa. Em todos os casos, convém ressaltar que o magistrado não se vincula única e exclusivamente nas palavras do réu, vez que estas devem estar imbuídas de respaldo probatório, a fim de que goze de credibilidade (Nesse sentido, o art. 197 e ss do Código de Processo Penal¹⁷).

Pisa-se que: havendo circunstâncias que confirme a existência de culpa; estando o acusado de sua defesa de acordo com todos os termos do acordo; e, presente o magistra-

¹⁵ O papel da Defesa Técnica é de suma importância no contexto em que se vê uma renúncia limitada de direitos e garantias fundamentais – do mesmo modo a presença do Magistrado. O advogado particular, ou defensor público, goza de prerrogativas e direito que lhe conferem igualdade na relação com acusação. Questionar o papel e, principalmente, os interesses da Defesa que não aqueles alinhados para como defendido, é levantar uma premissa que descredibilizará o próprio senso de justiça, de processo legal, e de Estado de Direito. O mesmo se aplica para com o magistrado, no que se refere à defesa da legalidade e cumprimento dos preceitos do ordenamento jurídico.

¹⁶ Código Penal (BRASIL, 1940).

¹⁷ Art. 197: “O valor da confissão se aferirá pelos critérios adotados para os outros elementos de prova, e para a sua apreciação o juiz deverá confrontá-la com as demais provas do processo, verificando se entre ela e estas existe compatibilidade ou concordância” (BRASIL, 1941).

do para fiscalização; o acordo é perfeitamente possível. Trata-se de um procedimento simplificador, com previsão legal; em audiência pública, sem segredo. Se o indivíduo acusado não possuir interesse na resolução consensual, nem mesmo audiência será designada para o feito.

Conclui-se este tópico afirmando que, em atenção ao princípio da dignidade da pessoa humana, bem como ao princípio da autonomia da vontade, muito embora sejam polêmicas as questões relativas à flexibilização temporária dos direitos e das garantias fundamentais, nos acordos penais pautados na consensualidade, de maior valia será para o indivíduo, legítimo possuidor da razão de existir do Direito, o aprimoramento do novo mecanismo – considerando então a boa-fé, a efetividade e a qualidade da Defesa Técnica, com a clareza das consequências da celebração ou não do acordo, combinado com um igualmente efetivo controle jurisdicional exercido pelo magistrado, e com a devida limitação do agir acusatório – do que a alternativa conflitiva.

4.2 O acordo de não persecução penal - ANPP

Apesar da Lei 13.964/2019 ter dado uma guinada no que se refere à consensualidade, trazendo-a mais à luz e tornando-a ainda mais conhecida no Brasil e acessível, porquanto abarcando maior quantidade de tipos penais, outras disposições legislativas já vinham sendo aplicadas pelo judiciário pátrio.

A norma mais conhecida, e com maior abrangência, é a Lei 9.099/1995, a qual criou em todo o território nacional os Juizados Especiais, de natureza civil e criminal, com competência, no segundo caso, para processar os crimes de menor potencial ofensivo, bem como as contravenções penais¹⁸, prevendo às partes as possibilidades de composição civil, transação penal e suspensão condicional do processo.

Ademais, encontra-se ainda outras disposições, tais como a Lei n. 9.807/1999, com previsão da colaboração premiada como acordo; a Lei n. 12.850/2013, que prevê e regula a adoção de procedimentos consensuais como meio para obtenção de provas em casos de repressão aos crimes organizado e transnacional; a Lei n. 12.846/2013, que dispõe acerca da possibilidade de formalização de acordos de leniência em matéria anticorrupção; bem como as Leis n. 13.129/2015 e n. 13.140/2015, que regulam a possibilidade de autocomposição e da arbitragem pela Administração Pública (FRISCHEISEN, 2020).

O Acordo de Não Persecução Penal, aqui chamado de ANPP, trata-se de uma novidade advinda, como dito, da Lei n. 13.964/19, a qual introduziu no Código de Processo

¹⁸ Os delitos de menor potencial ofensivo são os tipos penais aos quais a lei confere pena de detenção não maior que 2 (dois) anos; sendo que as contravenções penais seguem a mesma lógica, estando, contudo, dispostas em lei própria, a saber, Lei n. 3.688/1941.

Penal o artigo 28-A, com seus 14 (quatorze) parágrafos, os quais juntos disciplinam o mais novo instituto jurídico em prol da consensualidade e da diminuição das penas restritivas de liberdade, bem como do tempo de tramitação das demandas e quantidade de lides. Traz-se a seguir os pontos tidos como mais relevantes.

Tal como os seus antecedentes, o ANPP possui requisitos. Os objetivos são: (I) a confissão formal do acusado; (II) infração penal sem violência ou grave ameaça; e (III) infração penal com pena mínima em abstrato inferior a 4 (quatro) anos de reclusão¹⁹. E, não obstante, o membro do Ministério Público terá que ponderar se a penalização impingida pelo ANPP é “necessária e suficiente” para reprovação e prevenção do crime. Isto é o que se depreende do *caput* do art. 28-A do Código de Processo Penal.

Prosseguindo, nessa modalidade de consensualidade, as ditas penalizações poderão ser: (I) reparação do dano, salvo impossibilidade de fazê-lo; (II) renúncia voluntária a bens e direitos indicados pelo Ministério Público como instrumentos, produto ou proveito do crime; (III) serviços à comunidade; (IV) prestação pecuniária à entidade pública; e (V) outras condições indicadas pelo Ministério Público. Isso é o que se infere dos incisos do art. 28-A do Código de Processo Penal.

Ademais, determinadas condições impedem a celebração do ANPP, são elas: (I) quando cabível transação no Juizado Especial Criminal (JECrim); (II) quando possui o acusado registros de reincidência ou elementos de habitualidade criminosa; (III) quando não tiver gozado o benefício de ANPP, de transação penal ou de suspensão condicional do processo dentro do período de 5 anos anteriores ao cometimento da nova infração; e (IV) nos casos de crimes de violência doméstica ou contra mulheres. É o que se encontra disposto nos incisos do parágrafo 2º, do art. 28-A, do Código de Processo Penal.

Ainda, há de se considerar que o ANPP não gera registro na folha de antecedentes do acusado ao fim do cumprimento das condições acordadas – segundo inteligência do §12º do Código de Processo Penal.

*

Partindo para a análise do procedimento, quanto ao momento da propositura do ANPP, apesar da norma processual penal indicar implicitamente que a proposta ocorreria antes do oferecimento da denúncia, trata-se o art. 28-A de norma híbrida (processual e material), de modo que seus efeitos retroagem em benefício do réu (art. .2º, parágrafo único, CP) em processos sem prolação de sentença, mas ainda na fase de instrução e julgamento (nesse sentido: TJMS - autos n. 0002113- 13.2020.8.12.0002).

¹⁹ Até então, apenas as contravenções penais e os crimes de menor potencial ofensivo, ou seja, as infrações penais com pena máxima cominada *in abstrato* não superior a 2 (dois) anos estavam incluídas dentro da possibilidade de resolução não conflitiva. Vê-se que, a despeito da nomenclatura jocosa “Pacote Anticrime”, a Lei n. 13.694 aumentou as hipóteses legais de resolução consensual, o que é extremamente positivo.

É forçoso destacar o início do *caput* do art. 28-A do CPP, que traz uma sentença de extrema relevância, a qual diz “não sendo caso de arquivamento”. Muito se discute sobre a possibilidade de exploração desmedida do ANPP pelo Ministério Público, e pela própria defesa. Nesse sentido, como é cediço, concluída a fase inquisitorial do processo criminal, a autoridade policial fará relatório dos fatos e encaminhará as peças ao membro do *Parquet*²⁰, o qual terá três opções: se não convencido da materialidade e/ou autoria, (I) requisitará novas diligências policiais ou (II) opinará pelo arquivamento dos autos, remetendo ao juízo competente; mas, se convencido, (III) poderá oferecer a denúncia. Perceba que no caso da sentença do *caput* destacada, o legislador exige a conclusão do inquérito policial, bem requesta ao Ministério Público a análise dos autos, de modo a verificar se não se trata de uma hipótese de arquivamento ante a insuficiência de provas de materialidade ou indícios de autoria. Em todo caso haverá análise por parte do juiz da causa.

Ademais, a formalização do acordo ocorre necessariamente com a presença do Defensor Técnico do acusado, particular ou público – bem como, obviamente, do membro do Ministério Público (§3º do art. 28-A do CPP). Sendo que em caso de recusa por parte do *Parquet* quanto da propositura do acordo, os autos poderão ser encaminhados ao órgão ministerial superior, ou seja, à procuradoria de justiça (§14 do art. 28-A do CPP). Vê-se que em tal hipótese o ANPP mostra-se como um direito do acusado, a ser exercido ou não, a ser requerido ou não.

Após a realização do acordo, tem-se algumas possibilidades. Quando for o caso de homologação judicial, o magistrado designará audiência pública para o feito, na qual ocorrerá a aferição da legalidade, da voluntariedade do acusado e da consensualidade do acordo (§4º). De modo que, verificada a adequação legal, e havendo a homologação, os autos serão encaminhados à Vara de Execução Penal local para fiscalização do cumprimento das condições (§5º). Ao cabo e à integralização das medidas, haverá extinção da punibilidade, sem o registro de antecedentes (§§12 e 13).

Vê-se que ao arrepio do modelo estadunidense do *plea bargain*, na hipótese brasileira há clara previsão da necessidade do controle judicial quanto à legalidade do acordo e quanto ao respeito aos direitos e às garantias processuais do acusado, o qual abre mão temporariamente destas.²¹

Nesse sentido, vê-se ainda que, se ao analisar os autos e o acordo, o juiz da causa considerar as condições “inadequadas, insuficientes ou abusivas”, de pronto remeterá a proposta de consenso de volta ao Ministério Público, para que este adeque o que for ne-

²⁰ Art.10º, §1º, do Código de Processo Penal.

²¹ Convém acrescentar que diferentemente do famigerado modelo norte-americano do *plea bargain*, o mecanismo do rito sob análise goza não só de previsibilidade na norma processual, como também, e principalmente, de limites. No modelo estadunidense os abusos e injustiças são frequentes porquanto os poderes do Estado acusador, ou seja, do Ministério Público, são irrestritos e acrescidos com a ausência do controle de legalidade, ou seja, falta-lhe justamente os limites dos direitos e garantias fundamentais.

cessário (§§4º e 6º). Sendo que, se ainda assim não forem atendidos os requisitos legais, haverá a recusa da homologação por parte do magistrado (§7º). Nesse caso a persecução penal, no modelo clássico ou conflitivo, continuará, e será o membro do *Parquet* instado a requerer a complementação das investigações ou a oferecer denúncia (§8º).

Convém registrar que há se falar em hipótese legais para recorrer do ANPP celebrado, por intermédio do *habeas corpus* ou da *revisão criminal*, vez que tais instrumentos tratam-se de *ações autônomas de impugnação*. O *habeas corpus*, que constitui-se como um direito fundamental do indivíduo, bem como a revisão criminal, vêm para garantir a revisão da penalização em casos de alterações legislativas ou jurisprudenciais benéficas (*reformatio in mellius*); e, ainda, em casos em que a ausência contemporânea de meios de provas aptos a consubstanciar uma alegação de inocência, fizera com que, como estratégia defensiva, o acusado optasse pela confissão no bojo de um Acordo de Não Persecução Penal (ANPP).

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Como visto ao longo do presente trabalho, a não tão nova *justiça penal consensual* é uma realidade vinculada à necessidade de novas medidas judiciais para a resolução de conflitos. A justiça criminal brasileira, com alta concentração de demandas na justiça estadual, tem registrado ao longo dos anos crescentes índices de persecuções penais; as quais também revelam crescentes índices de protração no tempo e, conseqüentemente, mora quanto às suas conclusões.

O processo penal clássico ou conflitivo se confunde com que vem a ser Estado Democrático de Direito, bem como se entremeia junto aos *direitos* e às *garantias fundamentais*, expressos no texto maior de uma nação, denominado Constituição. Todos esses conceitos remontam à necessidade de controle do poder do Estado que, não raras vezes, ainda que presentes os ditos limites, extrapola em sua função de garantidor de direitos e passa a agredir aqueles a quem deve cuidado.

Ademais, a despeito das críticas acerca da impossibilidade de renúncia de direitos e garantias fundamentais, restou demonstrado que estes não são absolutos frente à vontade de seu titular, ou seja, o indivíduo ou cidadão acusado. O ato de confissão formal e circunstancial, requerido pelo Acordo de Não Persecução Penal, trata-se de uma renúncia pontual e relativa, ou seja, presta tão somente para um caso específico – em que após a devida instrução defensiva e o diálogo bilateral, opta-se por uma via de resolução mais célere e menos danosa, na qual não há se falar em pena restritiva de liberdade.

Considerando pois a necessidade da adoção de medidas que conciliem a busca por uma justiça penal mais ágil, sem que se perca de vista a imperatividade da manutenção da observância dos direitos e das garantias fundamentais, o Poder Legislativo brasileiro deu

um passo à frente ao viabilizar o Acordo de Não Persecução Penal (ANPP), o qual confere às partes criminalmente litigantes (acusação e acusado) discricionariedade para, dentro dos limites legais, abreviar a discussão e evitar maiores desgastes materiais e processuais. Sendo que, não obstante a discricionariedade entre as partes do conflito, o papel que o magistrado desempenha dentro do ANPP ainda possui força e extrema importância, vez que continua o juiz a controlar a legalidade e o respeito às formas por meio da sua imparcialidade.

REFERÊNCIAS

ANDRADE, Flávio da Silva. **Justiça penal consensual: controvérsias e desafios**. Salvador: Editora Jus-Podivm, 2018.

BARBOSA, Rui. Oração aos Moços. Edição popular anotada por Adriano da Gama Kury. 5 ed. Rio de Janeiro: Fundação Casa de Rui Barbosa, 1977.

BECCARIA, Césare. **Dos delitos e das penas**. 1764 - Edição Ridendo Casting Mores - Versão para eBook.

BRASIL. **Constituição (1988)**. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, DF, 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 20 nov. 2020.

BRASIL. **Decreto-Lei n. 2.848, de 7 de dezembro de 1940**. Código Penal. Brasília, DF, 1940. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del2848compilado.htm. Acesso em: 20 nov. 2020.

BRASIL. **Decreto-Lei n. 3.689, de 3 de outubro de 1941**. Código de Processo Penal. Brasília, DF, 1941. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del3689.htm. Acesso em: 20 nov. 2020.

BRASIL. **Decreto-Lei n. 3.688, de 3 de outubro de 1941**. Lei das Contravenções Penais. Brasília, DF, 1941. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del3688.htm#:~:text=Molestar%20alguem%20ou%20perturbar%20lhe,a%20dois%20contos%20de%20r%C3%A9is.&text=Art.,-66. Acesso em: 20 nov. 2020.

BRASIL. **Lei n. 9.099, de 26 de setembro de 1995**. Dispõe sobre os Juizados Especiais Cíveis e Criminais e dá outras providências. Brasília, DF, 1995. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9099.htm. Acesso em: 20 nov. 2020.

BRASIL. **Lei n. 9.807, de 13 de julho de 1999**. Estabelece normas para a organização e a manutenção de programas especiais de proteção a vítimas e a testemunhas ameaçadas, institui o Programa Federal de Assistência a Vítimas e a Testemunhas Ameaçadas e dispõe sobre a proteção de acusados ou condenados que tenham voluntariamente prestado efetiva colaboração à investigação policial e ao processo criminal. Brasília, DF, 1999. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9807.htm. Acesso em: 20 nov. 2020.

BRASIL. **Lei n. 10.406, de 10 de janeiro de 2002**. Institui o Código Civil. Brasília, DF, 2002. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/L10406compilada.htm. Acesso em: 20 nov. 2020.

BRASIL. **Lei n. 12.846, de 1º de agosto de 2013.** Dispõe sobre a responsabilização administrativa e civil de pessoas jurídicas pela prática de atos contra a administração pública, nacional ou estrangeira, e dá outras providências. Brasília, DF, 2013. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/lei/112846.htm. Acesso em: 20 nov. 2020.

BRASIL. **Lei n. 12.850, de 2 de agosto de 2013.** Define organização criminosa e dispõe sobre a investigação criminal, os meios de obtenção da prova, infrações penais correlatas e o procedimento criminal; altera o Decreto-Lei n. 2.848, de 7 de dezembro de 1940 (Código Penal); revoga a Lei n. 9.034, de 3 de maio de 1995; e dá outras providências. Brasília, DF, 2013. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/lei/112850.htm. Acesso em: 20 nov. 2020.

BRASIL. **Lei n. 13.129, de 26 de maio de 2015.** Altera a Lei n. 9.307, de 23 de setembro de 1996, e a Lei n. 6.404, de 15 de dezembro de 1976, para ampliar o âmbito de aplicação da arbitragem e dispor sobre a escolha dos árbitros quando as partes recorrem a órgão arbitral, a interrupção da prescrição pela instituição da arbitragem, a concessão de tutelas cautelares e de urgência nos casos de arbitragem, a carta arbitral e a sentença arbitral, e revoga dispositivos da Lei n. 9.307, de 23 de setembro de 1996. Brasília, DF, 2015. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2015/Lei/L13129.htm. Acesso em: 20 nov. 2020.

BRASIL. **Lei n. 13.140, de 26 de junho de 2015.** Dispõe sobre a mediação entre particulares como meio de solução de controvérsias e sobre a autocomposição de conflitos no âmbito da administração pública; altera a Lei n. 9.469, de 10 de julho de 1997, e o Decreto n. 70.235, de 6 de março de 1972; e revoga o § 2º do art. 6º da Lei n. 9.469, de 10 de julho de 1997. Brasília, DF, 2015. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/113140.htm. Acesso em: 20 nov. 2020.

BRASIL. **Lei n. 13.964, de 24 de dezembro de 2019.** Aperfeiçoa a legislação penal e processual penal. Brasília, DF, 2019. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/lei/L13964.htm. Acesso em: 20 nov. 2020.

CARVALHO, Acelino Rodrigues. **Constituição e jurisdição:** legitimidade e tutela dos direitos sociais. Curitiba: Juruá, 2015.

CNJ. **Justiça em Números 2019/Conselho Nacional de Justiça** - Brasília, 2019a. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/pesquisas-judiciarias/justica-em-numeros/>.

CNJ. **Resolução n. 287 de 25 de junho de 2019.** 2019b. Disponível em: < <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/2959> >. Acesso em: 6 jun. 2020.

DUQUE, Marcelo Schenk. **Curso de Direitos Fundamentais:** teoria e prática. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014.

FOUCAULT, Michel. **Vigiar e punir:** nascimento da prisão. Petrópolis: Editora Vozes, 1987.

FRISCHEISEN, Luiza Cristina Fonseca. **Acordos de não persecução penal:** investigações mais céleres, eficientes e desburocratizadas. MPF: 2ª câmara de coordenação e revisão criminal, 2020. Disponível em: http://www.mpf.mp.br/atuacaotematica/ccr2/publicacoes/apresentacoes/apresentacao-sobre-acordos-de-nao-persecucao-penal-anpp-e-30-012020_.pdf. Acesso em: 03 abr. 2020.

HABERMAS, Jürgen. **Teoria do agir comunicativo**. Racionalidade da ação e racionalização social. v. 1 e 2. Trad. de Paulo Astor Soethe. São Paulo: Editora WMF Martins Fontes, 2012.

MARMELSTEIN, Georg. **Curso de Direitos Fundamentais**. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2016.

MOSCATELLI, Livia Yuen Ngan; ARIANO, Raul Abramo. **O acordo de barganha e o inexorável avanço da justiça consensual**. Ano 27, n. 321, ago. 2019.

NOVAIS, Jorge Reis. **Direitos fundamentais: trunfos contra a maioria**. Coimbra: Coimbra Editora, 2006.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DE MATO GROSSO DO SUL. Dourados. Ação Penal – Procedimento Ordinário – Furto Qualificado – Autos n.º 0002113-13.2020.8.12.0002. Distribuição em 02/08/2019, às 16:55.

SENADO FEDERAL BRASILEIRO. **Parecer CCJ de 2019**. <https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=7974520&ts=1567534513036&disposition=inline>. Acesso em: 09 de dezembro de 2020.

SILVA, Virgílio Afonso da. **A constitucionalização do direito: os direitos fundamentais nas relações entre particulares**. São Paulo: Malheiros, 2008.

TÁVORA, Nestor. **Princípio da adequação e resolução antecipada do mérito do processo penal**. Salvador: JusPodivm, 2009.

WEBER, Max. **Ciência Política: duas vocações; tradução e notas: Marco Antônio Casanova**. - São Paulo: Martin Claret, 2015.

CAPÍTULO 8

CRIMINOLOGIA FEMINISTA E SUAS INTERSECCIONALIDADES

Luzia Bernardes da Silva¹

Gustavo de Souza Preussler²

1 INTRODUÇÃO

Neste trabalho, pretende-se trazer reflexões a partir de aportes teóricos que embasam a criminologia feminista, com intuito de colacionar as diversas maneiras de punições direcionadas ao grupo feminino. Para Andrade (1997), a recepção da criminologia feminista no Brasil é deficitária. São escassos os trabalhos que versam sobre a condição da mulher diante do Estado penal. As produções científicas que tomam mulheres como autoras de crimes ou como vítimas são referenciadas em paradigmas criminológicos moldados em categorias totalizantes. Nessas produções, constata-se o distanciamento quase que total dos conceitos edificados pela epistemologia feminista. Em que pese a existência de feministas criminólogas, são raras as que postulam pela independência de uma criminologia feminista.

Em consonância com os postulados de Baratta (1999), a escassa representatividade da mulher no campo penal, seja como vítima ou autora de crimes, passou a ser objeto dos estudos criminológicos a partir dos anos 1970. A temática passou a ser tratada como uma preocupação na questão criminal assuntos como ausência de proteção da mulher frente à violência masculina, baixos índices de criminalidade, e os tipos penais específicos (aborto e infanticídio) deixaram de figurar na marginalidade acadêmica. Entretanto, o sentido emancipatório desses elementos na subjetividade das criminólogas, adicionados os interesses políticos assumidos por eles, não foi suficiente para que constassem em um campo epistemologicamente adequado, nem nos princípios estratégicos do pensamento feminista.

¹ Mestra em Letras pela Faculdade de Letras da UFGD e em Fronteiras e Direitos Humanos na Faculdade de Direito e Relações Internacionais da UFGD. Advogada. E-mail: lubersil@hotmail.com.

² Doutor em Direito pela UFRJ. Professor universitário federal lotado na Faculdade de Direito e Relações Internacionais da UFGD. E-mail: gustavopreussler@ufgd.edu.br.

Nessa mesma linha de entendimento, argumenta Mendes (2014) sobre a urgência de desenvolver pesquisas que tomam este ramo do conhecimento como um referencial autônomo, capaz de entender os diversos contextos de vitimização e de criminalização da mulher. Sem mencionar, como observa Davis (2018), que o poder punitivo é edificado a partir de concepções masculinas, que espelham o arcabouço legal, político e econômico recusados às mulheres.

Ciente desta lacuna epistemológica, o presente trabalho tem o objetivo de refletir sobre a criminalização da mulher. Trata-se de uma pesquisa bibliográfica de cunho exploratório, dentro do escopo dos pressupostos da criminologia crítica. Tendo em mente as reflexões colacionadas nestes parágrafos introdutórios e os paradigmas metodológicos adotados, organizou-se o trabalho em duas seções. Na primeira trouxemos os pressupostos principais do positivismo criminológico, expusemos sobre racismo de Estado e necropoder. Já a segunda seção versou sobre a criminologia crítica, criminologias feministas e a intersecção entre esses temas.

2 POSITIVISMO CRIMINOLÓGICO, RACISMO DE ESTADO E NECROPODER

Entre os estudiosos da criminologia, não existe consenso sobre o momento histórico de surgimento dela como pensamento científico. Zaffaroni (2007) considera o livro *O martelo das feitiças*, escrito por Heinrich Kramer e James Sprenger, como marco inicial da criminologia. Para o autor, no livro se encontra um discurso aprimorado sobre criminologia etiológica, direito penal, direito processual penal e criminalística. Para Mendes (2014), *O martelo das feitiças* inaugura uma conexão direta entre os atos de feitiçaria e a mulher. No livro em comento, os autores Kramer e Sprenger (2010) realizaram análises sobre a perversidade, a malícia, a fragilidade física, mental e a escassa fé religiosa das mulheres. Embasados no livro Eclesiástico, da Bíblia, atribuem à mulher culpa pela finitude do homem. O pecado passou a existir por ato de uma mulher, e é por causa dela que a humanidade é mortal.

Segundo os autores, o aspecto maligno decorre de Eva, por ser ela uma criação falha já que resulta de uma costela recurva do peito de Adão. A curvatura é antagônica à retidão masculina, a mulher é, então, um animal imperfeito. Possui um nível carnal mais elevado se comparada aos homens, e costumeiramente decepciona e mente. Para justificar a fé enfraquecida de Eva, os autores recorrem à Gênesis, fragmento do texto bíblico em que Eva relata à serpente a proibição de consumo de um dos frutos do jardim. A conjunção adversativa “mas” presente nas palavras de Eva foi interpretada pelos autores como um sinal de dúvida sobre os ensinamentos de Deus.

Asseguravam que a fragilidade da mulher as tornava mais propensas aos atos de bruxaria. Já entre os homens, havia poucos que se dedicavam a essa prática. Enumeraram

três classes de homens que eram abençoados por Deus e, por conseguinte, imunes aos feitiços lançados pelas bruxas. São eles os administradores da justiça pública que submetiam a julgamento as mulheres consideradas bruxas; aqueles que exerciam o exorcismo de bruxas em consonância com os poderes e virtudes que a Igreja lhes concedia; e, por fim, homens que de algum modo eram abençoados pelos anjos do Senhor (KRAMER; SPRENGER, 2010).

O poder punitivo da inquisição considerava heresia qualquer pensamento que contradissesse a existência real das bruxas. Zaffaroni (2007) discorre que o inimigo do poder punitivo inquisitorial era Lúcifer. Mendes (2014) ressalta que à época existia um mal que poderia colocar fim à existência humana na Terra e que necessitava ser combatido. Esse discurso legitimava o poder punitivo, que por sua vez legitimava as agências selecionadoras que o compunha e o meios por elas utilizados. Os manuais inquisitoriais, em especial *O Martelo das Feiticeiras*, consideravam a personalidade feminina propensa à prática de crimes. Salvo algumas raras exceções, a personalidade criminosa era qualidade singular das mulheres. O livro configura, para Zaffaroni (2007), uma forma orgânica de perseguição e repressão das moças.

Por outro lado, Mendes (2014) ressalta que a criminalização e punição das bruxas é uma das múltiplas faces de perseguição e punição feminina. A autora destaca que na Palestina, no período contemporâneo a Jesus Cristo, as meninas com aproximadamente 12 anos deixavam o poder paternal para se submeter ao poder marital. Não participavam da vida pública e eram destinadas a exercer o papel doméstico.

Iniciou-se na baixa Idade Média, não somente a vedação de participação na esfera pública, como também perseguições e aprisionamento, fruto de um primoroso discurso que colocou o público feminino como pertencentes a um grupo de pessoas perigosas. A caça às bruxas é um relevante momento histórico que engendrou práticas misóginas de perseguição, contudo, o sofisticado discurso que reúne os saberes jurídicos, médico e teológico construídos de modo favorável à reclusão, no espaço doméstico ou em conventos, é uma prática que remonta a períodos históricos antecessores a era medieval.

Tendo em vista o controle que incide sobre o grupo feminino, Larrauri (2008) destaca o controle social³, por se revelar mais intenso quando voltado às mulheres. O reduzido número de atos ilícitos praticados pelas moças é, em certa medida, decorrente de responsabilidades familiares, como cuidar do lar, dos filhos, membro familiar desassistidos etc. Logo, os rigores da lei habitualmente vão se direcionar àquelas que não estão submetidas

³ Larrauri (2008) compreende controle informal como sendo “*aquellas respuestas negativas que suscitan determinados comportamientos que vulneran normas sociales, que no cumplen las expectativas de comportamiento asociadas a un determinado género o rol. Estas respuestas negativas no están reguladas en un texto normativo, de ahí que se hable de sanciones informales*” (LARRAURI, 2008, p. 1-2).

aos controles classificados como tradicionais⁴ e se configuram como o grupo mais provável de ser alcançado pelas agências criminais, por necessitarem ser colocadas sob custódia. Embora esses aspectos sejam um diferencial entre os sexos femininos e masculinos, Larrauri (2008) alega não serem suficientes por existirem forças complexas e restritivas que são exercidas em detrimento das adolescentes, jovens e adultas.

Um dos meios de contenção das meninas, adolescentes e jovens é o controle doméstico exercido pelo pai e pela mãe. Na fase adulta, ficam submetidas ao poder marital, principalmente aquelas que não possuem meios de prover o próprio sustento. Nesse particular, o rompimento com o contrato (cuidados e sexo) pode desencadear agressões. Pimentel, Pandjirjian e Belloque (2004) destacam os denominados “crimes de honra”, decorrentes de adultério ou manifestação de vontade em romper os laços conjugais, como expressão máxima de violência em detrimento da mulher. Essas circunstâncias, ressalta Larrauri (2008), configuram um extremo exercício de uma autoridade, a qual se considera legítima.

Na concepção de Stuart Mill (2006), o sistema desigual de tratamento dos sexos não se origina de uma manifestação de vontade das partes envolvidas (feminino e masculino) em prol da humanidade ou da ordem social. Para ele, desde as primeiras formações sociais que se tem notícia, a mulher esteve em estado de escravidão. A inferioridade feminina é atribuída por homens com fundamento na reduzida força muscular delas. A fonte de desigualdade entre os sexos é a “lei dos mais fortes” (MILL, 2006, p. 21).

Na concepção de Hunt (2009), nem mesmo no período das luzes tal condição foi superada. No período revolucionário, as mulheres vão às ruas como insurgentes, porém não superaram a condição de reclusas aos espaços domésticos. Permanecerem com *status* de incapacitadas para a vida pública, e os benefícios angariados se restringiam às esposas dos homens livres e cidadãos. A Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão, embora tenha nascido em um momento histórico em que se reivindicava a igualdade universal, não contemplou minorias religiosas, não extinguiu o regime escravagista, nem emancipou mulheres.

Com o surgimento da criminologia moderna, cujo autor em destaque é o médico psiquiatra Cesare Lombroso (2010), inaugura-se uma fase do pensamento criminológico denominada de Escola Positiva no direito penal⁵, em que se entendia possível fazer uso do método experimental e acreditava-se na possibilidade do estudo do comportamento humano por um observador neutro. O pesquisador poderia a partir de uma realidade objetiva, com a utilização de uma pluralidade de técnicas, descobrir leis intrínsecas ao comportamento humano. Em consonância com Thompson (2007), o pensamento criminológico po-

⁴ Aquelas que não estão sobre o poder marital ou familiar (LARRAURI, 2008).

⁵ Os principais expoentes da escola positiva são Cesare Lombroso, Raffaele Garofalo e Enrico Ferri.

sitivista é alicerçado em três postulados: o crime é um fenômeno natural; as análises sobre o crime devem ser conduzidas a partir do mesmo processo de conhecimento utilizado nas ciências naturais; é possível elucidar as causas do crime; e, por conseguinte, erradicá-las do seio social, por meio da observação e pesquisas que toma o criminoso como objeto de análises. Essa fase inaugura, como observou Anitua (2007), o afastamento dos estudos voltado às leis, à sociedade, ao Estado e os efeitos que eles produzem na vida das pessoas.

Mendes (2014) observa que Lombroso (2010) entendia que a razão da conduta criminosa podia ser localizada na natureza humana. O médico fundou a denominada antropologia criminal e formulou as concepções do criminoso nato⁶ que equivalia ao delinquente violento. Outras classificações foram elaboradas, tais como criminosos passionais, ocasionais, loucos morais ou epiléticos. Assim, na escola positivista, o criminoso passou a ser analisado como um doente, cujo estado resultava de herança patológica. As respostas penais em detrimento do delinquente decorreriam de um ato natural e não político. A escola positivista considerava a criminologia como uma ciência causal-explicativa, enquanto a criminalidade era entendida como fenômeno natural, casualmente determinado.

As reflexões de Cesare Lombroso não ficaram restritas ao público masculino. Na acepção deles, as mulheres eram inferiores fisicamente aos homens. Ao atingirem a idade adulta, elas mantinham estatura, peso e capacidade vital sempre menores aos comparados com homens da mesma idade e condição social. Os autores enumeraram uma infinidade de fatos que se praticados pelo público feminino eram tipificados como ilícitos. A conduta que recebia a maior reprovação e, por conseguinte, punições rigorosas era o adultério. Entre os selvagens, a deslealdade conjugal feminina atingia o direito de propriedade masculina. Na Austrália, o costume cultural era o marido emprestar a esposa ao outro, entretanto, ela receberia punições severas caso se relacionasse com outro homem sem autorização.

O aborto e o infanticídio, na acepção de Lombroso e Ferrero (2017), eram práticas comuns da humanidade⁷. No que se referia ao público feminino, existia razões especiais que o levava a matar o próprio/a filho/a. A motivação do crime poderia estar na vaidade em relação ao aborto, no desejo de evitar que seus maridos se relacionassem com outras mulheres, cujo costume social era a vedação de relações sexuais durante o período de amamentação. A miséria e a dificuldade de sustentar o filho também eram elementos motivadores para esses crimes.

⁶ Na concepção de Ferri (1931), os criminosos natos ou instintivos apresentavam ausência congênita do senso moral e imprevisibilidade das consequências de seus atos. Ferri classifica os criminosos como nato, louco, habitual, ocasional e passional. Como dito, este autor é um dos expoentes do pensamento sociológico na escola positiva. Na concepção do sociólogo, a conduta delituosa não resulta, exclusivamente, de uma patologia, mas é fruto de acontecimentos naturais ou sociais semelhante a qualquer outro evento natural ou social. Compreende o crime como um fenômeno social regido por uma dinâmica própria, resultante de fatores individuais ou antropológicos, fatores físicos e fatores sociais.

⁷ Lombroso e Ferrero (2017) compreendem que homens e mulheres podem ser autores do crime de infanticídio.

As punições direcionadas às mulheres eram de natureza brutal. Na concepção de Lombroso e Ferrero (2017), os antepassados, no geral, não observavam princípios humanitários ao penalizar. Configuravam espetáculos apresentados à população, o espírito vingativo nas multidões se sobrepujava ao de justiça. Durante a Idade Média, em Languedote, o Senado de Toulouse determinou a queima de 400 mulheres condenadas por crime de bruxaria. Outras 40 tiveram o mesmo destino determinado pelo Parlamento de Bordeaux. Noticia-se que aproximadamente 3 mil pessoas foram queimadas pela prática de magias na Inglaterra. Durante o Reinado de D. João VI a perseguição às bruxas foi impetuosa. As mortes eram motivo de orgulho. Henry Boguet colocava-se como um vencedor por ter assassinado mais de mil bruxas.

Em consonância com Lombroso e Ferrero (2017), apenas com o advento do cetismo no século XVIII que a violência no emprego do poder punitivo começou a suavizar. Os autores afirmavam que em uma análise geral, salvo os crimes de infanticídio e aborto, o público feminino era menos propenso à criminalidade, porém ressaltavam que a mulher possuía uma natureza inclinada para a maldade. Na concepção de Anitua (2007), a teoria lombrosiana, responsável por traçar os aspectos físicos e psíquicos da mulher delinvente, foi inspirada nas concepções de inferioridade construídas pela inquisição. Apesar do reduzido número de criminosas, Lombroso e Ferrero (2010) apontavam uma significativa delinquência que se mantinha oculta. Essa concepção resultou do paralelo entre prostituição e crime e advinha da constatação de que as mulheres são mais viciosas se comparadas com o público masculino.

Assim, ressalta Anitua (2007), a prostituição era congênere ao crime. A partir desse entendimento, supera-se a diferença quantitativa existente entre os dois sexos. Lombroso e Ferrero (2010) localizaram uma cifra global que colocava as mulheres atávicas, infantis e inferiores como aquelas que praticavam atos ilícitos em escala superior. Entretanto, eles compreenderam a prostituição como um fato não perigoso, e que, somente em algumas exceções, configurava algum dano social.

As meretrizes, conforme observam Lombroso e Ferrero (2017), estavam submetidas a um arcabouço de leis especiais desde a Antiguidade. Isso evidencia o liame entre a imperfeita adaptação das prostitutas com as regras sociais e a criminalidade. Com o advento do cristianismo, as normas proibitivas a esse público foram majoradas. As punições para o ato de se prostituir eram pena de morte, açoitamento, redução à condição de escravidão, ser enterrada viva, entre outros. O rufianismo, praticado por homens ou mulheres, era sancionado severamente.

Conforme destaca Mendes (2014), o regramento disciplinar direcionado à prostituição é voltado apenas às pessoas do sexo feminino. O teor religioso está incutido no arcabouço de normas que regulamentam o exercício da liberdade sexual das mulheres. A

sexualidade feminina classificada como normal era vinculada à maternidade, cujos efeitos eram a atitude maternal de pôr os filhos sempre em primeiro lugar. Já no grupo de mulheres desviantes, ocorria o oposto: comumente, abandonavam seus filhos, e elas mesmas induziam as filhas à prostituição. Embora a escola positivista se colocasse como uma produção científica, suas bases não se distanciam das concepções religiosas. A teoria lombrosiana referia-se a atributos físicos para escalonar a periculosidade feminina. Para o médico, beleza e prostituição estavam correlacionadas, pois as mais belas eram capazes de ludibriar facilmente suas vítimas conforme o crime a ser praticado. Sem mencionar que a aparência física poderia amenizar a situação delas como autoras de condutas ilícitas diante das agências de persecução penal.

Em outra perspectiva, entendia Garofalo (1912) que a “expressão de má” era algo comum nas faces dos encarcerados, sendo essa característica muito mais comum entre as mulheres. Segundo o autor, no cárcere, era raro a presença de pessoas que portam um semblante amável e doce. A extrema feiura repugnante, embora não chegue a ser uma deformidade, era muito corriqueira. De forma surpreendente, destacava o criminólogo, principalmente entre as presidiárias. Entre as 163 mulheres em situação de prisão que ele observou, encontrou no máximo quatro reclusas com feições regulares e apenas uma podia ser considerada bela. As demais, independentemente da idade, foram consideradas, em certa medida, feias e repugnantes.

Reportando-nos à realidade brasileira, no entendimento de Souza (2007), a recepção do pensamento da escola positiva no Brasil teve como objetivo justificar o exercício do poder punitivo. Essa teoria foi utilizada como forma de legitimar as práticas segregacionistas após o advento da Proclamação da República em 1889 e a libertação das pessoas escravizadas, ocorrida um ano antes, em 13 de maio de 1888. A formação da sociedade brasileira é estruturada com base em hierarquias, em que se colocou os subalternos como inferiores e submissos. Nesse sentido, observa Schwarcz (2019) que, no modelo colonial, adotou-se o personalismo dos mandos privados e a presença mínima do Estado nas relações entre senhores e pessoas colocadas em regime de escravidão⁸. No entendimento da autora, ainda que o país, ao longo do tempo, tenha sofrido transformações nas estruturas governamentais, remanesce na composição social o modelo hierarquizado. Logo, qualquer análise sobre as configurações sociais do Brasil não pode prescindir de reflexões que tomam a escravidão como objeto de investigações.

⁸ A utilização da mão-de-obra escrava no Brasil decorreu da intenção dos portugueses em ampliar suas atividades econômicas em solo brasileiro. Portugal, diante do receio de que outras nações europeias lhe usurpassem o domínio das terras americanas, impulsionou a colonização abrangente. Portugal por ser um país cuja população não era numerosa, com experiências sobre regimes escravocratas e relações com mercados africanos que ofertavam mão-de-obra escrava, a utilização da escravidão apenas ficou condicionada às viabilidades econômicas (LUNA; KLEIN, 2010).

Na percepção de Borges (2018), construiu-se no imaginário pátrio a concepção de um povo harmonioso e livre de preconceitos raciais. Com a adoção de uma igualdade formal, a nova República necessitou de um alicerce teórico que legitimasse os mecanismos punitivos com os projetos de europeização urbanística e política no país. Os ideais de igualdade presentes nas narrativas após a Proclamação da República não produziram efeitos concretos. Convém observar que a adoção de concepções do liberalismo no Brasil ocorreu de maneira peculiar. O viés liberal foi necessário para possibilitar a emancipação política.

No entanto, para se conformar às estruturas da organização social brasileira, foram realizadas algumas adaptações. Assim, manteve-se o regime de hierarquias, conservando o acesso aos privilégios por parte das classes superiores enquanto o regime legal de escravidão perdurou até 13 de maio de 1888. No entendimento de Flauzina (2006), a estrutura do poder punitivo edificado na Primeira República intencionava incorporar ao desenvolvimento industrial mão de obra advinda das classes inferiores e de libertos. Assim, edifica-se a partir de um dimensionamento racial como alicerce. Sendo a força de trabalho o elemento propulsor que alavancava o setor industrial, a disciplina das pessoas brancas estava anexada à busca de estabilização e acomodação dos trabalhadores, enquanto às pessoas negras agregam-se à necessidade de “resguardar a cor do poder” (FLAUZINA, 2006).

Rodrigues (1894), embasado no pensamento de Garofalo (1912), desenvolveu as investigações a partir de concepções de anormalidade do criminoso, considerava a raça branca superior e, por conseguinte, as demais inferiores. Adotou a teoria do evolucionismo, hereditariedade e reconheceu a relatividade do delito. As pesquisas realizadas por ele possibilitaram uma atuação seletiva por parte das agências que exerciam o poder punitivo. O teor de cientificidade é o substrato que compõe a suposta neutralidade.

Em consonância com o pensamento de Rodrigues (1894), as pessoas negras, ainda que incorporadas à sociedade, mantiveram os institutos brutos do africano, sendo, portanto, rixosas, violentas nas pulsões sexuais e predispostas ao vício do alcoolismo. Segundo o autor, esse era o perfil encontrado na criminalidade colonial daquela época. Diante dessas especificidades, o autor, também médico, concluiu que a responsabilidade penal delas não poderia ser semelhante à dos brancos. Os ameríndios e negros não integrados ao seio social são irresponsáveis penalmente. Enquanto aqueles que se encontravam integrados ao seio social teriam a responsabilidade atenuada.

Rodrigues (1894) via na mestiçagem uma decadência. Para ele, os mestiços⁹ eram indolentes. A opção por criminalizar a indolência apenas com reclusão e trabalhos obrigatórios foi criticada pelo médico, pois, para ele, era uma questão de prover educação em

⁹ A mestiçagem resultou da carência de mulheres brancas criando “zonas de confraternização entre vencedores e vencidos, entre senhores e escravos. Sem deixarem de ser relações - as dos brancos com as mulheres de cor - de ‘superiores’ com ‘inferiores’” (FREYRE, 2003).

vez de punições. Quanto à escravidão, o médico a compreendia como um fato natural e indispensável aos povos. A fim de sustentar seu posicionamento, afirmou que as mulheres, as quais possuíam o status de semiescravas¹⁰, compreendiam como justo e legítimo o tratamento que recebiam.

O estudioso postulou ainda que a criminalidade dos mestiços brasileiros decorria de uma manifestação congênere (biológica ou sociológica) de fundo degenerativo conectada às más condições antropológicas do “mestiçamento” no país. Para ele, o descendente que apresentasse a presença determinante do grupo civilizado em sua organização hereditária era superior, sendo, portanto, plenamente responsável e equilibrado. Ao tratar da defesa social no Brasil, Rodrigues (1894) alerta que a população ariana em solo brasileiro era minoritária e que se atribuía ao reduzido número o ônus de defendê-la dos atos antissociais cometido pelos próprios integrantes, como também daqueles provindos das raças inferiores.

Rodrigues, como professor de medicina legal, perpetuou as concepções de hierarquia entre as raças. Ao negro, ao ameríndio e ao mestiço destinou os menores degraus nessa hierarquia. O negro foi considerado como detentor de impulsos propensos ao crime, além de pouco afeito ao trabalho, degenerado, de inteligência reduzida e pervertido sexualmente. Nas palavras do médico “a sensualidade do negro pode atingir então às raias quasi das perversões sexuais morbidas. A excitação genésica da *classica mulata* brasileira não pôde deixar de ser considerada um typo anormal” (RODRIGUES, 1984, sic, p.).

Nessa fase em que se classificava pessoas no Brasil, as mulheres também foram tomadas como objeto de investigação e colocadas junto aos grupos considerados inferiores. Castro (1893), influenciado pelo pensamento da escola positiva, escreveu o livro *A mulher e a sociogenia*. O estudo é embasado em um determinismo científico acerca das diferenças sexuais, tendo como elemento norteador da pesquisa o gênero, uma vez que o autor entendia que a evolução do indivíduo ou da espécie humana teria ocorrido de forma diversa entre homens e mulheres. O desenvolvimento social dependia de uma minoração da diferença evolutiva entre os grupos feminino e o masculino. Ele não via as questões raciais como fator predominante do atraso da sociedade brasileira, embora nutrisse uma admiração pelo homem pertencente à raça tida como superior.

A mulher e seu papel social só poderiam ser compreendidos a partir da dogmática científica, empregando os métodos de experimentação ou por meio do estudo de autores consagrados no meio acadêmico. O cerne dessa teoria está nas reflexões sobre o cérebro,

¹⁰ Sobre o regime de escravidão, o qual estava subjugado o grupo feminino, escreveu Castro “submetida à escravidão desde a mais remota antiguidade, submetida a uma verdadeira seleção natural em parte artificial, tornou-se submissa por tradição, escrava por hereditariedade e quando teve por sua vez que proceder à seleção, à escolha, procurou no homem um senhor. Uma escravidão de muitos mil anos é mais que bastante para fazer do servilismo uma tendência orgânica, ‘inata’, e foi essa a escravidão da mulher” (CASTRO, 1893, p. 119-120).

o lugar da inteligência. Castro (1893) realizou análises comparativas entre os cérebros femininos e masculinos. Influenciado pelo pensamento de Lombroso e Ferrero (2017), comparou medidas e pesos da massa encefálica dos dois grupos. Acreditava que o peso da massa craniana conformaria a expressão numérica da inteligência.

Em sua composição física, o grupo feminino apresentava menores medidas e peso craniano, o que levou Castro (1893) a concluir pela inferioridade das mulheres. Segundo o entendimento dele, o cérebro feminino era semelhante ao cérebro de homens pré-históricos e de criminosos. O médico defendeu que o subdesenvolvimento seria causado por um fator da natureza, refutando, assim, as concepções que explicavam as diferenças entre os sexos como resultantes de fatores sociais. As similitudes e diversidades induziram Castro (1893) a traçar analogias tais como “raças femininas” e “povos infantis”. Com intuito de justificar a inferioridade das mulheres¹¹, recorreu aos tempos pré-histórico: desde os tempos antigos, asseverou ele, a mulher é vinculada ao poder masculino, selecionando parceiros que se destacassem dos demais pela força e temeridade; vivem em escravidão desde os tempos mais remotos e, no momento que passaram a proceder as próprias escolhas, buscaram no homem um senhor.

Já em relação às mulheres negras brasileiras, o tratamento dispensado a elas foi marcado pelo regime de propriedade e punições ilimitadas, inclusive com a perspectiva de que suas vidas seriam descartáveis. A presença do Santo Ofício no país trouxe à luz a crueldade que as mulheres de cor¹² foram submetidas. Em consonância Freyre (2003) menciona que havia senhores que ordenavam queimar vivas, em fornalhas de engenho, escravas grávidas, e que as crianças explodiam ao calor das chamas. No entendimento de Mbembe (2018), as concepções de raça se fizeram presentes no pensamento do Ocidente ao longo do processo histórico, principalmente ao construir uma concepção de desumanidade de povos estrangeiros e/ou justificar a dominação sobre eles. A transformação de seres humanos em escravos pressupõe a retirada do lar, dos direitos sobre o próprio corpo e do estatuto político. Essa tripla interdição equivale a um domínio absoluto do outro, uma alienação de nascença e uma morte social.

Assim, o cativo é visto como “coisa” pertencente ao senhor, com natureza jurídica de propriedade e fonte lucrativa. Nesses espaços não se constituiu uma comunidade pela ausência do poder de fala e de pensamento. O emprego de violência é algo inerente à escravidão, com ampla utilização de formas diversas de infringir castigos ao corpo alheio. Os institutos jurídicos de liberdade da pessoa e o direito de propriedade entram em contradição.

¹¹ Para Castro (1893, p. 56), “a mulher é apenas um utensílio, e quando seu possuidor é bastante rico para não resentir-se (sic) da perda de tal propriedade, ella (sic) vale quase (sic) nada, não merece atenção”.

¹² Observamos que a terminologia “mulheres de cor” é utilizada em consonância ao sentido preconizado por Angela Davis, que se coaduna com os preceitos utilizados neste trabalho.

O terror empregado na escravidão está enredado com biopoder, estado de exceção e estado de sítio, sendo o dispositivo racial o elemento essencial para essa conexão. Para os conquistadores, a “vida selvagem” configura apenas outra espécie de vida animal, logo o direito de matar pode ser exercido ilimitadamente. A ocupação moderna tardia, por outro lado, resulta da intersecção entre o disciplinar, a biopolítica e a necropolítica.

3 CRIMINOLOGIA CRÍTICA, CRIMINOLOGIA FEMINISTAS E INTERSECÇÃO

Para Borges (2018), a sociedade brasileira teve como elementos fundantes a violência e a sujeição de pessoas colocadas em regime de escravidão. Para a autora, essas características reverberam seus efeitos na modernidade tardia. Ao interseccionar gênero, há outros aspectos desse processo que extrapolam a realidade do trabalho forçado. Tendo em mente as mulheres negras, o status de escravidão produziu implicações também no campo da liberdade sexual. O corpo feminino negro foi violado por seu senhor, além de exposto aos ciúmes da mulher branca (DAVIS, 2016). Na acepção de Freyre (2003), as qualidades sexuais atribuídas às mulatas despertaram os ciúmes culminando na idealização do “tipo louro” como angelical e meigo, enquanto outros tipos refletiam os anjos maus e caídos.

Os paradigmas interseccionais demonstram que a opressão não se restringe a uma categoria fundamental, evidenciando que os diversos meios atuam juntos na produção de injustiças. Em compensação, a acepção matriz de dominação alude às maneiras como as intersecções são efetivamente organizadas. Conforme destaca Collins (2019, p. 57), “independente das intersecções específicas em questão, domínios de poder estruturais, disciplinares, hegemônicos e interpessoais reaparecem em formas bastantes diferentes de opressão”.

Segundo a autora, “opressão” é um vocábulo que significa qualquer circunstância injusta, que, sistematicamente e com durabilidade prolongada, impede o outro grupo de acessar os bens da vida disponíveis na sociedade. Para ela, há diversas formas de opressão nos Estados Unidos da América, como de raça, classe, gênero, sexualidade, nação, idade, etnia etc. No entendimento da pesquisadora, as opressões de raça, classe e gênero, específicas do regime escravocrata desse país, edificaram as relações posteriores nas quais mulheres de origem africana vivenciam no âmbito familiar e comunitário.

O entendimento assinalado por Collins (2019) também é identificado nas estruturas sociais brasileiras. De acordo com Borges (2018), 76% da população negra estão alocadas entre os mais pobres. A cada quatro negros, três pertencem ao grupo de menor renda do país. Quanto ao orçamento familiar, em média, este é 59,2% menor se comparado aos rendimentos do seguimento branco. As políticas afirmativas e os incentivos implementados não foram suficientes para uma transformação concreta das condições de vida dessas

pessoas. Para Borges (2018), a pirâmide social não sofreu transformações efetivas; o grupo historicamente alocado na base permanece estático. Alexander (2018) classifica a sociedade com sistemas raciais de castas. Ao longo do processo histórico, foi edificado um aparelho estatal com o intuito de perpetuar desigualdades com base no elemento racial.

Ao direcionar as reflexões aos índices de encarceramento, verifica-se que 62% da população feminina reclusa é composta por mulheres de cor (BRASIL, 2018). Para elas, há uma dupla invisibilidade (prisional e de gênero). O sistema prisional é posto de lado nas discussões que versam sobre políticas públicas de melhoramento das condições de vida. As transformações econômicas, político-ideológicas do sistema capitalista e a ampliação do sistema carcerário produzem efeitos diretos na vida do segmento feminino negro. Nesses espaços, são reproduzidas as mesmas estruturas a que estavam submetidas quando ostentavam o status de “mulheres livres”. Conforme expõe Borges (2018), ao acessarem o direito ao trabalho, elas irão exercer as funções mais desprestigiadas.

Sem mencionar, como observa Davis (2018), que o poder punitivo é edificado a partir de concepções masculinas, que espelham o arcabouço legal, político e econômico negado às mulheres. Na acepção de Baratta (1999), o direito se formou embasado em um caráter androcêntrico, o que significa afirmar que ele se constituiu sob o predomínio de conceitos masculinos e que elimina fundamentos oriundos do feminino. O paradigma das ciências contemporâneas avaliza a dominação do masculino e, simultaneamente, a oculta, mantendo, portanto, a distinção de gênero camuflada.

Ainda em consonância com os postulados de Baratta (1999), a escassa representatividade da mulher no campo penal, seja como vítima ou autora de crimes, passou a ser objeto dos estudos criminológicos apenas a partir dos anos 1970. A temática passou a ser tratada como uma preocupação na questão criminal assuntos como ausência de proteção da mulher frente à violência masculina, baixos índices de criminalidade, e os tipos penais específicos (aborto e infanticídio) deixaram de figurar na marginalidade acadêmica. Entretanto, o sentido emancipatório desses elementos na subjetividade das criminólogas, adicionados os interesses políticos assumidos por eles, não foi suficiente para que constassem em um campo epistemologicamente adequado, nem nos princípios estratégicos do pensamento feminista.

Para Harding (1993), a crítica feminista das ciências naturais e sociais localizou e delineou uma ciência alterada devido a adoção de uma perspectiva masculina “preconcebida na elaboração de conceitos, nos métodos de investigação, nas observações e interpretações de resultados” (HARDING, 1993, p. 13). Como as ciências são desenvolvidas primordialmente por homens, elas refletem o modo como eles veem o mundo. Segundo a autora, a exclusão de outras concepções, sendo unicamente masculina, implica em uma observância estrita dos métodos científicos, ocasionando, assim, a conformação de um quadro objetivo em que as modulações de gêneros não são acatadas. As análises elabora-

das pela pesquisa feminista não se conduzem pela predominância de um dos gêneros. Ao optar pela transcendência de todos os gêneros, garante-se uma efetiva objetividade.

Para Olsen (1998), o pensamento jurídico é construído a partir de concepções masculinas, pois a estruturação do pensamento, a partir do advento do liberalismo, deu-se com base em dualismos. O sistema dual é caracterizado pela sexualização¹³ e hierarquização dos pares opostos¹⁴ – sendo um lado masculino e superior e o outro, feminino e inferior. A divisão sexual é decisiva no sistema dualístico. Os homens eram considerados racionais, ativos, universais, objetivos etc.; e para as mulheres atribuíram as qualidades de passividade, emotividade, subjetividade etc. Ainda que o símbolo da justiça seja representado por uma mulher, o pensamento jurídico é organizado a partir de atributos considerados masculinos¹⁵. O direito é, portanto, racional, objetivo, abstrato e universal, de modo que as características femininas não foram valoradas.

A crítica feminista do Direito é edificada a partir de analogias com a epistemologia feminista em que se opõem ao domínio masculino em geral. As estratégias feministas de enfrentamento do sistema dual estão dispostas em três categorias. A primeira rechaça a sexualização dos dualismos e considera que a mulher é racional, ativa etc. A segunda afasta as hierarquias que foram estipuladas entre os pares e os coloca em patamares igualitários. Por fim, a terceira rompe com a concepção de hierarquização e sexualização dos dualismos. Nesta última concepção, o masculino não é superior ao feminino, nem o racional se sobrepõem ao irracional, ou seja, não configuram polos opostos e não se pode dividi-los (OLSEN, 1998).

A crítica feminista ao Direito também apresenta três estratégias. A primeira aceita o caráter racional, objetivo, universal do Direito, porém busca o reconhecimento das ciências jurídicas das demandas femininas, tornando-se efetivamente racional, universal e objetivo. A segunda toma o direito como universal, racional e objetivo, mas se opõe à hierarquização, e considera o sistema jurídico marcado pelo patriarcalismo opressor. Por fim, a terceira afasta tanto a categorização do Direito como racional, objetivo e universal quanto a hierarquização. Para esta última, as categorias não são opostas, não se dividem e não

¹³ Sobre a sexualização do pensamento, postula Foucault (2007, p. 145-146): “É pelo sexo efetivamente, ponto imaginário fixado pelo dispositivo de sexualidade, que todos devem passar para ter acesso à sua própria inteligibilidade (já que ele é, ao mesmo tempo, o elemento oculto e o princípio produtor de sentido), à totalidade de seu corpo (pois ele é uma parte real e ameaçada deste corpo do qual constitui simbolicamente o todo), à sua identidade e (já que ele alia a força de uma pulsão à singularidade de uma história)”.

¹⁴ Segundo Olsen (1998), o sistema dualístico foi organizado em pares opostos: racional/irracional; ativo/passivo; pensamento/sentimento; razão/emoção; cultura/natureza; poder/sensibilidade; objetivo/subjetivo; abstrato/concreto; universal/particular.

¹⁵ No Brasil somente em 1897 uma mulher foi autorizada a frequentar o curso de Ciências Jurídicas na Faculdade de Direito do Largo de São Francisco. A advogada e educadora Maria Saraiva se consagrou como a primeira mulher a se inscrever nos quadros da Ordem dos Advogados do Brasil e a primeira a atuar no Tribunal do Júri (OAB/SP, 2018).

podem repartir o mundo em esferas contrastantes. Na visão de Olsen (1998), a posição feminista da teoria crítica do direito toma o direito como fruto de uma atividade humana, uma praxe idealizada preferencialmente pelo homem. Embora exista o predomínio do masculino, a autora afirma que o Direito é também irracional, subjetivo, concreto e guiado pelo contexto. Esta afirmação faz emergir as características femininas que foram marginalizadas na região periférica da área.

No que se refere especificamente ao direito penal e à criminologia, o paradigma da definição ou reação social passou a ser considerado primeiramente em relação ao gênero. Entretanto, ainda subsiste a necessidade de uma correta adequação quanto ao uso desse paradigma. Baratta (1999) afirma que a criminologia feminista só se desenvolverá cientificamente a partir da perspectiva epistemológica da criminologia crítica.

A criminologia positiva adotou o paradigma etiológico oriundo das ciências naturais, configurando-se como uma ciência explicativa e tomando como objeto de reflexão as condições da existência de condutas e indivíduos “criminais”. Essas pessoas são classificadas como diversas das outras. E a criminalidade considerada como “qualidade ontológica de comportamento e de pessoas” (BARATTA, 1999, p. 39). Com o advento de estudos dos desvios, as condutas desviantes podem ser compreendidas com base em regras ou valores determinados em um período histórico específico.

Assim, o etiquetamento das condutas conduz a uma reação social. A adjetivação de “desviante” ou “criminoso” não decorre de um evento natural, mas, sim, de uma qualidade estipulada socialmente por meio de processos de definição e de reação. A teoria do desvio propôs uma modificação de paradigma na criminologia, abandonou as condições dos comportamentos e passou a adotar as condições dos processos de criminalização. Ela transportou-se da criminalidade para o direito penal, modificando a criminologia e surgindo, assim, uma sociologia do direito penal (BARATTA, 1999).

A partir do momento que a consideração dos processos de definição e reação social surgem adicionados de desigual repartição do poder de definição e de reação, e, ao lado, os sistemas da justiça penal compreendidos nas conjunturas das relações sociais de iniquidade e em conflito, pode-se afirmar que se está perante de uma criminologia crítica. Nela, “as dimensões de definição e do poder desenvolvem-se no mesmo nível e se condicionam entre si” (BARATTA, 1999, p. 41). No entendimento de Mendes (2014), para a criminologia crítica, o sistema penal surge com uma incongruência, pois, se de um lado se postula a igualdade formal entre os sujeitos de direito, por outro, coexiste-se com a desigualdade substancial entre as pessoas, que deságua em maior ou menor possibilidade de um indivíduo ser etiquetado como criminoso.

A criminologia crítica e a feminista não devem ser consideradas opostas uma à outra, mas, sim, únicas. Isso porque abordar a condição da mulher frente ao sistema da justiça criminal, com critérios científicos adequados, quer dizer enfrentar a questão feminina e a

criminal, simultaneamente, em um contexto de uma teoria da sociedade. É importante que se tenha à mão os paradigmas epistemológicos apropriados e, por conseguinte, se utilize destes de modo sinérgico. Para Baratta (1999), deixou de ser possível estudar a questão criminal sem observar as variáveis do gênero. A inclusão dessa variável na aceção do etiquetamento possibilitou a ratificação e a ampliação de resultados alcançados pela criminologia crítica nos estudos da seletividade do processo de criminalização.

A correlação do condicionamento recíproco com a seletividade e a realidade social deve ser mensurada não só com a escala das posições sociais e com sua reprodução, mas também com os papéis desempenhados pelos sujeitos no âmbito da divisão do trabalho. No arranjo patriarcal, a sociedade designou o papel de ator principal da esfera produtiva aos homens e do círculo reprodutivo às mulheres. A construção social do gênero atua na diferenciação de domínios e de papéis na repartição social do trabalho, devendo, portanto, ser considerada nesse processo. O direito penal se volta ao controle das relações de trabalho e, por conseguinte, das relações de propriedade e moral do trabalho, assim como da ordem pública que o garante.

As relações que se dão em âmbito privado não são controladas pelo direito penal (BARATTA, 1999). Reservou-se à mulher primordialmente o controle informal operado no seio familiar. O controle informal é exercido por meio do sistema patriarcal nos espaços privados e possui como *última garantia* para sua efetividade a violência física em detrimento das mulheres (LARRAURI, 2008).

Dessa forma, o direito penal se volta primordialmente ao público masculino, em relação às condutas que se operam no âmbito público e na realização de papéis desempenhados por ele na esfera pública. Entretanto, o controle informal dirigido à mulher no âmbito privado é “de gênero masculino sob o ponto de vista simbólico” (BARATTA, 1999, p. 46). Logo, as formas e instrumentos, bem como os discursos oficiais do poder punitivo – que o legitima e oculta as funções latentes por detrás das funções declaradas (proteção da sociedade e da família) – espelham a diferenciação social da valoração e qualificação de cunho masculino e feminino.

A violência física, cuja natureza seria masculina, é empregada tanto na pena pública quanto na pena privada. É o meio utilizado como modelo de resolução de conflitos e configura a última garantia de controle. Em cada um dos sistemas de controle há uma forma de atuação diversa. Na esfera pública, predominam as características de objetividade, abstração, orientação em conformidade com os princípios etc. Enquanto na esfera privada destacam-se outras características atribuídas pela sociedade ao público masculino. Estas se referem à sexualidade, reprodução natural, ou seja, ativo, impulsivo, forte, dominante e possuidor. Tais elementos configuram os atributos masculino no âmbito privado, em que ocorre a dominação homem *versus* mulher. Já a dominação do homem sobre outro homem é relacionada à esfera pública, embora subsidiariamente atue na relação de gênero (BARATTA, 1999).

O sistema de justiça criminal é duplamente residual por atuar de maneira subsidiária para penalizar transgressores à moral do trabalho – que estipula aos desprovidos de propriedade apenas obter bens que as forças salariais autorizam. Assim, há também o condão disciplinar nos desvalidos, retirados do mercado oficial de trabalho, além de garantir as ordens pública e política essenciais ao desenvolvimento das relações sociais de produção. No entendimento de Baratta (1999), o sistema criminal também integra o sistema informal de controle, pois criminalizam atos que vão ao encontro aos papéis femininos socialmente estipulados. Na medida que o ato transgressor seja dotado de importância, para ser submetido apenas ao poder patriarcal, o sistema punitivo passa, então, a atuar.

Observa-se a legislação penal modulando a categoria gênero, em tipos penais como aborto, infanticídio e abandono de menores. Em relação ao primeiro, Smaus (1999), ao estudá-lo, demonstrou as posições antagônicas da mulher vítima e autora ao mesmo tempo. Para a pesquisadora, a tipificação do aborto como crime destina-se a simbolizar a função atribuída à mulher nos espaços privados da reprodução natural, para, então, garantir o exercício do poder patriarcal sobre ela. Por último, conferir às mulheres – por meio do papel no âmbito de reprodução – uma posição subordinada ao sistema de transmissão da propriedade e na constituição de patrimônios. O fato de o sistema criminal adotar como público destinatário primordialmente aquele que atua como protagonista dos papéis masculinos explica o porquê da menor incidência dele no público feminino. Isso afasta as concepções que justificam como sendo um ato de cavalheirismo dos magistrados homens em prol das mulheres. Para Smaus (1999), o tratamento benéfico decorre da intenção de destacar que o local em que as mulheres devem figurar é no lar junto aos filhos.

Quando essas barreiras são ultrapassadas e a mulher submetida ao poder punitivo, no sistema carcerário, vigora a educação e a formação profissional que garantem e reproduzem, em relação às trabalhadoras, uma dúlice subordinação (relações de gênero e de produção). Segundo Smaus (1999), o sistema prisional não oferece uma educação emancipadora à mulher, mas, sim, aquela que reproduz o protagonismo social destinado a ela, ou seja, a capacidade de reprodução feminina (matrimônio e maternidade), dependência econômica e acesso restrito aos órgãos de controle social. Além dos fatos próprios do grupo feminino, outras condutas ganharam a atenção privilegiada do direito penal, como quando as mulheres desempenham papéis tipicamente masculinos, ocupando, portanto, espaços destinados especificamente aos homens. Dessa forma, ainda que não haja uma predisposição antropológica à criminalidade, tal realidade explica a incidência do poder punitivo estadunidense em detrimento das mulheres de cor, que habitualmente exercem a função de chefes de famílias. Similar raciocínio é perfeitamente cabível à realidade brasileira.

Em segundo, estão as condutas praticadas por mulheres em situações de vida diversa daquelas constituídas ao público feminino. Por exemplo, àquelas que não estão no seio de uma família tradicional ou comportam-se iguais aos homens – violência e uso

de armas nos casos em que aderem às organizações terroristas. Com isso, elas não só infringem a lei penal como também as edificações dos papéis de gênero socialmente estabelecidos. O tratamento dispensado às mulheres é, então, mais rigoroso, pois o comportamento é desviante não só do aspecto deontológico dos papéis socialmente edificados a elas como também não se conformam aos atos ilícitos típicos do grupo feminino e esperados socialmente.

Segundo Smaus (1999), o crime de furto pode produzir sentidos diversos para o julgador. Diferente tratamento será dispensado às mulheres de cor ao praticarem o crime, pois elas atuam em substituição ao homem. Outro tratamento será destinado às mulheres cujas condutas ilícitas ocorrerem em exercício de papéis complementares aos homens. A autora explica que os homens são submetidos ao sistema criminal por furtar ou roubar em vez de exercer atividade laborativa. Isso não se aplica, em regra, às mulheres, já que a elas não foi estipulado o dever de sustento do núcleo familiar. Sem mencionar que mães de crianças em tenra idade estariam impedidas de cometer ilícitos, já que uma criança de colo seria um obstáculo à prática dessas condutas.

Outro fator importante para compreender o sistema punitivo é a seletividade negativa. Ela permite que se descortine a função real do aparato de justiça criminal na reprodução de fatos sociais. Nas palavras de Baratta (1999, p. 54), “os processos de imunização constituem a interface negativa de processos de criminalização. No que tange à esfera pública, os mecanismos de imunização de que gozam os homens de posição econômica e social elevada”. Tendo em vista a esfera privada, a criminologia feminista estudou a imunidade penal que beneficia o público masculino em geral enquanto titulares do poder patriarcal ao introduzir o paradigma de gênero na compreensão da praxe das agências de segurança e judicial no embate da violência sexual, além de em outras violências físicas.

Smaus (1999) demonstrou que a violência física em detrimento da mulher possui um sentido estrutural e de ações concretas. Na compreensão da autora, as violências sexuais praticadas contra as mulheres não configuram apenas uma satisfação da lascívia considerada incontrolável, mas formas de sujeição feminina. Embora exista a concepção de que houve o confisco da violência por parte do Estado, as práticas violentas no âmbito privado contra mulheres e crianças passam a impressão de serem quase legalizadas.

Mover fatos sociais como violências sexuais, furto, tráfico ou uso de drogas ilícitas da criminologia para a sexologia, economia e medicina não quer dizer duvidar da importância social dessas questões. O que se problematiza é a “validade teórica (em razão da sua construção científica), bem como a vantagem prática (em função da construção social de estratégias, instrumentos e agências de controle com a finalidade de uma democracia ‘inclusiva’ e com os princípios do Estado de direito)” (BARATTA, 1999, p. 57). Propostas de reforma do sistema penal devem ir além da procura de estratégias justa e dotadas de eficácia na proteção dos bens jurídicos, por meio de enfoques multidisciplinares e construções

comuns edificadas por diversos atores e agências sociais, cujos elementos científicos e institucionais possam se modificar a depender das questões que serão enfrentadas. Assim, haverá uma esperança de devolver o caráter subsidiário ao direito penal, bem como edificar um direito penal mínimo em consonância com os princípios constitucionais inerentes ao Estado de direito e da democracia.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este trabalho teve por objetivo refletir sobre a criminologia feminista e suas interseccionalidades. Desde o princípio, propôs-se dialogar com o pensamento da criminologia crítica e com as teorias do pensamento feminista. Dentro desse enfoque, pretendeu-se destacar as interseções entre as questões raciais, modulações de gênero e criminalização do segmento feminino.

O trabalho foi dividido em duas seções, sendo que a primeira teve os temas centrais explicitados no título “Positivismo criminológico, racismo de Estado e necropoder”. Nesta seção, discorreu-se sobre os conceitos que edificam o pensamento da criminologia positivista com enfoque no racismo de Estado e o necropoder. Já a seção nominada “Criminologia crítica, criminologia feministas e intersecção” discorreu sobre os principais aportes teóricos da criminologia crítica, criminologia e epistemologia feminista.

Adotou-se a concepção defendida por Baratta (1999) de que a criminologia feminista só pode desenvolver-se como suporte teórico adequado a partir da criminologia crítica. A proposta foi verificar, por meio do trabalho científico, se as políticas criminais adotadas pelo poder público têm o condão de construir uma sociedade verdadeiramente democrática. A partir desse questionamento, surge a esperança de que o direito penal mínimo seja aquele que prevaleça e que o princípio da subsidiariedade, suplantado na Constituição Federal de 1988, sendo norteador das políticas criminais.

REFERÊNCIAS

ALEXANDER, Michelle. **A nova segregação: Racismo e encarceramento em massa**. Tradução de Pedro Davoglio. São Paulo: Boitempo, 2018. 373 p. Título original: *The New Jim Crow: Mass Incarceration in the age for Colorblindness*.

ANDRADE, Vera Regina Pereira de. Criminologia e feminismo: da mulher como vítima à mulher como sujeito de construção de cidadania. **Sequência**, Florianópolis, v. 18 n. 35, p. 42-49, 1997. Disponível em: <https://periodicos.ufsc.br/index.php/sequencia/article/view/15645/14173>. Acesso em: 12 fev. 2020.

ANITUA, Gabriel Ignacio. **História do pensamento criminológico**. Tradução de Sérgio Lamarão. Rio de Janeiro: Editora Revan, 2007. Título original: *Historias de los pensamientos criminológicos*.

BARATTA, Alessandro. O paradigma de gênero: da questão criminal à questão humana. Tradução de Ana Paula Zomer *In*: STRECK, Lênio Luiz; BARATTA, Alessandro; ANDRADE, Vera Regina; CAMPOS, Carmem Hein (Org.). **Criminologia e feminismo**. Porto Alegre: Editora Sulina, 1999.

BORGES, Juliana. **O que é encarceramento em massa?** Belo Horizonte: Letramento, 2018. 144 p.

BRASIL. Ministério Justiça e Segurança Pública. Departamento Penitenciário Nacional. Fórum Brasileiro de Segurança Pública. **Levantamento Nacional de Informações Penitenciárias-INFOPEN Mulheres**. Brasília, 2018. Disponível em: http://depen.gov.br/DEPEN/depen/sisdepen/infopen-mulheres/infopen-mulheres_s_arte_07-03-18.pdf. Acesso em: 27 jul. 2019.

CASTRO, Lívio. **A mulher e sociogenia**. Rio de Janeiro: Editora F. Alves, 1893.

COLLINS, Patricia Hill. **Pensamento feminista negro: conhecimento, consciência e a política do empoderamento**. Tradução de Jamille Pinheiro Dias. 1. ed. São Paulo: Boitempo, 2019. Título original: Black feminist thought: knowledge, consciousness and the politics of empowerment.

DAVIS, Angela Y. **Estarão as prisões obsoletas?** Tradução de Marina Vargas. Rio de Janeiro: Difel, 2018. 142 p. Título original: Are prisons obsolete?

DAVIS, Angela Y. **Mulheres, Raça e Classe**. Tradução de Heci Regina Candiani. São Paulo: Boitempo, 2016. 244 p. Título original: Women, race and class.

FLAUZINA, Ana Luiza Pinheiro. **Corpo negro caído no chão: o sistema penal e o projeto genocida do Estado brasileiro**. 2006. Dissertação (Mestrado em Direito). Faculdade de Direito, Universidade de Brasília, Brasília, 2006.

FOUCAULT, Michel. **História da sexualidade 1: a vontade de saber**. Tradução de Maria Thereza da Costa Albuquerque e J. A. Guilhon Albuquerque. 18. ed. São Paulo: Edições Graal, 2007. Título original: Histoire de la Sexualité: I La Volonté de savoir.

FERRI, Enrico. **Princípios de direito criminal: o criminoso e o crime**. Tradução de Luiz de Lemos D'Oliveira. São Paulo: Saraiva, 1931.

FREYRE, Gilberto. **Casa-grande & Senzala: Formação da família brasileira sob o regime da economia patriarcal**. 48. ed. Recife: Global, 2003. Disponível em: <https://ia802500.us.archive.org/20/items/gilberto-freyre-casa-grande-senzala/gilberto-freyre-casagrande-senzala.pdf>. Acesso em: 25 ago. 2018.

GARÓFALO, R. **La criminologia: Estudio sobre la naturaleza del crimen y teoría de la penalidad**. Tradução de Pedro Borrajo. Madri: Daniel Jorro Editor, 1912.

HARDING, S. A Instabilidade das categorias analíticas na teoria feminista. **Revista Estudos Feministas**, Rio de Janeiro, v. 1, n. 1, p. 7-32, 1993. Disponível em: <http://www.legh.cfh.ufsc.br/files/2015/08/sandra-harding.pdf>. Acesso em: 27 fev. 2020.

HUNT, Lynn. **A invenção dos direitos humanos: uma história**. Tradução de Rosaura Eichenberg. São Paulo: Companhia das letras, 2009. Título original: Inventing human rights: a history.

KRAMER, Heinrich; SPRENGER, James. O martelo das feiticeiras. 21. ed. Rio de Janeiro: Rosa dos Tempos, 2010.

LARRAURI, Elena. **Mujeres y sistema penal**: violencia doméstica. Buenos Aires: Euros Editores S.R.L, 2008.

LOMBROSO, Cesare. **O homem delinquente**. Tradução de Sebastião José Roque. São Paulo: Icone, 2010. Título original: Uomo delinquente.

LOMBROSO, Cesare; FERRERO, Guglielmo. **A mulher delinquente**. Tradução de Antonio Fontoura Jr. Curitiba: Antonio Fontoura, 2017. Título original: La donna delinquente: la prostituta e la donna normale. Ebook.

LUNA, Francisco Vidal; KLEIN, Hebert S. **Escravidão no Brasil**. Tradução de Laura Teixeira Motta. São Paulo: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 2010.

MBEMBE, Achille. **Necropolítica**: biopoder, soberania, estado de exceção, política da morte. Tradução de Renata Santini. São Paulo: N-1 edições, 2018. 80 p.

MENDES, Soraia da Rosa. **Criminologia feminista**: Novos paradigmas. São Paulo: Saraiva, 2014. Ebook.

MILL, John Stuart. **A sujeição das mulheres**. Tradução de Debóra Ginza. São Paulo: Editora Escala, 2006. Título original: The Subjection of Women.

OLSEN, Frances. El sexo del derecho. Tradução de Mariela Santoro e Christian Courtis. In: KAIRYS, David. **The politic of law**: a progressive critique. Basic Book, 1998. Disponível em: <http://www.derechoshumanos.unlp.edu.ar/assets/files/documentos/el-sexo-del-derecho.pdf>. Acesso em: 27 fev. 2020.

ORDEM DOS ADVOGADOS DO BRASIL SEÇÃO DE SÃO PAULO. **Maria Augusta Saraiva é a primeira mulher com busto no Tribunal de Justiça de São Paulo**. São Paulo, 2018. Disponível em: <http://www.oabsp.org.br/noticias/2018/09/maria-augusta-saraiva-e-primeira-mulher-com-busto-no-tribunal-de-justica-de-sao-paulo.12628>. Acesso em: 19 mar. 2020.

PIMENTEL, Silvia; PANDJIARJIAN, Valéria; BELLOQUE, Juliana. **Legítima defesa da honra**: Ilegítima impunidade de assassino. Um estudo crítico da legislação e jurisprudência da América Latina. Revista brasileira de ciências criminais, São Paulo, v. 50, set. 2004.

RODRIGUES, Raymundo Nina. **As raças humanas e responsabilidade penal no Brasil**: com estudo do professor Afranio Peixoto. Rio de Janeiro: Editora Guanabara, 1894.

SCHWARCZ, Lilia Moritz. **O autoritarismo no Brasil**. São Paulo: Companhia das Letras, 2019. Ebook.

SOUZA, João Paulo de Aguiar Sampaio. *A recepção do positivismo criminológico no Brasil*. Revista brasileira de ciências criminais, São Paulo, v. 15, n. 68, p. 263-305, set./out. 2007. Disponível em: <http://200.205.38.50/biblioteca/asp/prima-pdf.asp?codigoMidia=62363&iIndexSrv=1>. Acesso em: 21 fev. 2020.

SMAUS, Gerlinda. Teoría del conocimiento feminista y criminología de la mujer. **Revista Brasileira de Ciências Criminais**, São Paulo, ano 7, n. 27. jul./set. 1999. p. 235-249.

THOMPSON, Augusto. **Quem são os criminosos**. O crime e os criminosos: entes políticos. 2. ed. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2007.

CAPÍTULO 9

O COMBATE AO TRÁFICO TRANSNACIONAL DE MACONHA NA FRONTEIRA BRASIL-PARAGUAI COMO ECONOMIA DE PODER

Kelly Cardoso da Silva¹

Eric Gustavo Cardin²

1 INTRODUÇÃO

O presente trabalho tem por escopo o estudo da terapêutica estatal para o enfrentamento do tráfico transnacional de maconha, tendo como cenário a fronteira entre Brasil e Paraguai, mais especificamente a rota para a distribuição da droga no território brasileiro a partir da cidade de Foz do Iguaçu/PR. Para tanto, analisa-se o narcotráfico não somente como um ato ilegal, mas como um ilegalismo, levando-se em consideração que a política utilizada, operacionaliza-se a percepção social sobre a violência.

A formação dos territórios estatais como espaços fiscais e locais de controle e de repressão da criminalidade constitui um fenômeno mais ou menos recente. O modelo de controle envolve a apropriação social da dimensão espaço-temporal para a disciplina em todas as esferas de manifestação social. Isso acontece em todo território, de forma abstrata – pela formulação de leis – e de forma concreta – pelas ações provenientes dos membros estatais.

Tal controle fica mais evidenciado em zonas fronteiriças, que se constituem em uma zona de vigilância – geralmente representada por uma aduana – para o controle espaciotemporal de corpos e mercadorias, tráfico e tráfico, com ascendência do elemento econômico. Não é por outra razão que há um predomínio de controle e repressão institu-

¹ Mestra em Direito pela Universidade do Vale do Rio dos Sinos (Unisinos). Doutora em Sociedade Cultura e Fronteiras pela UniOeste. Professora da Universidade das Cataratas. Servidora do Ministério Público Federal. E-mail: kellycardosoo@hotmail.com.

² Doutor e mestre em Sociologia pela Universidade Estadual Paulista (Unesp). Professor da Universidade Estadual do Oeste do Paraná (UniOeste). E-mail: eric_cardin@hotmail.com.

cionalizados sob figuras jurídicas de caráter econômico como descaminho, contrabando (inclusive hodiernamente para proteção de propriedades industriais e de marcas, sob a forma de combate à pirataria), ainda que conjugadas com outros elementos de higienização (controles sanitários, combate ao tráfico de drogas etc.).

O cenário da pesquisa é a região que engloba a fronteira Brasil – Paraguai (Foz do Iguaçu – Ciudad Del Este). A referida fronteira é dinâmica, constituindo-se em uma zona de inter-relação entre os diferentes meios (naturais, econômicas, sociais, culturais), onde os limites jurídicos do Estado são constantemente desafiados pelos povos. Trata-se de um local ao mesmo tempo marcado por desencontros e descobertas, convivendo seus conflitos e seus saberes. As riquezas culturais encontradas nessa região convivem com a prática de diversas condutas rotuladas pelo Estado como sendo criminosas, como o tráfico de drogas, havendo uma tentativa daquele em reprimi-las ou, ao menos, controlá-las.

A estratégia estatal de controle e de exercício de poder com escopo de seguridade, inicia-se pela elaboração da lei em abstrato e se desenvolve por uma série de ações preventivas e repressivas, que também são visualizadas nas regiões fronteiriças. As políticas proibicionistas adotadas no tratamento das questões referentes às drogas em território nacional desafiam a lógica da intervenção e fazem suscitar dúvidas quanto às verdadeiras razões pelas quais o Estado deseja a proibição de determinadas substâncias.

2 AS ESTRATÉGIAS ESTATAIS NO COMBATE AO TRÁFICO TRANSNACIONAL DE DROGAS NA FRONTEIRA BRASIL - PARAGUAI

Os discursos proibicionistas estatais sobre o tráfico de drogas espelham um mecanismo controlador que pulveriza desigualdades. Dentre esses discursos, pode-se ressaltar o legislativo, pois além de se inserir como elemento de convencimento social, é a partir dele que ações são legitimadas e desencadeadas – operações policiais, prisões etc. É óbvio que o discurso legislativo não é o único discurso existente acerca do tema, sendo que pode ser dialeticamente confrontado por uma série de outros discursos que lhe são opostos. O fato é que não se pode simplesmente ignorar o discurso legislativo, ou reduzir-lhe a importância, em razão de se tratar de um discurso oficial, que legitima várias outras ações do Estado.

O discurso legislativo encontra sustentáculo em outros discursos que medram tanto no âmago do próprio Estado, como também na sociedade em geral. Nesse caso, o discurso da proibição legislativa é o resultado de uma trama confabulatória que, embora possa tornar opaca ou ambígua essa proibição, por outro lado exige extrema habilidade de navegação em um revolto mar hermenêutico, cujo plano de navegação deve ser orientado por uma bússola interdisciplinar. Com efeito, o sustentáculo da proibição não é apenas um limite ético (em um sentido estrito), mas recolhe fundamentos em diversas outras áreas, a exemplo do campo econômico, sanitário, religioso ou de segurança.

É natural que, nessa seara, grupos de interesse estabelecidos na sociedade – algumas vezes, inclusive, com assento em órgãos estatais (como a bancada religiosa no Congresso Nacional) promovam seus discursos apoiando a proibição, dando ênfase ao aspecto que lhes é mais caro. Contudo, visualiza-se na linha histórica legislativa no Brasil a vinculação da política proibicionista com interesses que não se aproximam da necessidade social.

Não obstante a existência no Brasil, a partir de 2006, de um tratamento mais brando para aquele que possui a droga para o consumo pessoal, a terapêutica estatal ainda permanece no âmbito penal. Já o delito de tráfico de drogas tornou-se a cada dia mais rigoroso, ostentando atualmente a classificação de crime equiparado a hediondo, com altas reprimendas e restrições. Para fazer valer essa regulamentação legislativa, o Estado se utiliza de uma estrutura que reflete sua pretensão e controle perante o seio social, ainda que de forma pulverizada e não ordenada.

As relações estabelecidas entre Estado, sociedade e a questão das drogas é bastante ambígua, uma vez que o Estado é preconcebido como instrumento de resolução de problemas, mas, ao mesmo tempo, ele é parte desse problema, na medida em que: a) cria o criminoso, por meio de sua regulamentação; b) estabelece uma resolução conflitiva, armada, violenta para tratar do próprio criminoso que criou; e c) limita ou condiciona a liberdade econômica, induzindo trabalhadores a assumirem atividades econômicas em condição de vulnerabilidade ou atividades subterrâneas. Essa ambiguidade nada mais assinala que as contradições que se estabelecem entre trabalho e capital, ou mais especificamente: entre os meios de produção e as forças produtivas.

A lógica imperante do capital estabelece uma matriz racional que serve tanto à estruturação estatal como uma rede de órgãos que capitalizam os meios, os recursos e os discursos como resposta a um requerimento social, como também alimenta o circuito econômico daqueles que são considerados como um exército de reserva para atender aos seus interesses. Com efeito, o desemprego estrutural, que caracteriza o sistema capitalista, indica a necessidade de se manter uma parte ociosa do trabalho a fim de: a) manter a massa salarial em um nível baixo suficiente para que se possa extrair a mais-valia, sob a forma de lucro do capital³; e b) para atender a eventuais expansões de produção, em determinados momentos em que o sistema está em expansão⁴.

De outro lado, para que esse sistema funcione a contento, deve-se relegar para o Estado tudo o que não se possa enquadrar na lei de oferta e de procura. Nesse contexto, o

³ “[...] ao trabalhador pertence a parte mínima e mais indispensável do produto; somente tanto quanto for necessário para ele existir, não como ser humano, mas como trabalhador, não para ele continuar reproduzindo a humanidade, mas sim a classe de escravos [que é a] dos trabalhadores” (MARX, 2010, p. 28).

⁴ “A procura por homens regula necessariamente a produção de homens assim como de qualquer outra mercadoria. Se a oferta é muito maior do que a procura, então uma parte dos trabalhadores cai na situação de miséria ou na morte pela fome” (MARX, 2010, p. 24).

Estado é estilizado em um amontoado de órgãos e subsistemas que devem dar conta da realidade social sob seus diversos aspectos. Atividades econômicas lícitas, no que tange às suas relações não funcionais são tratadas por um certo extrato orgânico: órgãos de registro, de defesa do consumidor, de fiscalização tributária, de defesa da concorrência, de regulamentação de propaganda, de localização e funcionamento etc. Atividades econômicas ilícitas recebem o tratamento de outras tantas divisões orgânicas: órgãos de repressão, de investigação, de julgamento, de tratamento de saúde, de acolhimento, acautelamento e aprisionamento.

Não por menos, o circuito da droga é um circuito econômico semelhante a qualquer outro tipo de mercadoria que receba um tratamento de licitude. Um circuito que envolve o plantio (produção), o deslocamento da mercadoria da produção para centro de vendas (frete), que pode em alguns casos contar com pagamento de propina para seu trânsito (seguro), até que possa ser comercializada no atacado ou varejo (tráfico) a seus consumidores finais (usuários). Aquela força de trabalho relegada à marginalidade da esfera econômica oficial para se manter em sua integridade orgânica será forçada a desenvolver atividades não reconhecidas oficialmente, como sacoleiros, laranjas, mulas, camelôs, mendicância e, nesse mesmo diapasão, traficantes de drogas⁵. Independentemente do julgamento moral que se possa fazer, essa não deixa de ser uma decisão difícil: exercer uma atividade econômica ilícita, de alto risco de morte ou aprisionamento, sem amparo social, ou trabalhar de carteira assinada para garantir a subsistência sob a forma de salário-mínimo e a distribuição intertemporal de miséria sob a forma de previdência social? Auxílio-prisão ou aposentadoria? Por isso, a liberação das drogas não representaria uma ruptura cultural, mas uma mera forma de acomodação, já que, de qualquer modo, a matriz de racionalidade seria a mesma: subjacência econômica, mercado e burocracia estatal. O raciocínio também vale para região de fronteira, onde diferentes conflitos sociais e jurídicos acontecem.

O Estado age com base na economia de poder, mas sua atuação somente pode ser entendida por meio da análise do tempo (dos acontecimentos históricos), do espaço (nesse caso, da região trifronteiriça) e dos destinatários de suas regras e interesses. É de se frisar que os sujeitos não constituem somente um espelho dessas ações estatais, sendo que suas práticas também estão atreladas a experiências individuais e coletivas vivenciadas. Além disso, o controle pelo corpo estatal não é e nunca será total, havendo uma porosidade que permite diversas práticas sociais. Essa porosidade constitui uma característica do capitalismo que exige uma livre circulação de trabalhadores, mercadorias, bens, serviços e capitais. Pelo mesmo motivo que se fecham as fronteiras e se endurecem as leis, abrem-se os caminhos e deixam-se brechas legislativas.

⁵ Importante mencionar que nem todos que se inserem no mercado ilícito constituem uma força de trabalho marginalizada, mas que grande parte dos operários do crime o adotam como estratégia de vida por ausência de oportunidades ou pela facilidade de obtenção de lucro maior do que se estivessem inseridos no trabalho formal.

As táticas estatais de repressão e prevenção na questão das drogas, inclusive as aplicadas na fronteira Brasil – Paraguai (proibição legislativa, investigação criminal, operações policiais, prisões etc.), não apenas funcionalizam a construção de uma verdade unilateral previamente estabelecida, mas determinam a própria formação das relações sociais como forma de economia de poder.

3 O PROIBITIVISMO ESTATAL COMO ECONOMIA DE PODER

Quando se fala em economia de poder, tem-se a impressão de que se tomam emprestados termos econômicos para caracterizar outra realidade, não apenas em seus aspectos analógicos, mas como estruturação que exerceria funções similares. Nesse sentido, a economia de poder só poderia referir-se a uma espécie de mercado, cuja troca é implementada por meio de pagamento não monetário: o poder. Todavia, é bem mais que isso.

Como assinala Foucault (2008), entre os séculos XVI e XVIII, a concepção de economia remetia à ideia de governo econômico, ou seja, a arte de bem governar para a boa administração de indivíduos, bens, riquezas, como faria um bom pai de família que, para tanto, estabeleceria uma forma – ou norma – de administração de sua casa, uma oikonomia. De acordo com Foucault (2008) é ainda dessa época que se começa a utilizar o termo “polícia” para a linha descendente do poder, que faz o bom governo repercutir até na conduta dos indivíduos ou na administração das famílias: a se a arte de bem governar ascende da administração da casa (economia) ao governo, de outro lado descende o bom governo até a casa pelo “poder de polícia”.

A partir de então, o desenvolvimento da ciência econômica como ciência específica e o ideal de liberdade liberal, que prega uma segregação entre o econômico e o político, tornaram mais ambígua a relação entre economia e poder. Isso, entretanto, não é impeditivo para que se continue tendo claro que economia de poder se refere ao modo de exercício e circulação de poder dentro de uma certa institucionalidade, donde chegar-se a falar em “Estado econômico”, “Estado de Saúde”, “Estado prisional” etc. Esses diversos Estados nada mais assinalam que formas, modelos, sistemas de organização de poder que se destinam a tratar ou administrar uma série de eventos que se submetem a ele.

Fixadas essas noções, pode-se entender que a análise feita neste estudo refere-se aos modos, sistemas, formas de administração da questão das drogas na zona fronteira. O “combate às drogas” diz respeito ao modelo eleito por alguns Estados – e, em particular, pelo Brasil – para lidar com um dilema que acomete uma determinada sociedade. Ressalte-se, antes de mais nada, que esse modelo “beligerante” não é, necessariamente, exclusivo e com ele podem concorrer simultaneamente outros modos de gestão, como o modelo de saúde (internações, tratamentos etc.), de mercado (bebidas alcoólicas), administrativas (proibição de dirigir etc.), dentre outros.

Entre o livre mercado e a proibição há uma gama de possibilidades ou combinações de modelos de gestão. Quando se opta pela proibição, Thornton (2018) aduz que esta estabelece a burocracia não para intervir no mercado, mas para substituí-lo, atuando de forma distinta: enquanto no mercado a atividade produtiva é orientada pelo lucro em um ambiente competitivo, a direção governamental é efetuada em um ambiente burocrático e orientado por regras. A “guerra contra as drogas” envolve, por conseguinte, a percepção de que o gerenciamento da questão relativa às drogas será feito por uma determinada série de dispositividades por meio das quais se espera um resultado prático desejado. Quando o Estado, apoiado em fragmentos discursivos⁶, opta pela intervenção proibitiva, notadamente implementará os dispositivos que entende adequados para garantir o funcionamento da proibição, não simplesmente porque a proibição é eficiente, mas por visar um determinado resultado prático, um lucro, que vai se sedimentado em estruturas, em sistemas.

Nesse sentido, o “usuário”, o “traficante” e o “delinquente” são o produto dos mecanismos implementados para a gestão de certas contingências que ocorrem no interior da sociedade e a inserção desses mecanismos não só determina o modo do exercício do poder sobre esses eventos como também gera conhecimentos, dados, informações, estudos, relatórios, que serão utilizados na reprodução e atualização desses mesmos mecanismos, o que ocorrerá, indubitavelmente, com sacrifício de outras formas de gestão e de conhecimento.

Ao optar-se pela proibição, legitima-se a perda da “mercadoria”, a prisão do traficante e, a partir disso, pode-se registrar as quantidades de drogas apreendidas e o número de prisões efetuadas em virtude do tráfico. Por outro lado, já não se pode tributar a circulação da “mercadoria” e não é possível determinar a quantidade de drogas que ingressa ou que é produzida, vez que os mecanismos de proibição levam à marginalização não só de pessoas, mas de dados, de conhecimentos, de estruturas e de sistemas.

Efetivamente, a proibição não faz desaparecer o “mercado”, apenas faz com que essa realidade fique submersa. Fosse o poder onipotente, onisciente, nada lhe escaparia, porém, é justamente nas entrelinhas da potência, na impotência do Estado, que reside a realidade proibida. Se, a seu turno, a lei cria discursivamente um sistema binário, do que é permitido e proibido, a partir do qual vai se desencadear estruturas, sistemas, mecanismos, legitimados a levar a cabo a proibição, todo esse arcabouço possibilitará o acomodamento dos sistemas, estruturas, mecanismos da realidade proibida, em um jogo de estratégias e contraestratégias.

⁶ Thornton (2018) destaca que as próprias burocracias fornecem a maior parte da informação sobre a qual os governantes baseiam suas decisões e posteriormente conclui que, citando C. M. Lindsey (*A Theory of Government Enterprise*), as burocracias deslocam a produção das atividades desejadas para as atividades observáveis.

É imperioso ressaltar que a subsistência do tráfico é uma externalidade condizente com o sistema de gestão adotado, cuja racionalidade é compatível com a racionalidade político-econômica global. Isso porque a proibição, no contexto em que é adotada hodiernamente, não visa aniquilar a realidade, mas gerir as conjunturas que a envolvem. De fato, os arcaicos e medievais sistemas de proibição e punição e as técnicas de vigilância da modernidade são contemporaneamente incorporadas em sistemas de segurança, de seguridade social, que se ocupam da gestão global dos fenômenos, tanto em sua ocorrência como em sua probabilidade de ocorrência. Se, por sua vez, o detalhe, o particular, continua sendo tratado pelos mecanismos de vigilância e punição, de outra vez, os fenômenos de massa passam a fazer parte da atenção dos mecanismos previdenciários de gestão, em sua macroeconomicidade.

Os dispositivos de segurança têm natureza previdenciária, pois lidam não apenas com a gestão atual do problema, mas devem incorporar em seus cálculos as probabilidades futuras de ocorrência desses eventos. Se no sistema proibitivo a força discursiva é determinante, na vigilância a espacialidade é crucial, visando ordenar, enfileirar, esquadriñar o objeto.

Por sua vez, o sistema de segurança incorpora a temporalidade como dimensão essencial, colonizando a proibição e a vigilância e as resignificando previdenciariamente. Se os mecanismos podem diferir quanto aos objetivos imediatos, quanto a seus alcances e funcionamentos, se a gestão ocorrerá pelo poder de polícia, pelo sistema hospitalar ou pela mercantilidade, fato é que o sistema global estatal está disposto a lidar previdenciariamente com as questões que são afetadas considerando a administração pública.

O que caracteriza a opção econômica da gestão pelo modelo de segurança não é a proibição em si ou os dispositivos de vigilância predispostos a funcionalizar essa segurança, mas a racionalidade previdenciária planejadora de fluxos espaciotemporais que devem ser mensurados, classificados, estandardizados a fim de que os desvios-padrão sejam estatisticamente aceitáveis em face dos meios empregados. Com isso não se quer dizer que na vigilância, para tomar de exemplo, não haja temporalidade, fenômenos de massa ou multiplicidade.

A resolução da questão por esse sistema implica na individualização, no mapeamento, no fotográfico, no estático do problema. Quando o sistema de vigilância é abrangido pelo sistema de seguridade, seus mecanismos passam a uma nova funcionalização que servirão aos objetivos previdenciários, e não mais simplesmente aos objetivos de vigilância. Seus efeitos são maximizados para cumprir uma tarefa para além da qual se tinha inicialmente projetado, e seu avanço tecnológico pode ocorrer tanto em termos quantitativos como qualitativos. Se a arquitetura pode ser disposta a aprisionar ou a vigiar, pode também para fazer passar, para escoar, escorrer, sem que isso implique em perda de características anteriores: o fluxo pode ser vigiado.

Ao eleger a proibição, o Estado opta pela vedação da produção, da oferta e/ou da procura por determinado produto. A proibição não faz cessar a existência dessas condutas econômicas, apenas estabelece reações de poder que serão implementadas em caso de descumprimento da proibição. A efetividade da reação estatal depende de uma série de fatores e circunstâncias que podem estar além da possibilidade de controle do Estado: disponibilidade de recursos materiais, capacidade de gerenciamento de recursos, aparato tecnológico, interesse dos agentes econômicos no seguimento de mercado, ganhos de escala do nível de corrupção do sistema, quadro geográfico, capacidade de organização criminosa etc.

Com a proibição, o Estado declara a ilegitimidade jurídica de determinadas condutas econômicas e legitima o uso de aparatos burocráticos para coibir as referidas condutas. Esses aparatos podem ser tanto preventivos (aduanas, barreiras, blitz, monitoramento etc.) como repressivos (julgamentos, prisões, perdimento etc.). Com isso, o Estado não provê um quadro institucional estabilizante (não protege a propriedade, não protege o consumidor etc.), como também não está legitimado a intervir no mercado como agente econômico (não tributa, nem regulamenta a pureza do produto) e toda a ação econômica nesse campo se dá em descontinuidade à ação burocrática do Estado: onde a atuação do Estado não se faz presente, a ação econômica do tráfico tem possibilidade de atuar. Os agentes econômicos montam suas contraestratégias tendo em conta as táticas e ações estatais, os riscos e custos envolvidos.

O Estado, a seu turno, não pode simplesmente permanecer inerte. A escolha da proibição exige ações que garantam o imperativo negativo. O Estado deve empreender ações que produzirão um determinado resultado e esse resultado deve ser registrado, compilado, analisado, estudado para prover dados que permitam mensurar a eficácia dessas ações e que forneçam informações de novos modos de atuação e indiquem alternativas.

4 O ESTADO ECONÔMICO E O GERENCIAMENTO PELO COMBATE ÀS DROGAS

Partindo do cenário retratado, tem-se que as estratégias estatais proibicionistas no combate ao tráfico transnacional de maconha retratam uma expressão da racionalidade de gestão da questão das drogas, com mobilização de recursos. Assim, uma vez eleita a proibição como modelo gerencial estatal, as ações econômicas de produção, circulação, oferta etc., passam ao campo da ilicitude, cabendo ao Estado reconhecer a extensão e profundidade da problemática a ser enfrentada e, a partir de então, alocar os meios necessários para conferir eficácia à ação burocrática.

No que tange especificamente ao tráfico transfronteiriço de maconha (Brasil-Paraguai), há uma série de questões que devem ser consideradas em primeiro plano: a existência de duas ordens de soberania distintas e que levam, por isso mesmo, à existência

geopolítica de uma linha de fronteira. A fronteira, nesse diapasão, não pode ser considerada simplesmente um elemento geográfico, mas antes um espaço de legitimidade das ações estatais. Por óbvio, podem haver ações conjuntas, de cooperação, mas, de qualquer modo, cada ordem soberana fica prioritariamente responsável por gerenciar a questão no âmbito de seu território. Além disso, a despeito de ambos os países – Brasil e Paraguai – serem signatários dos tratados internacionais de combate ao tráfico, o fato é que diferenças econômicas, culturais, tecnológicas etc. determinam defasagens no nível operacional.

Ademais, se a fronteira não pode ser vista apenas por seu aspecto geográfico, este não pode simplesmente ser desconsiderado, consubstanciando um elemento destacado na avaliação de extensão do problema. A fronteira entre Brasil e Paraguai tem extensão de 1.365,4 km, dos quais 928,5 km são fluviais e 436,9 km por linha seca (BRASIL, s.d.) e, em virtude disso, há a impossibilidade de se destinar recursos para que toda essa extensão seja permanentemente vigiada. Nesse caso, do ponto de vista operacional, em termos de custo-benefício, torna-se mais vantajoso atuar sobre eventuais fluxos e ações do tráfico. De qualquer modo, a questão geográfica é determinante desses fluxos e ações.

De acordo com a Secretaría Nacional Antidrogas do Paraguai (SENAD, 2015), a maconha começou a ser plantada na década de 1960, no departamento de Amambay – cuja capital é Pedro Juan Caballero, que faz fronteira com Ponta Porã/MS. Depois, na década de 1970, expandiu-se para outras regiões, havendo, dentre elas, regiões de alta (Amambay, Canindeyú), média (Concepción, San Pedro, Caaguazú e Alto Paraná – esta, cuja capital é Ciudad del Este, faz fronteira com Foz do Iguaçu/PR) e baixa (Caazapá, Itapúa) produção e concentração de maconha.

As áreas preferenciais para a plantação são áreas boscosas, que dificultam a visualização aérea de plantios, e, em particular, as de maior produtividade são justamente aquelas mais próximas das fronteiras com o Brasil.

Outra característica importante dessas áreas refere-se ao aspecto econômico: são áreas de grande pobreza, o que facilita a empregabilidade pelo tráfico. Apenas para nível comparativo, em referência a 2017, as duas áreas de maior produção de maconha – Amambay e Canindeyú – tinham, respectivamente, 15,24% e 38,04% de sua população em pobreza total, o que corresponde a 25.026 e 84.181 habitantes nessas circunstâncias. Já a renda média per capita equivalia, respectivamente, a 2.422.000,00 e 2.206.000,00 de guaranis⁷. Comparativamente a Asunción, que possuía 11,59% de sua população em estado de total de pobreza (59.814 habitantes), a renda média daquelas localidades era pouco superior a 50% da capital do país, onde a ela atingia 4.173.000,00 de guaranis⁸.

⁷ Moeda paraguaia.

⁸ ANUARIO ESTADÍSTICO 2016 PARAGUAY. Elaborado pela Dirección General de Estadística, Encuestas y Censos – DGECC.

Dentre as áreas de alta – Amambay (12.933 km²) e Canindeyú (14.667 km²) e média produção – Concepción (18.051 km²), San Pedro (20.002km²), Caaguazú (11.474 km²) e Alto Paraná (14.895 km²) há um total de 9.202.200 hectares (DGEEC, 2016), e uma estimativa de que 6.000 hectares sejam destinados à plantação de *marihuana* (SENAD, 2015)⁹. Afere-se ainda que 80% da produção de maconha do Paraguai seja destinada ao Brasil (DGEEC, 2017).

Tais áreas ou são áreas públicas invadidas ou configuram um pedaço arrendado em um latifúndio. A produção é coordenada tanto por paraguaios quanto por brasileiros ali residentes e anda chamando a atenção de grandes organizações criminosas brasileiras como o Comando Vermelho – CV e o Primeiro Comando da Capital – PCC (MAXX, 2017).

Por isso, o Brasil celebrou com o Paraguai o “Acordo entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Governo da República do Paraguai sobre Prevenção, Controle, Fiscalização e Repressão ao Uso Indevido e ao Tráfico Ilícito de Entorpecentes e de Substâncias Psicotrópicas”, assinado em Brasília, em 29 de março de 1988, que prevê, particularmente nos artigos I e IV, a harmonização de políticas, a intensificação e coordenação de esforços para a prevenção do uso indevido de drogas, a repressão do tráfico, o tratamento e a recuperação de fármaco-dependentes.

Desde então, foram tomados Ajustes Complementares visando especificar o referido acordo, os quais preveem, em síntese: a) controle e segurança das fronteiras, inclusive vigilância do espaço aéreo e fluvial, com intensificação das operações conjuntas e coordenadas; b) apoio técnico e logístico a operações de vigilância aérea e fluvial; c) utilização de veículos aéreos não tripulados, para tarefas de monitoramento, para sobrevoos de áreas definidas de comum acordo, nas datas e conforme os procedimentos definidos em conjunto pelas Partes; d) apoio à constituição de laboratórios de criminalística no Paraguai; e) troca de informações, inclusive de inteligência policial, bem como de tecnologias, com vistas à verificação de impressões digitais e reconhecimento facial; f) apoio técnico e tecnológico recíproco e eventual cooperação para a formação de recursos humanos na área de inteligência (BRASIL, 2011).

Dos acordos e seus ajustes, resultou a Operação Nova Aliança, como uma das estratégias ao combate ao tráfico de drogas fronteiriço. De nível operacional combinado entre a Polícia Federal do Brasil e a Secretaria Nacional Antidrogas do Paraguai, visava conter a oferta de entorpecentes para o Brasil. Em execução desde 2008, em suas diversas fases, a operação resultou tanto na apreensão do produto, como também na destruição de áreas de plantio. Conforme estatísticas de destruição de áreas de plantação no Paraguai, tem-se a divulgação dos seguintes dados:

⁹ Dados compilados pelo Drug Enforcement Administration (2010), encontrados na Revista Senad (2015).

TABELA 1 - Área de plantação destruída no Paraguai.

2008	2009	2010	2011	2012
153 ha	825 ha	564 ha	487,5 ha	223 ha
2013	2014	2015	2016	2017
1.803 ha	1.966 ha	1.995 ha	1.298 ha	1.456 ha

FONTE: Para os dados de 2008-2012, utilizou-se Baldelli (2015).

Para os dados de 2013-2017, utilizou-se Senad (2017).

Percebe-se um nítido incremento nos resultados a partir de 2013, período que coincide com a ascensão de Horácio Cartes à presidência da república do Paraguai, representando mais que o dobro do período de seu antecessor Fernando Lugo. Um dos motivos para essa mudança poderia ser em razão da diferença de ideologias e de políticas de combate a drogas adotadas pelos governos.

O mesmo ocorreu com as apreensões de maconha no Paraguai, que também aumentaram significativamente nos últimos anos, quase triplicando de 2013 até 2017, segundo os dados da Secretaria Nacional Antidrogas (Senad) do Paraguai.

TABELA 2 - Quantidade de apreensões de maconha no Paraguai.

2013	2014	2015	2016	2017
461.893 kg	575.960 kg	362.011 kg	276.379 kg	1.070.901 kg

FONTE: Senad (2017).

Se somadas as apreensões da Polícia Federal com as efetivadas pela Polícia Rodoviária Federal e pela Receita Federal do Brasil, percebe-se que, também no Brasil, houve incremento de apreensões a partir de 2013:

TABELA 3 - Apreensões de maconha no Brasil.

ÓRGÃO/ANO	2013	2014	2015	2016	2017
PRF	117.697 kg	168.752 kg	164.527 kg	344.921 kg	344.921 kg
PF	222.225 kg	208.463 kg	270.919 kg	224.829 kg	324.000 kg
RFB	8.230 kg	7.600 kg	3.634 kg	5.160 kg	28.846 kg
TOTAL	348.152 kg	384.815 kg	439.080 kg	445.564 kg	697.767 kg

FONTE: Assessoria de Imprensa da Polícia Federal via G1¹⁰; Polícia Federal; Dados Abertos da Receita Federal do Brasil (2017)¹¹.

¹⁰ Para o ano 2017, os dados da PF foram obtidos em: ANDREOLLA, Ana Paula. PF diz que apreendeu em 2017 maior volume de maconha e de cocaína dos últimos 22 anos. G1. Publicado em 14/12/2017. Disponível em . Acesso 27/01/19..

¹¹ Para o ano de 2015, foi utilizado o valor fornecido pela ARF/FOZ/PR, ou seja, 3.634,15 kg de maconha apre-

Em nível local, as quantidades de apreensões realizadas em Foz do Iguaçu/PR, pela Polícia Federal, pela Receita Federal e pela Secretaria de Segurança Pública do Estado do Paraná (Polícias Civil e Militar) foram as seguintes:

TABELA 4 - Apreensões de maconha em Foz do Iguaçu/PR.

ÓRGÃO/ANO	2014	2015	2016	2017
DPF	20.147,43	25.508,50 kg	9.709,22 kg	24.545,19 kg
RFB	6.065,50 kg	3.634,15 kg	3.336,55 kg	3.992,68 kg
SESP/PR	16.801,03 kg	17.615,35 kg	15.560,95 kg	20.221,27 kg
TOTAL	43.013,96 kg	46.794,00 kg	28.606,72 kg	48.759,14 kg
% nacional	11,17%	10,65%	6,42%	6,98%

FONTES: DPF/FIG, ARFB/FOZ e Paraná (ano).

A despeito da variedade dos dados apresentados, algumas conclusões podem ser formadas a esse respeito. Primeiramente, a divulgação de dados já é, em si, uma parte da estratégia da atuação estatal, consistente com o modo de desenvolvimento do poder-saber. De fato, o exercício do poder-repressão produz um tipo de saber: quantidades destruídas, apreendidas etc. Se se preferisse exercer o poder por outra via, como poder-tributação, os dados seriam outros: quantidades tributadas, quantidade arrecadada, quantidade de sonegação etc. Vale dizer que o modo de exercício do poder condiciona a produção do saber que, por sua vez, recondiciona o exercício do poder. Com efeito, a percepção de queda da estatística na quantidade de apreensão, por exemplo, poderia levar ao abandono de certas técnicas e à utilização de outras para melhorar a performance da ação estatal. Além disso, os dados são justificantes da ação do Estado: quanto melhores parecerem, mais legitimados estão os meios empregados. Os dados também podem refletir determinadas agendas de poder: governos mais interessados no “combate às drogas” como arcabouço ideológico podem alocar maiores recursos orçamentários e tecnológicos, para fomentar as atividades de repressão às drogas. Trata-se de um investimento para capitalização política, satisfazendo uma determinada demanda de eleitorado.

Quanto à especificidade dos dados, verifica-se que as apreensões efetivadas no Brasil tiveram crescimento em nível nacional, mas não em nível local. Desse modo, a representatividade da quantidade de maconha apreendida em nível local vem decrescendo ao longo dos anos. Isso não significa necessariamente que haja menor eficiência em nível local. Nota-se que há uma certa estabilidade na quantidade de droga apreendida de 2014

dida. Isso porque o dado contido no relatório *Dados Abertos da Receita Federal do Brasil (2017)* aponta um total de apreensões de 2.460 kg, ou seja, um valor nacional menor do que o valor local de Foz do Iguaçu/PR. A divergência pode ter ocorrido em virtude de correções de dados posteriores em qualquer dos dados obtidos. Optou-se arbitrariamente pelo maior valor, o que não compromete, significativamente, para a exemplificação.

a 2017, e apenas 2016 como ponto destoante, o que pode denotar que, em razão da vigilância da fronteira em Foz do Iguaçu/PR, houve um certo nível de fluxo estável passando pela região. De qualquer modo, a quantidade de maconha apreendida na tríplice fronteira é bastante significativa em relação às demais regiões do estado do Paraná.

Quanto à eficiência das ações de combate às drogas, este dado não é claro. Primeiramente porque não há dados disponíveis que forneçam informação acerca da quantidade de drogas que ingressa no país, nem há como saber exatamente a procedência da substância entorpecente. Isso impossibilita saber se essas ações são eficientes em face do desconhecido fluxo comercial da droga. Nesse caso, no máximo pode-se fazer estimativas. Por outro lado, os dados de apreensão vêm normalmente desacompanhados dos dados de custos dessas ações. Nem sempre é fácil mensurar com exatidão esses custos, pois muitas ações ostensivas não estão destinadas exclusivamente ao combate ao tráfico. Para uma melhor percepção dos dados, seria essencial que os órgãos de combate às drogas departamentalizassem seus custos a fim de aferir a performance orgânica em face das despesas públicas.

Embora não se possa precisar que toda droga apreendida estivesse em operação de tráfico, a quantidade apreendida revela o nível de riscos a que se submete o tráfico: são as contingências que afetam o tráfico e que, por isso mesmo, devem ser gerenciadas, precificadas, avaliadas. As apreensões e destruições de plantações são perdas ocorridas, mas a eficiência das ações que levam à apreensão ou à destruição de plantações são os eventos contingentes que o tráfico deve previdenciariamente lidar. O tráfico empreende suas contraestratégias, seus dispositivos, e exerce seu contrapoder.

De todo o exposto, pode-se compreender que todas essas ocorrências são normais ao tipo de gerenciamento proposto. Apreensões, destruições de áreas plantadas, combate, corrupção, investimento, estratégias e contraestratégias e outros dispositivos fazem parte da própria racionalidade eleita levada a cabo. Evidentemente, se outra forma de gestão fosse eleita, outros seriam seus efeitos, dispositivos, estratégias. Também se mostram frequentes as prisões decorrentes pelo tráfico de drogas. Apesar de a prisão servir como uma estratégia de poder, o ingresso no sistema carcerário evidencia que o sistema de controle estatal não é onipresente e que sua regulamentação proibicionista não impede que muitos a desrespeitem.

Essa forma de gerenciamento somente fortalece o narcotráfico e não faz diminuir o número de usuários, o que pode ser facilmente observado tanto na região fronteira quanto no restante do território nacional. A violência que acompanha o tráfico de drogas decorre do próprio modelo repressivo adotado, pois entre as finas teias da tessitura do poder do Estado, formam-se estratégias de resistência que possibilitam a evasão e a reconstrução das relações de poder.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O atual Estado democrático não pune o traficante porque este ameaça a soberania estatal, não vigia o usuário porque quer sua recuperação, mas coloniza a punição e vigilância e as enquadra no esquema da segurança, da gestão previdenciária das contingências de massa, por ser um mecanismo de operacionalização democrática, indispensável para o funcionamento do mercado. O mercado se rege por oferta e procura, e tudo o que puder atrapalhar o funcionamento racional dessa lógica – escassez, fome, velhice, doença, criminalidade – será regido pela razão burocrático – previdenciária. As estratégias repressivas de combate ao tráfico são apenas um modo de exteriorização dessa matriz racional. Uma “opção” dentre outras possíveis. Uma “escolha” de gestão previdenciária da questão social das drogas.

São tantos mecanismos repressivos, são tantos órgãos de controle, e mesmo assim a criminalidade perdura, o tráfico de drogas perdura, pois ele se alimenta da ilegalidade criada pelo Estado e se fortalece com sua porosidade. O que se visualiza com as estratégias estatais na fronteira Brasil-Paraguai, é uma mudança de táticas por parte daqueles inseridos no mundo do crime. Se o Estado possui estratégias de vigilância, os criminosos criam contraestratégias para burlá-las. Se há vigilância na Ponte da Amizade, haverá travessias pelo rio e pelo lago. Se há postos da Polícia Rodoviária Federal nas rodovias, há a criação e utilização de estradas vicinais. Se há fiscalização ostensiva, tenta-se encontrar um agente corrupto e se este não for existente ou acessível, transmuda-se para outro modelo de atuação.

O controle estatal baseado no discurso justificante de proteção a bens jurídicos, em muitos casos não passa de um discurso simbólico de “lei e ordem”. Para além do discursivo, há outras incidências que circundam, afetam e se realizam nessa medida de poder. O sentido da intervenção estatal no mercado de drogas não se baseia somente em um único ponto, mas em uma questão de economia de poder, em que diversos interesses estão inseridos.

A questão das drogas é um problema de mercado, diferenciando dos demais, em razão de sua proibição. Há um leque de políticas públicas que pode e deve ser adotado de forma interdisciplinar e sistemática, para obter resultados satisfatórios em relação ao fenômeno criminal e que auxiliaria na redução de danos. Para isso, antes de serem combatidas, as drogas devem ser debatidas de forma que a arte de bem governar seja executada em prol da população.

REFERÊNCIAS

ANDREOLLA, Ana Paula. PF diz que apreendeu em 2017 maior volume de maconha e de cocaína dos últimos 22 anos. **G1**. Publicado em 14 dez. 2017. Disponível em: <https://g1.globo.com/politica/noticia/pf-diz-que-apreendeu-em-2017-maior-volume-de-maconha-e-de-cocaina-em-22-anos.ghtml>. Acesso em: 27 jan. 2019.

BALDELLI, Cassius Valentin. Audiência Pública: Subcomissão Permanente para tratar do combate ao Crime Organizado. Disponível em: http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-permanentes/cspcco/conheca-a-comissao/subcomissoes/copy_of_POLICIAFEDERAL.pdf. Acesso em: 15 jan. 2019.

BRASIL. FUNAG. Brasil – Fronteiras Terrestres. s.d. Disponível em: <http://www.funag.gov.br/ipri/images/informacao-e-analise/fronteiras-terrestres-brasil.pdf>. Acesso em: 20 abr. 2018.

BRASIL. MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES. Ajuste Complementar ao Acordo entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Governo da República do Paraguai de 29 de março de 1988, para a Cooperação em Segurança Pública e Enfrentamento ao Tráfico de Drogas e Substâncias Psicotrópicas e Crimes Conexos, ajustado em Assunção, em 28 de junho de 2011. Disponível em: <http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/notas-a-imprensa/2658-atos-assinados-pelos-ministros-das-relacoes-exteriores-do-brasil-antonio-de-aguiar-patriota-e-do-paraguai-jorge-lara-castro-assuncao-28-de-junho-de-2011#ato4>. Acesso em: 27 jan. 2019.

BRASIL. POLÍCIA FEDERAL. Assessoria de Imprensa da Polícia Federal. Disponível em: <http://www.pf.gov.br/imprensa/estatistica/drogas>. Acesso em: 26 dez. 2018.

BRASIL. RECEITA FEDERAL. Disponível em: <https://receita.economia.gov.br/dados>. Acesso em: 26 dez. 2018.

DGEEC - Dirección General de Estadísticas, Encuestas y Censos. **Anuario Estadístico del Paraguay 2016**, 2016. Disponível em: <https://www.dgeec.gov.py/Publicaciones/Biblioteca/anuario2016/Anuario%20Estadistico%20del%20Paraguay%202016.pdf>. Acesso em 22 nov. 2020.

DGEEC – Dirección General de Estadística, Encuestas y Censos. Disponível em: <http://www.dgeec.gov.py>. Acesso em: 27 jan. 2019.

FOUCAULT, Michel. **Segurança, Território e População**. Tradução de Eduardo Brandão. São Paulo: Martins Fontes, 2008.

MARX, Karl. **Manuscritos Econômico-filosóficos**. Tradução de Jesus Ranieri. São Paulo: Boitempo, 2010.

MAXX, Matias. **Destinchando a maconha paraguaia**. Agência de Jornalismo Investigativo de 21 de agosto de 2017. Disponível em: <https://apublica.org/2017/08/destinchando-a-maconha-paraguaia/>. Acesso em: 26 dez. 2018.

PARANÁ. **Relatório Estatístico Criminal da SESP/PR**. Disponível em: <http://www.seguranca.pr.gov.br/modules/conteudo/conteudo.php?conteudo=38>. Acesso em: 25 jan. 2019.

SENAD - SECRETARIA NACIONAL DE POLÍTICAS SOBRE DROGAS. **Levantamento sobre legislação de drogas nas américas e europa e análise comparativa de prevalência de uso de drogas**. 2016. Disponível em: <http://www.aberta.senad.gov.br/medias/original/201706/20170629-102507-001.pdf>. Acesso em: 22 nov. 2020.

SENAD - SECRETARIA NACIONAL ANTIDROGAS. **Anuario Senad**. Asunción, Diciembre, 2017. Disponível em: <https://pt.calameo.com/read/004350231121393d4aee2>. Acesso em: 22 nov. 2020.

SENAD - SECRETARIA NACIONAL ANTIDROGAS. Marihuana en Paraguay - cannabis, su consumo, su problemática. **Revista Senad**, n. 002. Asunción, Septiembre, 2015. Disponível em: <https://pt.calameo.com/read/00435023120c806709a1f>. Acesso em: 22 nov. 2020.

THORNTON, Mark. **Criminalização**: análise econômica da proibição das drogas. Tradução de Cláudio A. ellez-Zepeda. São Paulo: LVM, 2018.

PARTE 3

Identities, diversidades e
direitos socioambientais



CAPÍTULO 10

RACISMO INSTITUCIONAL, PODER JUDICIÁRIO E VIOLAÇÃO DE DIREITOS HUMANOS NO DESPEJO EM MATA CAVALO, MATO GROSSO

Thaís Maira Rodrigues Held¹

1 INTRODUÇÃO

O direito à titulação dos territórios quilombolas foi inserido no artigo 68 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias – ADCT, da Constituição de 1988, graças à articulação dos movimentos negros, em dispositivo transitório cuja eficácia somente será exaurida quando todos os territórios forem totalmente titulados. Em mais de 31 anos de Constituição, a implementação de políticas públicas que pudessem dar efetividade ao dispositivo constitucional passou por regulamentação de dois decretos presidenciais que, ao contrário do que se esperava, impuseram diversos obstáculos às comunidades quilombolas (TRECCANI, 2006; HELD, 2018).

Para se ter uma ideia do panorama da titulação das terras quilombolas, basta observar que das mais de três mil comunidades reconhecidas, somente 269 territórios foram titulados, ainda que parcialmente (CPISP, 2020).

Vale reforçar que a prática do governo federal ao longo do tempo em titular parcialmente os territórios quilombolas, a fim de “dirimir conflitos”, além de ferir o direito à autodeterminação dos povos, previsto na Convenção 169 da Organização Internacional do Trabalho (OIT), desrespeita o artigo 68, cuja implementação deve ser de modo a fazer justiça social. Os territórios de Marambaia, no Rio de Janeiro, Kalunga, em Goiás e Acauã, no Rio Grande do Norte são exemplos de redução de área, ao arrepio do direito constitucional e internacional.

¹ Doutora em Direito, área de concentração em Direitos Humanos pela Universidade Federal do Pará. Mestra em Direito Agroambiental pela Universidade Federal de Mato Grosso. Docente na Faculdade de Direito e Relações Internacionais da Universidade Federal da Grande Dourados. Líder do Grupo de Pesquisa Luta pela Terra: perspectivas contra-hegemônicas na América Latina. E-mail: thaisaheld@ufgd.edu.br

Além disso, ainda paira sobre o imaginário social e no Poder Judiciário o conceito ultrapassado de quilombo e quilombola, apesar de todo o esforço dos pesquisadores da Antropologia em ressemantizar a construção feita Conselho Ultramarino, em 1740 (ABA, 1994), noção folclórica que invisibiliza a realidade de quilombos rurais e urbanos e torna cada vez mais distante a implementação do direito à regularização de suas terras. O território quilombola, em seu aspecto étnico, é imprescindível à manutenção dos modos de ser, fazer e viver e não se enquadra na noção civilista de propriedade privada, devendo ser interpretado em conjunto com os artigos 215 e 216 da Constituição, que tratam do aspecto imaterial dos territórios.

Os obstáculos à materialização do direito dos quilombolas refletem um país que não buscou reparar a dívida histórica da escravidão. Enquanto não se titulam os territórios quilombolas, suas comunidades ficam expostas a todo o tipo de violência: ameaças, agressões físicas e psicológicas, tentativas e assassinatos de lideranças, invasões por não quilombolas, especulações imobiliárias às ordens de despejo em ações de reintegração de posse, racismo individual em agressões de particulares ao racismo institucional, seja de agentes do Executivo ou do Judiciário, entre outros riscos. Além disso, os quilombolas não têm acesso a direitos básicos, tampouco a políticas diferenciadas, como a garantia de seu território, inerente à manutenção sociocultural, educação quilombola e acesso à saúde.

Este capítulo busca analisar o pano de fundo que envolve as discussões jurídicas a respeito dos direitos territoriais quilombolas, tendo como norte as decisões mais recentes publicadas sobre o despejo em Mata Cavalo, estado de Mato Grosso² e tem como objetivo compreender como o Estado, que tem o dever de garantir a titulação dos quilombos, tem agido, sobretudo nas discussões judiciais a respeito do território quilombola.

Nesse sentido, a pesquisa foi dividida em duas partes. A primeira busca compreender o processo de marginalização da população negra após a abolição formal da escravidão no Brasil, em aspectos econômicos e sociais, incluindo o acesso à terra dos quilombolas. Nessa parte também expõe-se como o racismo se materializa nas instituições, sobretudo no sistema de justiça, quando se analisa o perfil dos componentes do judiciário brasileiro e as consequências em sua atuação nos casos envolvendo os negros como vítimas de racismo e também como reivindicantes de seu direito constitucional ao território.

A segunda parte trata, em um primeiro momento, das diretrizes sobre atuação do judiciário em ações de reintegração de posse que envolvem comunidades quilombolas à luz dos direitos fundamentais. Em seguida, analisa a atuação nos casos dos despejos no

² O estado de Mato Grosso possui 72 territórios quilombolas e até o momento nenhum titulado. Mata Cavalo abriga um complexo de comunidades quilombolas que se organizou em associações para buscar junto ao Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra) o reconhecimento de seu território. A escolha do território se deu em razão das pesquisas que a autora faz desde o ano de 2014 com a comunidade, e o monitoramento das vulnerabilidades socioambientais decorrentes da não titulação das regiões pelo governo federal.

território quilombola de Mata Cavalo, localizado em Nossa Senhora do Livramento, estado de Mato Grosso, à luz do racismo institucional e busca lançar luz sobre o perfil de quem tem o dever de promover a justiça social.

2 RACISMO INSTITUCIONAL E O PERFIL DO JUDICIÁRIO BRASILEIRO

Assinada em 13 de março de 1888, a lei que pôs fim – ao menos no sentido formal – aos mais de trezentos anos de escravidão no Brasil não significou plena liberdade aos negros. Despossuídos de educação formal e de bens, quando conseguiam ocupavam postos de trabalho em condições muito aproximadas à escravização. Sem moradia, formaram suas comunidades segregadas do centro e sem qualquer estrutura digna. Situações como a criminalidade da juventude e a prostituição de mulheres negras permeavam a triste realidade brasileira. “Se a escravidão significou crime hediondo contra cerca de trezentos milhões de africanos, a maneira como os africanos foram “emancipados” em nosso país não ficou atrás como prática de genocídio cruel” (NASCIMENTO, 2019, p. 87-89).

O país, cujas raízes mais profundas se sustentam na escravidão e na exploração de corpos e natureza, na herança capitalista europeia, com acumulação de terras e bens, às custas de esbulhos e misérias de povos indígenas, comunidades quilombolas e tradicionais, foi maquiado pelo mito da democracia racial. A cordialidade do homem branco e a pacífica convivência entre escravizados e escravizadores, forjada por Gilberto Freyre, em *Casa Grande e Senzala*, mas desconstruída pela realidade social do país, que: “[...] largou o negro ao seu próprio destino, deitando sobre seus ombros a responsabilidade de se reeducar e de se transformar para corresponder aos novos padrões e ideais de ser humano, criados pelo advento do trabalho livre, do regime republicano e do capitalismo” (FERNANDES, 2008, p. 35-36).

Nesse aspecto, é importante considerar o destino dos quilombolas a partir de 1888, sobretudo em relação aos seus territórios que, para Munanga (2001, p. 30), “[...] são espécies de campos de iniciação à resistência, campos esses abertos a todos os oprimidos da sociedade: negros, índios e brancos, prefigurando um modelo de democracia plurinacional que o Brasil ainda está a buscar”. A concentração de terras e o modelo capitalista de monocultura em larga escala foram reforçados no contexto pós-abolição, cuja expropriação dos quilombolas de seus territórios prolonga o que Leite (2018, p. 966) denomina de “processo de dominação continuada”.

Silvio Almeida (2018) explica que o racismo institucional está inserido em um sistema mais abrangente, o racismo estrutural, que permite que indivíduos atuem, de forma isolada ou em grupo, em setores como a política e o direito, mas também com o apoio das instituições, que “[...] são hegemônicas por determinados grupos raciais que utilizam mecanismos institucionais para impor seus interesses políticos e econômicos” (2018, p. 32).

O racismo institucional se materializa em diversas situações, seja na imposição de barreiras em direitos fundamentais, como saúde, moradia, educação, alimentação e acesso à justiça, mas também em qual a razão do perfil dos ocupantes de cargos de instituições de justiça e qual o tratamento em casos que envolvem a população negra. Para Almeida (2018, p. 29-32), a materialização do racismo se dá pelas práticas discriminatórias de forma sistêmica, isoladas ou conjuntas, nos diversos cenários políticos, econômicos e sociais. Nesse campo há a identificação de condições de subalternidade e de privilégios entre grupos sociais, que geram conflitos de interesses, por vezes mantidos sob controle pelos meios institucionais, como o Poder Judiciário, composto em sua maioria branca, masculina, em condições econômicas favoráveis, reunindo privilégios que grande parte dos negros sequer alcançou.

O Brasil se declarou um país racista em 2005, com a adoção do Programa de Combate ao Racismo Institucional (PCRI), reconhecendo o fracasso das instituições em prover serviços adequados, seja pela adoção de práticas discriminatórias, ou por normas que impõem obstáculos cada vez mais altos às pessoas negras: “Em qualquer caso, o racismo institucional sempre coloca pessoas de grupos raciais ou étnicos discriminados em situação de desvantagem no acesso a benefícios gerados pelo Estado e por demais instituições e organizações” (PCRI, 2006, p. 22).

Ao longo dos anos, vários levantamentos sociodemográficos comprovaram que o Brasil é um país racista, apesar de muitos indivíduos não se entenderem como tal. O intuito das pesquisas é demonstrar que o racismo está impregnado na estrutura social, se enraizando nas instituições e normatizando práticas segregacionistas. Para exemplificar, a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (Pnad) Contínua do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), em 2018, 56,10% dos brasileiros se declaram pretos ou pardos. Embora numericamente correspondam à maioria da população, os negros são minoria em postos de trabalho com maior remuneração (IBGE, 2018). O estudo Desigualdades Sociais por Cor ou Raça no Brasil, também identificou que 64,2% dos negros estavam desempregados ou em subemprego (IBGE, 2018).

Em relação aos quilombolas, Arruti e Dowbor (2015) apontam as desigualdades sociais em diversos aspectos, entre eles o valor do rendimento médio nominal mensal nos territórios quilombolas, bem menor em comparação aos negros não quilombolas, por exemplo. A disparidade é ainda maior em comparação aos brancos. Em relação à educação, as taxas de alfabetização, sobretudo nos quilombos rurais, estão abaixo do nível nacional. Esses dados e informações refletem a estrutura social marcada pela falta de acesso às políticas públicas dos quilombolas, mantendo-os à margem do desenvolvimento econômico e social e vulneráveis às violências praticadas por indivíduos e pelo próprio Estado.

O relatório *Racismo e Violência Contra Quilombos*, divulgado pela Coordenação Nacional de Articulação das Comunidades Negras Rurais Quilombola (Conaq) e Terra de

Direitos, disponibiliza dados coletados entre os anos 2008 e 2017 relativos ao racismo institucional contra quilombolas. De todos os registros de violência no ano de 2017, destaca-se o maior índice de ocorrência é o relativo ao racismo institucional (32%), em segundo plano, o latifúndio, que motivou 24,8%, seguido dos megaprojetos socioambientais, responsáveis por 20,8% de violência e a especulação imobiliária, com 11,8%. O relatório aponta 2017 como o ano mais violento, e como agentes violadores de direitos individuais interessados nas áreas, grupos empresariais e as próprias instituições, atuaram direta ou indiretamente nos conflitos:

O racismo institucional, o latifúndio e os megaprojetos-socioambientais foram os contextos que se associaram, em maior número, às ocorrências de violações de direitos em territórios quilombolas no ano de 2017. O dado chama atenção para provável co-constituição entre modelo de desenvolvimento socioeconômico atrelado à grandes obras e megaempreendimentos e o racismo das instituições públicas e também privadas. As políticas e as estratégias de desenvolvimento não tem sido neutras no que diz respeito à opressão de raça. Da mesma forma, a existência de latifúndios, associada à prática sistemática de violações de direitos dos quilombolas, denota certa permissividade político-jurídica estrutural com o regime classista de propriedade de terras no país, quem tem impedido o povo negro de defender seu território e seus modos de vida constitucionalmente assegurados (Terra de Direitos; CONAQ, 2018).

No Poder Judiciário, segundo levantamento feito pelo Conselho Nacional de Justiça – CNJ em 2018, o perfil da magistratura brasileira é traçado pela supremacia masculina branca: 80,3% dos juízes são brancos, 18% são negros e 1,6% de origem asiática. A pesquisa apurou, ainda, que somente onze magistrados se declararam indígenas (CNJ, 2018).

O órgão providenciou uma audiência pública para debater modificações na Resolução n. 75/2009, que trata dos concursos públicos para ingresso na magistratura. Na ocasião, a Articulação Justiça e Direitos Humanos (JusDh), representada pela advogada quilombola Vercilene Francisco Dias, do território Kalunga, chamou atenção para os dados publicados pelo CNJ sobre o perfil do judiciário brasileiro e contribuiu com propostas para modificação de critérios relacionados à meritocracia, a fim de que o judiciário possa ter maior representatividade étnica e social, com aprofundamento da qualidade técnica, indispensável em um Estado Democrático de Direito (JUSDH, 2019).

O levantamento feito pelo Grupo de Estudos Multidisciplinares da Ação Afirmativa sobre a desigualdade racial entre os anos 1988 a 2015 demonstra que nos tribunais superiores³, a disparidade entre brancos e negros é ainda maior: 1,3% se declaram pretos e

³ Supremo Tribunal Federal, Superior Tribunal de Justiça, Tribunal Superior do Trabalho, Tribunal Superior Eleitoral e Superior Tribunal Militar.

7,6% pardos, sendo que apenas um negro integrou o STF desde sua criação, Joaquim Barbosa. No Superior Tribunal de Justiça, apenas o Ministro Benedito Gonçalves, no Tribunal Superior do Trabalho apenas os Ministros Carlos Alberto de Paula e Horácio Raymundo de Senna Pires (VENTURINI; FERES JÚNIOR, s.d.).

Esos dados nos permitem indagar quais seriam os reflexos desse perfil na atuação em demandas que envolvem os negros, vítimas de racismo, além dos conflitos que envolvem territórios quilombolas. Não se trata de caracterizar radicalmente o Poder Judiciário como racista, com fundamento em alguns casos de atuação nos crimes de racismo e de despejos em comunidades quilombolas, mas a partir deles oferecer subsídios para uma análise crítica de como o Estado tem se posicionado nessas demandas.

Em âmbito internacional, o Brasil foi o primeiro país a ser demandado no Sistema Interamericano de Direitos Humanos por racismo institucional. O caso *Simone André Diniz versus Brasil*⁴ foi analisado pela Comissão Interamericana de Direitos Humanos (CIDH), que considerou o racismo institucional brasileiro não somente nesse, mas em muitos outros casos. Segundo o Relatório do caso n. 66/06: “Essa prática tem como efeito a discriminação indireta na medida em que impede o reconhecimento do direito de um cidadão negro de não ser discriminado e o gozo e o exercício do direito desse mesmo cidadão de aceder à justiça para ver reparada a violação” (CIDH, 2006).

Santos (2015, p. 191), em um estudo da atuação do judiciário paulistano em casos de racismo entre os anos 2003 e 2011, observou que uma pequena parcela dos processos penais recebeu sentença condenatória, ao passo que a maioria das denúncias foi rejeitada por falta de provas ou provas inconsistentes, por decadência de prazo para apresentação de queixa-crime (cometidos anteriores a 2009), ou desclassificada como crime de racismo, sendo considerada injúria racial. Também foi constatado por meio de entrevistas que os delegados de polícia, apesar do tratamento respeitoso em um primeiro contato, ofereciam resistência em lavrar boletins de ocorrência.

O mais recente e repercutido caso de racismo foi o apreciado pelo Supremo Tribunal Federal (STF), que tem por objetivo assegurar o cumprimento da Constituição Federal, na denúncia sobre o crime de racismo, contra o atual presidente da república Jair Bolsonaro. No dia 3 de abril de 2017, em um evento no Clube Hebraica do Rio de Janeiro, o então deputado federal, pré-candidato declarou que se dependesse dele não haveria mais

⁴ Em 1997, foi publicado no jornal *A Folha de S. Paulo* um anúncio de oferta de emprego doméstico e Gisele Mota da Silva, pretensa empregadora, tinha por preferência pessoa de cor branca. Simon André Diniz, mulher negra, ao ligar para o número indicado, teve a confirmação da exigência e buscou a delegacia de polícia para registrar boletim de ocorrência para apurar violação ao artigo 20 da Lei n. 7.716/1989. O inquérito policial foi enviado ao Ministério Público, que pediu pelo arquivamento, sob o fundamento de que: “[...] não se logrou apurar nos autos que Aparecida Gisele tenha praticado qualquer ato que pudesse constituir crime de racismo, previsto na Lei n. 7.716/1989 [...] e que não havia nos autos qualquer base para o oferecimento da denúncia” (CIDH, 2006).

nenhuma terra quilombola titulada, além se referenciar aos quilombolas com expressões utilizadas para animais: “O afrodescendente mais leve lá pesava sete arrobas. Não fazem nada. Eu acho que nem para procriador ele serve mais. Mais de R\$ 1 bilhão por ano é gasto com eles”⁵.

Em 6 de abril de 2017 a Coordenação Nacional de Articulações das Comunidades Negras e Rurais Quilombolas (Conaq) e a organização Terra de Direitos protocolaram uma representação contra Bolsonaro na Procuradoria-Geral da República (PGR), para que o órgão de cúpula do Ministério Público Federal oferecesse uma denúncia-crime contra o parlamentar. Nesse sentido, apresentou a notícia de fato por crime de racismo, previsto no artigo 20 da Lei n. 7.716/1989: “praticar, induzir ou incitar discriminação ou preconceito de raça, cor, etnia, religião ou procedência nacional”. O documento, que também denunciou uma série de declarações contra refugiados, homossexuais e indígenas, chamou atenção para o fato de que tanto a nossa legislação interna quanto os tratados internacionais em que o Brasil é signatário rechaçam veementemente qualquer tipo de discriminação e sobre a incitação odiosa e racista contra quilombolas, reforçou:

Esta manifestação, inaceitável, alinha-se ao regime da escravidão, em que negros eram tratados como mera mercadoria, e à idéia de desigualdade entre seres humanos, o que é absolutamente refutado pela Constituição brasileira e por todos os Tratados e Convenções Internacionais de que o Brasil é signatário, que afirmam a igualdade entre seres humanos como direito humano universal e protegido (MPF, 2018, p. 5).

O crime de racismo é previsto na Constituição Federal brasileira e não se sujeita a fiança, conforme inciso XLII, do artigo 5º: “a prática do racismo constitui crime inafiançável e imprescritível, sujeito à pena de reclusão, nos termos da lei” (BRASIL, 1988), entretanto a Primeira Turma do STF considerou que embora moralmente reprovável, a conduta do parlamentar seria acobertada pela liberdade de expressão relacionada à imunidade parlamentar e, por maioria, rejeitou a denúncia e o caso foi arquivado, em razão de sua imunidade parlamentar.⁶ Em seu voto-vista, o ministro Alexandre de Moraes, que desempatou a votação, justificou: “[...] apesar da grosseria, do erro, da vulgaridade, do desconhecimento das expressões, não me parece que a conduta do denunciado tenha extrapolado os limites de sua liberdade de expressão qualificada, que é abrangida pela imunidade material. Não teria extrapolado, a meu ver, para um discurso de ódio, xenofobia ou incitação ao racismo” (STF, 2018).

⁵ Um vídeo que registra a fala do então deputado encontra-se disponível no link: <https://www.youtube.com/watch?v=lcXJNGhUQy8>.

⁶ Detalhes do Inquérito n. 4694 podem ser acessados em: <http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5437294>.

Diante do descaso do STF, a Conaq publicou nota de repúdio ao arquivamento do caso pelo STF, atuação que, segundo o coletivo, não surpreende: “[...] Afinal, temos um Poder Judiciário composto, majoritariamente, por homens brancos, uma composição sem qualquer correspondência com a diversidade étnico racial da sociedade brasileira e que dificulta muito a aplicação de penalidades raciais” (CONAQ, 2019).

A atuação do STF na Ação Direta de Inconstitucionalidade – ADI n. 3239, que questionava a constitucionalidade do decreto n. 4.887/2003, que regulamenta o artigo 68 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), promovida pelo atual partido Democratas em 2004. Tratava-se da articulação de representantes do agronegócio por meio da ação promovida pelo partido. Por outro lado, foi formado um “campo de intervenção em defesa do decreto” (ARAÚJO; SILVA, 2019, p. 200) na atuação como *amicus curiae* de coletivos de comunidades quilombolas, organizações não-governamentais e advogados populares.

Os quatorze anos de morosidade no julgamento da ação trouxeram insegurança jurídica para as mais de seis mil comunidades quilombolas, segundo levantamento da Conaq. Apesar da derrota do DEM com a improcedência da ação em fevereiro de 2018, a tese do marco temporal de ocupação voltou a rondar o judiciário pelo voto do ministro Dias Tóffoli, que entende ser necessária a comprovação de ocupação dos territórios na data da promulgação da Constituição Federal ou em caso de esbulho, de suspensão ou perda da posse em decorrência de atos ilícitos praticados por terceiros.

A atuação do judiciário, sobretudo em casos de maior repercussão, nos permite reafirmar o racismo institucional brasileiro e compreender como a sociedade age em conformidade com a sensação de impunidade, tanto no cometimento de crimes de racismo, quanto na naturalização de condutas praticadas por agentes públicos ou privados contra a população negra de um modo geral e especialmente as comunidades quilombolas, que já são vulnerabilizadas pela falta de políticas públicas diferenciadas, como a regularização de seus territórios.

A morosidade do Estado em titular os territórios quilombolas potencializa as vulnerabilidades socioambientais, situação que vem sendo levada à CIDH nos últimos anos por meio de denúncias feitas pelos coletivos e organizações não governamentais. Em 2017, foi apresentado o Informe de Carta 41, relatando como o Executivo tem paralisado as titulações. No ano seguinte, houve oitiva no 169 Período de Sessões da CIDH, em Bolder, nos EUA e em 2019, na audiência sobre a situação dos direitos humanos das comunidades quilombolas no Brasil, em Sucre, Bolívia, foi reforçada a morosidade na titulação e a intensificação da violência e assassinatos contra lideranças quilombolas.

3 DIRETRIZES A SEREM RESPEITADAS NA JUDICIALIZAÇÃO DE CONFLITOS EM TERRAS QUILOMBOLAS

Para se ter uma ideia de como o judiciário deve atuar em processos que envolvem conflitos pelos territórios quilombolas, entre outros aspectos, é preciso considerar: a) diferenciação da terra no sentido individual com o território étnico, ou seja, os modos de ser, fazer e viver das comunidades quilombolas; b) reconhecimento pelo Estado da comunidade quilombola, seja pela emissão da certificação da Fundação Cultural Palmares (FCP) ou então pelo conteúdo do processo de regularização fundiária junto ao Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra), em se tratando da competência federal para regularização fundiária; e c) caso exista discussão jurídica sobre propriedade da área, no todo ou em parte, existem diretrizes menos gravosas para as comunidades caso haja requerimento de reintegração de posse?

Além disso, quando se trata de território quilombola, há vários aspectos a considerar. O primeiro reflete a falsa ideia da padronização das formas de ocupação inicial. Há locais ocupados pela fuga ao sistema escravagista; outros são doações dos senhores de terras aos santos ou aos próprios negros que lhes serviram, significando dizer que as mais variadas formas de ocupação dos ancestrais e dos que atualmente vivem nas terras devem ser consideradas. Além disso, a solidariedade e a reciprocidade nas atividades cotidianas, sobretudo na resistência à violência são determinantes dos modos de vida (BELTRÃO; OLIVEIRA, 2011; BANDEIRA, 1990).

A interpretação do uso que se faz da terra de distintas maneiras é necessária quando o Estado-juiz tem como dever aplicar corretamente as leis para se fazer a justiça, sobretudo quando se discute posse e propriedade em terras quilombolas já reconhecidas pelo Estado. Déborah Duprat (2018) chama atenção para a prevalência do reconhecimento da propriedade privada em detrimento do direito constitucional ao território étnico:

A prática judiciária, no entanto, tende a equiparar ambos os institutos, conferindo-lhes tratamento processual idêntico. Também aqui as ações possessórias são admitidas em abundância. Uma ação vocacionada à tutela de direito de cunho nitidamente civilista neutraliza a disciplina constitucional das “terras tradicionalmente ocupadas”, porque a luta processual se desenvolve sob controle das normas constitutivas daquele campo e valendo-se apenas das armas nele autorizadas. Assim, elementos tais como posse velha, ocupação física, passam a ser acriticamente definitórios de direitos possessórios (2018, p. 120-121).

Desconsiderar a relação que as comunidades quilombolas tem com a terra é negar a história de resistência negra à escravidão e a dívida histórica de reparação, timidamente reconhecida pela Constituição Federal nos artigos 215, 216 e sobretudo no artigo 68 do

ADCT que, embora estejam dispostos separadamente pelos temas cultura e território, são indissociáveis para se compreender que o território quilombola transcende a noção de delimitação de uma área: é imprescindível à manutenção da identidade cultural, que passa de geração a geração.

Conforme Treccani (2006, p. 84), apesar da intenção do Constituinte em ser uma norma com caráter transitório, sua eficácia se mantém ao longo dos anos até que o dispositivo seja implementado de maneira satisfatória. Segundo levantamento feito pela organização Terra de Direitos (SCHRAMM, 2019), caso o ritmo atual de titulação se mantenha, serão necessários aproximadamente mil anos para que a eficácia do artigo 68 seja exaurida.

O Poder Judiciário tem papel importante na implementação do direito ao território quilombola, não pela atribuição, que é do Incra, mas pela atuação como coadjuvante em processos judiciais que envolvem disputas pelo território, já reconhecido pelo órgão administrativo. Para Duprat (2018, p. 120): “Definir os conflitos agrários atuais, em especial as ações de ocupação, como um problema de caráter civil, é negar o novo desenho que a Constituição conferiu ao tema, cujas bases estão assentadas numa relação pública, estabelecida entre grupos e o Estado”.

É preciso ainda considerar, à luz do Decreto n. 4887/2003, como o Estado deve implementar o artigo 68 do ADCT no reconhecimento e titulação dos territórios quilombolas, a começar pela definição. O artigo 2º, parágrafo primeiro do decreto conceitua as comunidades quilombolas como grupos étnicos “[...] segundo critérios de autoatribuição, com trajetória histórica própria, dotados de relações territoriais específicas, com presunção de ancestralidade negra relacionada com a resistência à opressão histórica sofrida”. Os quilombos são considerados indispensáveis “[...] para a garantia de sua reprodução física, social, econômica e cultural” e, para que se proceda a delimitação do território, “[...] serão levados em consideração critérios de territorialidade indicados pelos remanescentes das comunidades dos quilombos” (BRASIL, 2003). Os critérios de autoatribuição dizem respeito ao direito à autodeterminação dos povos, prevista não somente na Convenção 169 da Organização Internacional do Trabalho – OIT, ratificada pelo Brasil.

De acordo com o parágrafo quarto do artigo terceiro do Decreto n. 4.887/2003, o processo de regularização fundiária quilombola se inicia com a emissão de certidão à comunidade quilombola feita pela FCP, documento que não garante a propriedade do território, mas indica que o órgão reconhece a existência e reivindicação do território pela comunidade.

De forma mais simplificada, o procedimento junto ao Incra obedece as seguintes etapas: protocolo do pedido de abertura do processo administrativo com a certidão expedida pela FCP, realização do Relatório Técnico de Identificação e Delimitação – RTID da área, com estudo antropológico, notificação de eventuais não quilombolas que estejam na área

delimitada, período de resposta, publicação do decreto presidencial e eventuais processos de desapropriação, titulação da área em nome da associação quilombola para fins de registro em cartório, etapas que duram em média dez anos. Essa morosidade que mantém os quilombolas à mercê das especulações imobiliárias, invasões e vítimas de violências diversas, seja por parte de indivíduos em episódios de racismo individual, como ameaças, assassinatos, destruição de casas e roçados, seja por parte do próprio Estado, em ações de reintegração de posse com o uso da violência em retirada de comunidades de seu território, como demonstrou o relatório Racismo e Violência Contra Quilombolas, elaborado pela Conaq e Terra de Direitos (2018).

Nesse aspecto, tratando-se de território ainda não titulado, mas com solicitação de reconhecimento na FCP ou por abertura de processo administrativo no Incra, pode-se dizer que há um incipiente reconhecimento da comunidade pelo Estado e caso haja disputa judicial pelo território, o juiz deve observar também a existência dessas etapas administrativas para, não somente subsidiar seu convencimento além dos elementos do processo judicial, mas também garantir a dignidade das comunidades quilombolas. Para isso, é necessário observar com rigor as diretrizes previstas na Resolução n. 10, de 17 de outubro de 2018, do Conselho Nacional dos Direitos Humanos - CNDH⁷, que tem como destinatários agentes e instituições do sistema de justiça, em casos que envolvam conflitos por territórios, como quilombolas.

Os parágrafos um e dois do artigo 1º são claros ao dispor que os despejos forçados são violações de direitos humanos e que até mesmo em casos de autorização judicial, os direitos humanos das comunidades devem prevalecer ao direito individual de propriedade. Vale destacar que o despejo é última e não a única medida judicial e que o uso da violência, seja ela qual for, é inadmissível:

Art. 14 Remoções e despejos devem ocorrer apenas em circunstâncias excepcionais, quando o deslocamento é a única medida capaz de garantir os direitos humanos. §1º Os deslocamentos não deverão resultar em pessoas ou populações sem teto, sem terra e sem território. §2º Não deverão ser realizadas remoções que afetem as atividades escolares de crianças e adolescentes, o acesso à educação e a assistência à pessoa atingida, que faz acompanhamento médico, para evitar a suspensão do tratamento. §3º Não deverão ser realizadas remoções antes da retirada das colheitas, devendo-se assegurar tempo razoável para o levantamento das benfeitorias.

⁷ O Conselho foi instituído inicialmente pela Lei n. 4.319/1964, com o nome Conselho de Defesa dos Direitos da Pessoa Humana – CDDPH e foi transformado no CNDH pela Lei n. 12.986/2014. Atualmente vinculado ao Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos, o órgão colegiado tem como objetivo, dentre outros, monitorar políticas públicas de direitos humanos, expedir resoluções e recomendações, além de instaurar procedimentos apuratórios de violações de direitos.

Art. 19 O uso de violência física, psicológica, simbólica, constrangimento ilegal, ameaça, e qualquer apropriação dos pertences pessoais durante as remoções é ilegal e passível de responsabilização cível, criminal e administrativa, devendo ser observados o direito à intimidade, privacidade, não discriminação e dignidade humana (CNDH, 2018, grifo nosso).

A Resolução, recente no mundo jurídico, não traz nenhuma novidade a respeito da observância dos direitos fundamentais, já previstos em diversos artigos da Constituição Federal, como dignidade humana, igualdade formal e material, não discriminação, moradia, equilíbrio ambiental, regularização fundiária, cultura, educação e tantos outros que levaram à alcunha de Constituição Cidadã, somando-se a esses os direitos reconhecidos pelos tratados internacionais sobre direitos humanos em que o Brasil seja parte⁸. Entretanto, diante de violações desses direitos, é necessário reforçá-los por meio de normativa específica, sobretudo em locais marcados pela violência no campo, como na região da Amazônia Legal⁹ que, concentrou nos primeiros cinco meses de 2017 41% dos registros de assassinatos (CPT, 2017).

4 ATUAÇÃO DO JUDICIÁRIO NO DESPEJO EM MATA CAVALO, ESTADO DE MATO GROSSO

Estado que compõe a Amazônia Legal, Mato Grosso possui uma história marcada pela abusiva concentração de terra, com o apoio do governo para beneficiar posseiros e compradores ligados aos grupos que ocupavam cargos políticos (MORENO, 1999). Uma das características do estado é o agronegócio, que por sua vez desencadeia diversos conflitos agrários, cujos alvos são grupos sociais ligados ao campo, indígenas, assentados rurais, sem terra e quilombolas. Segundo dados da CPT, Mato Grosso ocupa a quarta posição no ranking de homicídios no campo e também possui números consideráveis de crimes de ameaças, danos materiais e pistolagem (CPT, 2018).

Segundo dados do Incra (2019), apesar do registro de 73 processos de regularização fundiária, abertos entre os anos 2004 e 2016, até o momento, nenhum território quilombola foi titulado. A organização Comissão Pró-Índio de São Paulo (CPISP), que monitora desde 2004 a implementação da regularização fundiária quilombola, identificou 75 quilombos (CPISP, 2020), o que chama atenção para o fato de que o órgão federal não possui ou publica todos os dados, o que se percebe pela tabela, referente ao andamento

⁸ Para compreender a abrangência dos direitos fundamentais, vide parágrafo segundo do artigo 5 da Constituição Federal de 1988.

⁹ A Amazônia Legal é instituída pela Lei n. 1.806/1953, revogada pela Lei n. 5.173, de 27 de outubro de 1966, para tratar do desenvolvimento econômico e social da região que compreende o bioma amazônico brasileiro, cerrado e pantanal, delimitação sociopolítica que correspondente a 5.088.668,44 km², ou seja, 61% do território nacional, composta pelos estados do Acre, Amapá, Amazonas, Mato Grosso, Pará, Rondônia, Roraima, Tocantins e Maranhão.

dos processos, disponibilizada em seu endereço eletrônico, que identifica apenas 4 comunidades, sendo Mata Cavalo e Lagoinha de Baixo com publicação de decreto presidencial no Diário Oficial da União, e com publicação do relatório técnico as comunidades Campina da Pedra e Laranjal (INCRA, 2019).

Em que pese em Mato Grosso tenham ocorrido conflitos envolvendo ações de despejo em outras comunidades quilombolas, optou-se pela análise, ainda que preliminar, de Mata Cavalo, localizado no município de Nossa Senhora do Livramento, cerca de 90 quilômetros da capital do estado. As tensões pela terra se dão no judiciário, em diversas ações possessórias e ações civis públicas, cujas discussões, em termos gerais, se dão em torno da comprovação da propriedade das áreas reivindicadas. Nesse sentido, a análise da atuação do judiciário é feita a partir da decisão liminar de ordem de despejo em primeira instância e da decisão do tribunal que a anulou, à luz do racismo institucional.

Mata Cavalo é o maior quilombo de Mato Grosso e em 2006, época da elaboração do RTID, foram catalogadas 418 famílias. Trata-se de um complexo sociobiodiverso, cujos modos de ser, fazer e viver são peculiares. A sobrevivência das famílias depende da pesca artesanal, da agricultura familiar, além da venda de doces e artesanatos. Organizadas em seis associações, as comunidades de Mata Cavalo foram as primeiras a reivindicarem o reconhecimento de seu território e apesar de ter sido titulada pela FCP, que à época de vigência do decreto 3901/2001, tinha tal atribuição, o título não foi registrado em cartório em razão de registros de outras propriedades na área (HELD, 2018, p. 136-146).

O processo de regularização de Mata Cavalo encontra-se em fase de desapropriação dos imóveis registrados na área delimitada e desintrusão de não quilombolas, após publicação do decreto presidencial de desapropriação por utilidade pública em 2009, etapa que corresponde à fase final do processo de regularização e é bastante conflituosa do ponto de vista dos interesses de terceiros que, além de empregar todo o tipo de violência para a retirada das famílias (HELD, 2017, p. 76-77), violências que foram objeto do Relatório da Missão ao Estado de Mato Grosso, elaborado pela DHESC Brasil, em visita a Mata Cavalo em 2004: “[...] enquanto a situação da área não é resolvida, há famílias inteiras morando em barracos de palha a poucos metros do asfalto, entre a rodovia e a cerca de fazendeiros que se apossaram da terra e impedem a entrada dos quilombolas” (2005, p. 22).

A titulação do território não é garantia de que os conflitos cessem, mas garante às comunidades o registro da área, tal como determina o artigo 68 do ADCT, e impede ações violentas por parte do judiciário, requeridas por pretensos proprietários, como a que ocorreu em 9 de outubro de 2017, atendendo ao pedido dos herdeiros da Fazenda Nova Esperança. Dezesete famílias foram surpreendidas por policiais federais armados e tiveram suas casas destruídas por tratores, seus bens jogados às margens da rodovia que corta o território. Sem ter para onde ir, as famílias que possuem raízes no território, buscaram ajuda

emergencial com amigos e familiares, foram chamadas de invasores pelo juiz da ação, Rafael Cazelli de Almeida Carvalho, que determinou multa em caso de descumprimento.¹⁰

A decisão repete em escala local a cena de um ativismo judicial às avessas e reflete o racismo institucional brasileiro. Além de não possuir nenhum alicerce jurídico plausível, a decisão é frágil quanto à prova das alegações do espólio do fazendeiro, como, aliás, o próprio juiz admitiu nos autos, ao afirmar que: “uma vez concluído o processo de desapropriação junto ao Incra e realizada perícia judicial, caso necessário, o desfecho judicial muito provavelmente será diverso” (TRF1, 2017).

A FCP recorreu da decisão e dois dias depois, a juíza Rogéria Castro Debelli, do Tribunal Regional Federal da Primeira Região (TRF1), suspendeu os efeitos da decisão de Cazelli.¹¹ Entretanto, as casas e os pertences já haviam sido destruídos sumariamente e homens, mulheres, crianças e idosos não tinham onde morar, e o Estado provavelmente não reparará os danos que essa violação de direitos humanos causou.

As comunidades de Mata Cavalo foram as primeiras a reivindicarem no Incra o seu direito à titulação do território. Desde 2004 tramita o processo de regularização fundiária, que está em fase de desapropriações de áreas que estão inseridas no polígono reconhecido pelo RTID. Tendo em vista as disputas judiciais e as violações de direitos dos quilombolas, o Relatório da Missão ao Estado de Mato Grosso é categórico ao expor as vulnerabilidades e a necessidade de se agilizar o andamento das desapropriações (DHESC BRASIL, 2005), a fim de que novos despejos possam ser evitados.

A análise das decisões nos permite observar que o juiz de primeira instância, que possui maior proximidade com as partes do processo, decidiu de acordo com os interesses dos não quilombolas, não considerando anterior reconhecimento do território, seja pela FCP ou pelo Incra em seu efeito declaratório, pois a autoafirmação pressupõe a existência de um direito cujo teor dos documentos é apenas formalizar o que historicamente já existe. Ao julgar o pedido de despejo sumário, feito por fazendeiros, o judiciário não considerou as peculiaridades do território quilombola, que diferem do sentido civilista de propriedade privada. Nesse sentido, é importante chamar atenção sobre o papel do judiciário em se fazer justiça social:

É preciso refletir sobre a responsabilidade do Judiciário, especialmente no plano simbólico, de transmissão de uma mensagem de retorno à “velha ordem”, onde o Estado é capturado por alguns poucos, que se sentem autorizados a encarnar em si o próprio direito. E, mais que tudo, está na hora de se exigir um Judiciário mais curioso e atento à novidade do que nostálgico de suas certezas (DUPRAT, 2018, p. 122).

¹⁰ Fotografias, vídeos e demais informações podem ser acessadas em: <https://www.gazetadigital.com.br/edito-rias/cidades/justica-retira-17-familias-da-comunidade-mata-cavalo/522758>.

¹¹ Tribunal Regional Federal da Primeira Região, Agravo. n. 1001316-37.2017.4.01.3600/MT.

A ordem de despejo, sumariamente cumprida com o uso de violência contra mulheres e homens, crianças e idosos reflete o racismo institucional, uma vez que arbitrária, sem possibilidade de defesa por parte das comunidades, atendendo os interesses dos ditos proprietários que, pelo poderio econômico, estão sempre em vantagem em relação aos quilombolas. Nesse sentido, o Estado, que tem o dever de efetivação do artigo 68 do ADCT, denega o direito humano ao território, potencializando a teia de violências que envolve as comunidades.

A atuação célere do judiciário nos casos de despejo foi objeto de constatação no Relatório Conflitos no Campo, publicado pela Comissão Pastoral da Terra (CPT), que aponta que o Estado está ligado, direta ou indiretamente, a ações violentas protagonizadas por grileiros contra comunidades tradicionais, incluindo quilombolas:

A facilidade com que o poder judiciário exara ordens de reintegração de posse, e a rapidez com que o faz, são expressão da dupla velocidade com que o estado se move: veloz, quando em defesa do andar de cima, e lento quando se trata dos interesses dos grupos/ classes sociais em situação de subalternização, isto é, de opressão/exploração (CPT, 2018, p. 113).

Na ação de reivindicação de posse envolvendo o território de Mata Cavallo, a sentença foi anulada em seus efeitos por decisão de segunda instância, cuja fundamentação obedece à interpretação que mais se aproxima da implementação da Convenção 169 da OIT, do artigo 68 do ADCT e do Decreto 4.887/2003 e busca, na medida do possível, garantir o contraditório e a ampla defesa, embora os processos continuem tramitando, prolongando a insegurança jurídica dos quilombolas sobre a posse e propriedade coletiva seu território. Vale lembrar que os efeitos violentos da decisão de primeiro grau correspondem à violação de direitos humanos, apesar de não ter sido rechaçado como tal pela decisão do tribunal – provavelmente pela dissociação do território como elemento fundamental para a dignidade das famílias quilombolas, tampouco a destruição de casas, benfeitorias, pertences e a falta de moradia e termos como racismo institucional e responsabilização sequer apareceram.

Há, portanto, uma naturalização da violência contra quilombolas na ação de reintegração de posse: a decisão foi sumariamente cumprida, com extrema violência e, ainda que posteriormente anulada, seus efeitos nocivos continuam impactando as vidas dos quilombolas, pois como advertem Almeida e Marín (2012, p. 15): “a estigmatização é um modo eficiente de reproduzir e impor um poder de controle e vigilância sobre o grupo marcado, que é despojado de direitos e de reconhecimento como sujeito de direitos”. As famílias continuam sem seus lares, roçados, pertences e, acima de tudo, sem segurança jurídica de seu território. Ao Estado, por sua vez, não se vislumbra uma reparação, ainda que pecuniária, pela destruição de bens e pela forma violenta do despejo.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Propôs-se neste artigo um resgate, do ponto de vista histórico e conceitual, do processo de marginalização dos negros, que se inicia com a diáspora, mas que não termina com a Lei Áurea. As definições de racismo – sejam elas de cunho individual, nos casos de cometimento de crime inafiançável, como determina a Constituição Federal de 1988 e lei especial, seja do ponto de vista estrutural, que naturaliza os episódios cotidianos de racismo ou até mesmo institucional, que se materializa pela ação e/ou omissão de agentes do Estado em políticas públicas diferenciadas, sobretudo aos quilombolas – são o retrato de uma sociedade violenta e opressora.

Último país a abolir a escravidão, o Brasil está muito distante de reparar as violações de direitos humanos, mesmo com denúncias em órgãos de justiça internacional, já que o sistema de justiça brasileiro não se demonstra eficaz na materialização dos direitos humanos, quando provocado. Ao revés, emprega mais violência quando as tensões pela terra envolvem interesses econômicos.

Tendo em vista que no direito se permitem diversas interpretações sobre determinados temas, é preciso refletir se a atuação do judiciário nas ações de reintegração de posse se trata de uma dificuldade de se diferenciar a terra, no sentido individual e econômico com o território coletivo. A reflexão é se esta interpretação é fruto da ignorância da real história do Brasil e da legislação que busca mínima reparação ou se tratam de concessões com finalidades expropriatórias, já que não há, nos dois casos analisados, dúvidas em relação à titularidade das terras, pois foram reconhecidas pelo próprio Executivo.

A pergunta que nomeia e enseja a construção da narrativa deste artigo talvez fique sem resposta no sentido de se apontar determinados juízes em sua atuação nos processos de reivindicação da área quilombola como racistas, vez que a análise não se deu nos autos do processo judicial, mas das decisões a respeito da ordem de despejo e posterior anulação de seus efeitos. O que de fato nos leva a considerar o Estado como racista é sua atuação paradoxal: de um lado, assume compromisso em titular os territórios quilombolas na Constituição Federal, implementando de forma bastante precária o artigo 68 do ADCT e artigo 169 da OIT ao longo do tempo, com o reconhecimento do território de Mata Cavalo, seja pela FCP ou pelo Incra. De outro, nega esse direito, ao ordenar sumariamente que as famílias sejam despejadas de suas moradias, empregando todo o tipo de violência. Nesse cenário de conflitos de interesses, o Estado é o maior violador de direitos, ao atender os interesses de fazendeiros, utilizando o despejo como medida primeira, ao arrepio das normas nacionais e internacionais sobre dignidade humana, podendo-se afirmar, nesse aspecto, o nítido racismo institucional.

É preciso compreender que o judiciário é o braço do Estado na materialização de direitos que nem sempre é consolidada pelo executivo, não se admitindo, no caso dos quilombolas, um ativismo judicial às avessas, que nega direitos e emprega violências, potencializando as vulnerabilidades das famílias que há mais de trinta anos buscam a efetivação de seu direito ao território.

O juiz deve buscar a interpretação da norma constitucional sobre o direito ao território quilombola e do decreto que a regulamenta à luz da literatura específica, a fim de compreender o real sentido da política diferenciada às comunidades. Essa interpretação exige conhecimento da própria história do país e de noções de justiça social, imprescindíveis num Estado pluriétnico e democrático. Nesse sentido, é preciso que se estabeleçam mudanças efetivas no perfil do judiciário, de modo que ele seja mais representativo do ponto de vista pluriétnico, com adoção de políticas diferenciadas para o ingresso e formação dos profissionais à luz da dignidade humana.

REFERÊNCIAS

ABA – ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE ANTROPOLOGIA. Documentos do Grupo de Trabalho sobre as comunidades Negras Rurais. **Boletim Informativo NUER**, n. 1, 1994.

ALMEIDA, Alfredo Wagner; MARÍN, Rosa Elisabeth Acevedo. Os ditos e os “não ditos” da violência e de ações de judicialização contra os quilombolas. *In*: MARÍN, Rosa Elisabeth Acevedo *et al.* **Quilombolas: reivindicações e judicialização dos conflitos**. Cadernos de debates da Nova Cartografia Social da Amazônia. Manaus: Projeto Nova Cartografia Social da Amazônia/ UEA Edições, 2012, p. 11-24.

ALMEIDA, Silvio Luiz de. **O que é racismo estrutural?** Belo Horizonte: Letramento, 2018.

ARAÚJO, Eduardo F. de; SILVA, Givânia Maria da. Racismo e violência contra quilombos no Brasil. **Confluências**, v. 21, n. 2, 2019, p. 196-208.

ARRUTI, José Maurício; DOWBOR, Monika (Coords.). **Desiguais diferentes: diálogos em torno de indígenas, quilombolas e a estrutura de desigualdades no Brasil**. Campinas: CEBRAP/CEM/NEPO/CPEI, 2015.

ARTICULAÇÃO JUSTIÇA E DIREITOS HUMANOS - JusDh. 2019. **Por que os quilombolas não estão, também, do outro lado da mesa dos tribunais?** Disponível em: < <http://www.jusdh.org.br/2019/06/11/por-que-os-quilombolas-nao-estao-tambem-do-outro-lado-da-mesa-dos-tribunais/>>. Acesso em: 6 abr. 2020.

BANDEIRA, Maria de Lourdes. Terras negras: invisibilidade expropriadora. Terras e territórios de negros no Brasil. **Textos em Debate – Publicação do Núcleo de Estudos sobre Identidade e Relações Interétnicas – USFC**. Santa Catarina, ano 1, n. 2, p. 7-23, 1990.

BELTRÃO, Jane Felipe; OLIVEIRA, Assis da Costa. Identidade, autonomia e direitos humanos: desafios à diversidade étnica no Brasil. **Revista de la CEPAL**, Estados Unidos, n. 76, p. 39-54, 2002.

BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, DF, 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 20 nov. 2020.

BRASIL. **Lei n. 5.173, de 27 de outubro de 1966**. Dispõe sobre o Plano de Valorização Econômica da Amazônia; extingue a Superintendência do Plano de Valorização Econômica da Amazônia (SPVEA), cria a Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia (SUDAM), e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L5173.htm#art63> Acesso em: 19 nov. 2020.

BRASIL. Lei n. 7.716, de 5 de janeiro de 1989. Define os crimes resultantes de preconceito de raça ou de cor. Brasília, DF, 1989. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l7716.htm. Acesso em: 22 nov. 2020.

BRASIL. Decreto n. 4.887, de 20 de novembro de 2003. Regulamenta o procedimento para identificação, reconhecimento, delimitação, demarcação e titulação das terras ocupadas por remanescentes das comunidades dos quilombos de que trata o art. 68 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. Brasília, DF, 2003. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l7716.htm. Acesso em: 22 nov. 2020.

COMISSÃO PASTORAL DA TERRA. **Atlas de Conflitos na Amazônia**. 2017. Disponível em: <https://www.cptnacional.org.br/component/jdownloads/send/25-cartilhas/14066-atlas-de-conflitos-na-amazonia?option=com_jdownloads>. Acesso em: 6 abr. 2020.

COMISSÃO PASTORAL DA TERRA. **Conflitos no Campo. Brasil 2018**. Disponível em: <<https://www.cptnacional.org.br/publicacoes-2/destaque/4687-conflitos-no-campo-brasil-2018>>. Acesso em: 7 abr. 2020.

COMISSÃO PRÓ-ÍNDIO DE SÃO PAULO. **Terras Quilombolas**: Tituladas e em Processo no INCRA. Observatório Terras Quilombolas. 2020. Disponível em: <<https://cpisp.org.br/>>. Acesso em 20 nov. 2020.

CONGRESSO EM FOCO. **Bolsonaro**: “Quilombola não serve nem para procriar”. 5 abr. 2017. Disponível em: <<https://congressoemfoco.uol.com.br/especial/noticias/bolsonaro-quilombola-nao-serve-nem-para-procriar/>> Acesso em 21 nov. 2020.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Perfil Sociodemográfico dos Magistrados Brasileiros 2018**. Disponível em: <<https://static.poder360.com.br/2018/09/49b47a6cf9185359256c22766d5076eb.pdf>>. Acesso em: 2 nov. 2020.

CONSELHO NACIONAL DOS DIREITOS HUMANOS. **Resolução n. 10, de 17 de outubro de 2018**. Dispõe sobre soluções garantidoras de direitos humanos e medidas preventivas em situações de conflitos fundiários coletivos rurais e urbanos. 2018. Disponível em: <http://www.mdh.gov.br/todas-as-noticias/2018/outubro/resolucao-para-garantia-de-direitos-humanos-em-situacoes-de-conflitos-por-terra-e-aprovada-pelo-conselho-nacional-dos-direitos-humanos/copy_of_Resolucao10Resolucoesobreconflitospossessoresruraiseurbanos.pdf>. Acesso em: 21 dez. 2018.

DUPRAT, Déborah. Conflitos agrários e o judiciário. *In*: CANUTO, Antônio; LUZ, Cássia Regina da Silva; ANDRADE, Thiago Valentim Pinto (Coord.). **Conflitos no campo – Brasil 2017**. CPT Nacional, Goiânia, 2018, p. 119-122.

FERNANDES, Florestan. **A integração do negro na sociedade de classes**. O legado da raça branca. v. 1, 5. ed. São Paulo: Editora Globo, 2008.

HELD, Thaisa Maira Rodrigues. Quilombo Mata Cavallo: os conflitos agrários e a violação do direito humano ao território étnico em Nossa Senhora do Livramento-MT. **ACENO**, v. 4, n. 8, p. 68-81, ago./dez. 2017.

HELD, Thaisa Maira Rodrigues. **Mata Cavallo**: a violação do direito humano ao território quilombola. São Paulo: LiberArs, 2018.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua – PNAD Contínua**. 2018. Disponível em: <<https://www.ibge.gov.br/estatisticas/multidominio/condicoes-de-vida-desigualdade-e-pobreza/17270-pnad-continua.html?=&t=o-que-e>>. Acesso em: 6 ago. 2020.

LEITE, Ilka Boaventura. O projeto político quilombola: desafios, conquistas e impasses atuais. **Estudos Feministas**, Florianópolis, v. 16, n. 3, p. 965-977, set./dez. 2018. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/ref/v16n3/15.pdf>. Acesso em: 20 mar. 2020.

MORENO, Gislaene. O processo histórico de acesso à terra em Mato Grosso. **Geosul**, Florianópolis, v. 14, n. 27, p. 67-90, jan./jun. 1999.

MUNANGA, Kabengele. Origem e história dos quilombos em África. In: MOURA, Clóvis (Org.). **Os quilombos na dinâmica social do Brasil**. Maceió: Ed. ADUFAL, p. 21-35, 2001.

NASCIMENTO, Abdias. **O Quilombismo**: documentos de uma militância Pan-Africanista. 3. ed., rev. São Paulo: Editora Perspectiva; Rio de Janeiro: Ipeafro, 2019.

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO. **Convenção n. 169, de 07 de junho de 1989**. Disponível em: <<http://www.mpf.mp.br/atuacao-tematica/ccr6/documentos-e-publicacoes/legislacao/legislacao-docs/convencoes-internacionais/convecao169.pdf/view>>. Acesso em: 20 nov. 2020.

ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS. Comissão Interamericana de Direitos Humanos. **Relatório n. 66/06**. Caso 12. 001. Mérito. Simone André Diniz versus Brasil. 2006. Disponível em: <<http://pfdc.pgr.mpf.mp.br/pfdc/temas-de-atuacao/Discriminacao/sobras/documentos-tecnicos-de-outros-orgaos/RELATORIO%20N%2066-06.pdf>>. Acesso em: 20 nov. 2020.

PCRI - COMBATE AO RACISMO ESTRUTURAL. Articulação para o Combate ao Racismo Institucional. **Identificação e abordagem do racismo institucional**. Brasília: CRI, 2006.

PLATAFORMA BRASILEIRA DE DIREITOS HUMANOS, ECONÔMICOS, SOCIAIS E CULTURAIS. **Relatório da Missão ao Estado de Mato Grosso [Realizada entre 15 e 24 de agosto de 2004]**. Relatoria Nacional para o Direito Humano ao Meio Ambiente. Rio de Janeiro: Plataforma DHESC. 2005. Disponível em: <http://www.mpf.mp.br/atuacao-tematica/ccr6/eventos/2017/relatorio-da-onu-sobre-direitos-dos-povos-indigenas/RELATORIOONU2016_pt.pdf>. Acesso em: 6 abr. 2020.

SANTOS, Gislene Aparecida dos. Nem crime, nem castigo: o racismo na percepção do judiciário e das vítimas de atos de discriminação. **Revista do Instituto de Estudos Brasileiros**, Brasil, n. 62, p. 184-207, dez. 2015.

SCHRAMM, F. P. 2019. No atual ritmo, Brasil levará mil anos para titular todas as comunidades quilombolas. **Terra de Direitos**. Disponível em: <<https://terradedireitos.org.br/noticias/noticias/no-atual-ritmo-brasil-levara-mil-anos-para-titular-todas-as-comunidades-quilombolas/23023>>. Acesso em: 1 nov. 2019.

TERRA DE DIREITOS; COORDENAÇÃO NACIONAL DE ARTICULAÇÃO DAS COMUNIDADES NEGRAS RURAIS QUILOMBOLAS. **Racismo e violência contra quilombos no Brasil**. Curitiba: Terra de Direitos, 2018.

TRECCANI, Girolamo Domenico. **Terras de quilombo: caminhos e entraves do processo de titulação**. Belém: secretaria Executiva de Justiça. Programa Raízes, 2006.

TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA PRIMEIRA REGIÃO. **Agravo de Instrumento n. 1001316-37.2017.4.01.3600/MT**. Relatora Juíza Federal Rogéria Maria Castro Debelli. Agravante Fundação Cultural Palmares. Agravado Espólio de Elzio Saldanha. 2017.

VENTURINI, A. C. E FERES JÚNIOR, J. **A desigualdade racial no judiciário brasileiro**. Grupo de Estudos Multidisciplinares da Ação Afirmativa. 2020. Disponível em: <<http://gema.iesp.uerj.br/infografico/a-desigualdade-racial-no-judiciario-brasileiro/>> Acesso em: 20 mar. 2020.

CAPÍTULO 11

INTEGRAÇÃO SOCIAL ESCOLAR DE MIGRANTES NA PERSPECTIVA DA INTERCULTURALIDADE

Francielle Vascotto¹

César Augusto Silva da Silva²

1 INTRODUÇÃO

O mundo atualmente é marcado por intensos fluxos migratórios e, diante desses fluxos, se faz necessária uma análise de meios que permita a integração dos migrantes no Estado que os acolhe. Esses migrantes além de enfrentarem as questões migratórias também enfrentam a dificuldade em adaptar-se à uma nova cultura, sendo esta tarefa nada fácil. Estão sujeitos, ainda, a sofrer de um transtorno de adaptação, conhecido como choque cultural. Vencer o choque cultural é necessário para o desenvolvimento do migrante

¹ Mestranda no Programa de Pós-Graduação *stricto sensu* em Fronteiras e Direitos Humanos na Universidade Federal da Grande Dourados- UFGD. Possui graduação em Direito pelo Centro Universitário da Grande Dourados (2018). Atualmente é Bolsista do programa de Demanda Social da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior- CAPES. Atualmente é tradutora de Espanhol para Português- Alianza Latinoamericana de Educación Intercultural, sendo também voluntária, e tendo atuado como Tutora do Curso de Português para Estrangeiros (Nível A1) - AFS Intercultura Brasil, atuando principalmente nos seguintes temas: Direitos Humanos, Violência, Refugiados, Menoridade Penal, Juizado Especial, Integração Social, Refúgio, Migração, Migrantes, Paraguaio, Venezuelano. É colaboradora da Cátedra Sérgio Vieira de Mello (CSVM) vinculada a Faculdade de Direito e Relações Internacionais da UFGD. Email: franciellevascottofolle@hotmail.com.

² Possui Graduação em Direito pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (1995), Mestrado em Direito pela Universidade Federal de Santa Catarina (1998) e Doutorado em Ciência Política pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (2013). Possui a Certificação Acadêmica do Instituto Interamericano de Direitos Humanos de San Jose da Costa Rica(2006), capacitação no Instituto Internacional de Direito Humanitário, em San Remo (Itália). Atualmente é professor adjunto da Faculdade de Direito (FADIR) da Universidade Federal do Mato Grosso do Sul (UFMS), e coordenador da Cátedra Sérgio Vieira de Mello na mesma universidade, em Campo Grande. Além de professor do Mestrado Interdisciplinar Fronteiras e Direitos Humanos da Faculdade de Direito e Relações Internacionais da UFGD, em Dourados-MS. Tem experiência na área de Direito, com ênfase em Direitos Humanos, atuando principalmente nos seguintes temas: refugiados, migrações internacionais, direitos humanos e relações internacionais. ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-8537-4401>. Email: cesar.a.silva@ufms.br.

na integração social, dessa forma, buscar apoio da interculturalidade é um caminho a ser seguido por meio da educação.

Nesse sentido, Ward, Bochner e Furnham (2005) contato intercultural pode ser observado por duas formas: a primeira na perspectiva do cidadão nativo, que se vê diante do contato de alguém de fora de seu círculo cultural ou social, e a segunda através do olhar da pessoa que se desloca do local de sua cultura a um ambiente do qual desconhece os símbolos culturais e se vê obrigada a interagir nesse ambiente, seja por motivo de trabalho, escola ou assistência.

Na primeira seção é feita uma análise teórica a respeito do choque cultural que os migrantes sofrem durante o processo de adaptação no país de acolhimento. Já na segunda seção são apresentadas as definições de interculturalidade, sociedade multicultural e suas aplicações. Na última seção será trabalhado a respeito da perspectiva intercultural para integração dos migrantes por meio da escola, sendo analisados gráficos de aculturação, da experiência e de estresse.

Dessa forma, o presente artigo pretende analisar o choque cultural vivido pelos migrantes, abordando a forma pela qual os migrantes são acolhidos em países, trazendo os conceitos de multiculturalismo e intercultural, e como a escola pode promover a integração dos migrantes de forma intercultural. Trata-se de uma pesquisa qualitativa que utiliza da análise bibliográfica de marcos teóricos e de cunho exploratório sob a ótica das Relações Internacionais e da Educação Inclusiva Intercultural.

2 ANÁLISES TEÓRICAS SOBRE O CHOQUE CULTURAL ENTRE MIGRANTES

Falar sobre choque cultural ou choque de civilizações é levantar duas dificuldades. Primeiramente, a dificuldade de classificar e significar as pessoas de acordo com a civilização que elas pertencem, ignorando todas as suas escolhas e suas identidades individuais, tornando-as como pessoas detentoras de uma identidade unicamente coletiva, classificando também cada civilização de forma antagônica, estabelecendo critérios, que em sua maioria são preconceituosos, de quais civilizações são hostis (SEN, 2015).

A outra dificuldade está na possibilidade que uma pessoa tem de pertencer a mais de uma civilização, como o caso de um filho de paraguaios que vive no Brasil, por exemplo. Ele pertencerá, por questão da origem de seus pais, à civilização paraguaia e será membro da civilização brasileira, pois nasceu naquele país.

Dessa forma apresentar uma teoria de choque civilizatório que desconhece a existência de uma interculturalidade é manter uma abordagem unicamente reducionista que não permite que as pessoas estabeleçam relações entre as diferentes civilizações ou tampouco podem estabelecer escolhas de integrar-se ou não à uma cultura ou sociedade (SEN, 2015).

Deslocar-se do país de origem sempre trará implicações aos migrantes, visto que são rompidos os elos e convenções sociais em que a pessoa foi formada. Nesse caso, são atingidos até migrantes econômicos e não vulneráveis. Essa condição é chamada de choque cultural, que tende a acontecer durante algum momento no processo de adaptação no país acolhedor (BYRNE, 2016).

Esta condição de choque cultural pode ser observada desde a Grécia Antiga, e neste prisma, Fustel de Coulanges (2009) apresenta em sua obra *A Cidade Antiga* como era vista a migração pelos gregos:

Tal pátria não é só um domicílio para o homem. Se abandonar as santas muralhas, se ultrapassar os sagrados limites do território, não mais encontrará para si nem religião nem vínculo social de nenhuma espécie. Em toda parte, a não ser em sua pátria, está fora da vida regular do direito. [...] Só nela ele tem sua dignidade de homem e seus deveres. Só lá ele poderá ser homem (COULANGES, 2009, p. 215).

Para a Medicina, o choque cultural é um transtorno mental e comportamental estando classificado por meio do CID 10 F 43.2 como um transtorno de adaptação (LIVIO; LAMEU; SOUZA, 2013):

Estado de sofrimento e de perturbação emocional subjetivos, que entravam usualmente o funcionamento e o desempenho sociais. Ocorrendo no curso de um período de adaptação a uma mudança existencial importante ou a um acontecimento estressante. O fator de “stress” pode afetar a integridade do ambiente social do sujeito (luto, experiências de separação) ou seu sistema global de suporte social e de valor social (imigração, estado de refugiado); ou ainda representado por uma etapa da vida ou por uma crise do desenvolvimento (escolarização, nascimento de um filho, derrota em atingir um objetivo pessoal importante, aposentadoria). A predisposição e a vulnerabilidade individuais desempenham um papel importante na ocorrência e na sintomatologia de um transtorno de adaptação; admite-se, contudo, que o transtorno não teria ocorrido na ausência do fator de “stress” considerado. As manifestações, variáveis, compreendem: humor depressivo, ansiedade, inquietude (ou uma combinação dos precedentes), sentimento de incapacidade de enfrentar, fazer projetos ou a continuar na situação atual, assim como certa alteração do funcionamento cotidiano. Transtornos de conduta podem estar associados, em particular nos adolescentes. A característica essencial deste transtorno pode consistir de uma reação depressiva, ou de uma outra perturbação das emoções e das condutas, de curta ou longa duração.

Observa-se que esse transtorno afeta diretamente o desempenho social da pessoa que está diante a uma situação de extremo estresse, geralmente causada por algum acontecimento que afetou o seu sistema de suporte e de valor social, em que precisa passar

por um processo de adaptação ou mudança. Nesse caso, analisando o estresse causado pela migração ou de estado de refúgio, é visualizado que a pessoa que está diante desse ambiente apresenta um humor depressivo e o sentimento de incapacidade latente.

Nesse sentido também pode ser observada a existência do choque cultural nos textos da Hannah Arendt, em especial ao texto *Nós, os refugiados*, o qual apresenta sua experiência quanto refugiada nos Estados Unidos em 1943:

É verdade que a maioria de nós depende dos estatutos sociais; Perdemos a confiança em nós próprios se a sociedade não nos aprovar; estamos – e sempre estivemos – prontos para pagar qualquer preço para sermos aceitos em sociedade. Mas também é igualmente verdade que muitos poucos entre nós tentaram ter sucesso sem todos esses truques e piadas de ajustamentos e assimilação pagaram um preço bem mais alto do que podiam pagar: puseram em perigo as poucas hipóteses que até os fora-da-lei tem num mundo de pernas no ar (ARENDR, 1943, p. 19).

Por conta desses fatores é que se deve promover a integração social dos refugiados e migrantes, a fim de diminuir a problemática social emocional por eles vivida, uma vez que, além de ser necessário enfrentarem as questões migratórias, por exemplo, a burocracia da Polícia Federal para obtenção do visto ou ainda a necessidade de procurarem um emprego, essas pessoas também terão de estabelecer relações sociais com as pessoas do país de recebimento.

É nesse ponto que se faz necessário idealizar políticas de integração social que estabeleçam uma relação de respeito entre a cultura do país de origem do migrante e do país de recebimento, como no caso a interculturalidade. É direito do migrante ter sua cultura respeitada sem que seja promovida a aculturação obrigatória, como ocorria no passado (ACNUR, 2011, p. 28).

3 A INTERCULTURALIDADE E SUAS APLICAÇÕES

O contato intercultural pode ser observado de duas formas. A primeira na perspectiva do cidadão nativo que se vê diante do contato de alguém de fora de seu círculo cultural ou social e a segunda é mediante o olhar da pessoa que se desloca do local de sua cultural a um ambiente do qual desconhece os símbolos culturais e se vê obrigada a interagir neste ambiente, seja por motivo de trabalho, escola ou assistência (WARD; BOCHNER; FURNHAM, 2005).

Diante desse contato é observado o choque cultural de diferentes culturas, sendo uma dominante externamente e uma internamente, que deverão coexistir. Sendo isso denominado por contato intercultural e que está cada vez mais presente em decorrência da

conjectura política social do mundo, na qual culturas que antes não se encontravam hoje se chocam. Nesse caso, estuda-se a questão dos fluxos migratórios como fator determinante para a existência deste fenômeno (WARD; BOCHNER; FURNHAM, 2005).

Existindo a necessidade da implantação da não diferenciação e não indiferença quanto à origem do migrante que adentra o território brasileiro, que, na maioria das vezes, é proveniente de países com eminentes conflitos e violações aos direitos humanos, o Estado brasileiro com a nova legislação de migração consagrou a dignidade humana como princípio fundamental e prevalente de todos os direitos fundamentais permitindo a construção de uma sociedade justa, inclusiva e protetiva aos direitos inerentes aos seres humanos (GUERRA, 2017).

Então, há o mal-entendido das diferenças em educação, filosóficas, como a questão do Outro e as políticas como a obsessão do Outro, sendo que esses discursos foram transformados e desfigurados por problemáticas diferentes. Mesmo que a discussão da diferença ter nascido da multidisciplinaridade, é um tema amplamente estudado pela Filosofia, sendo estabelecida a pergunta que pelo Outro é (in)específico (SKLIAR, 2006).

Mudar uma terminologia não modifica o status do “Outro” perante o “Nós” ou tampouco é capaz de diminuir o abismo existente, servindo como uma forma de reafirmar a necessidade da Alteridade maléfica da obsessão pela diferença. É a criação de uma ilusão de mudança. Não há grandes mudanças na educação especial, mas uma reinvenção dos erros do passado não atinge em nada a origem do problema, que é a criação de um status de normalidade e anormalidade (SKLIAR, 2006).

Portanto a obsessão pela diferença é o problema, pois transforma o Outro num portador de algum traço ou marca particular. Essa obsessão não busca demonstrar ser o mesmo, mesmo que busque torná-lo assim, mas é a nossa obsessão que o muda, inventa, fabrica e traduz o Outro (SKLIAR, 2006). Aí está um ponto que deve ser esclarecido, sobre o que é realmente “diferença” e “diferentes” para a base pedagógica atual, pois os diferentes são um produto de uma invenção dos diferencialíssimos, sendo uma atitude.

Racismos, categorizações, segregações e diminuição de traços, marcas e identidades fazem parte do conjunto natural das diferenças humanas. Esse processo apresenta uma conotação pejorativa das marcas de diferenças. O que torna, por exemplo, a mulher, um problema de gênero; o negro, um problema de diferença racial; a criança ou o idoso um problema de faixa etária; o jovem, de uma geração; os surdos, de uma língua (SKLIAR, 2006).

Nota-se que identidade pode ser como uma arma de poder entre pessoas de um mesmo grupo frente às demais, enriquecendo laços e retirando as pessoas de uma vida egoísta. Para Putnam, quando fala em capital social, a consciência de identidade pode nos levar a melhoria das condições de vida porque pertencer a uma comunidade significa ter re-

curso, mas pode excluir resolutamente muitas pessoas, mesmo enquanto generosamente incluem outras adversidades da exclusão, pode acabar de mãos dadas com as dídivas da inclusão (SEN, 2015).

Dessa forma, faz-se necessário apresentar um conceito básico do que seja interculturalidade na educação, visto que a interculturalidade pode ser entendida por diversos viés, então se entende como intercultural:

O conceito de interculturalidade tem forte relação com a educação, ambos apresentam uma necessidade e exigência da sociedade atual. A complexidade e multiculturalidade são fenômenos intrinsecamente ligados ao mundo dos dias de hoje, onde a globalização, migração, minorias e tentativa de hegemonias são realidades efetivas. A interculturalidade passa pois pelo desafio lançado pela globalização e suas implicações étnicas e culturais. Identidade, Homogeneidade e diversidade são os eixos definidores de interculturalidade, que tem na educação e suas instituições e agentes os meios de desenvolvimento. Os valores são os da paz, da cidadania, dos direitos humanos, da igualdade, tolerância e educação multicultural. A interculturalidade visa assim não apenas a formação mas também a integração dos grupos no todo. A interculturalidade pressupõe a educação democrática (INFOPÉDIA, 2003-2019).

Promover uma educação intercultural é combater a heterogeneidade, criada antes de Auschwitz a qual determinou os horrores daquele tempo, que significava a interdependência dos mandamentos ou normas que não foram assumidas pela razão, criando o que a psicologia determina como superego, consciência moral, que é o conteúdo desses compromissos (ADORNO, 2003).

É evitar o que foi observado na Alemanha depois da queda do Terceiro Reich, em que para ficar ao lado do poder é preciso curvar-se ao que é mais forte o que torna a execução desses compromissos impossível. Pois sem o respeito mútuo das culturas conflitantes por meio da interculturalidade a tendência é a promoção de ondas de xenofobia, em que os nacionais começam a idealizar a sua cultura como superior a cultura do migrante, que necessitou deixar seu país (ADORNO, 2003).

por meio do poder reflexível, a autodeterminação e a não participação (ADORNO, 2003). Assim, passamos ao próximo tópico no qual será examinado a interculturalidade nas escolas e instituições de ensino.

4 A INTERCULTURALIDADE NAS ESCOLAS

Para apresentar que a inclusão é uma prática política de governo na mentalidade, é preciso argumentar que é a educação que transforma as pessoas para operarem na lógica da inclusão. Então para entender a inclusão como um conjunto de proteção em que os in-

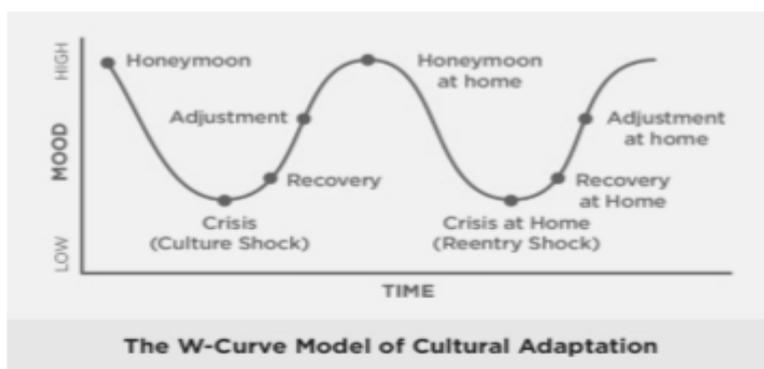
divíduos olhem para si e para outro sem utilizar uma referência de fronteiras que delimitam o lugar normal e anormal, do incluído e do excluído. São práticas educacionais diluídas na população (VEIGA-NETO; LOPES, 2007).

Adaptar-se culturalmente a uma nova cultura diversa é um processo, que na maioria das vezes é doloroso. Para compreender a dinâmica desta adaptação foram criados alguns modelos que tem como objetivo estabelecer o tempo e processo necessário para a pessoa assimilar os pontos de diferença de sua cultura com a nova a ser aprendida, estabelecendo as estratégias necessárias para superação dos desafios e uma construção construtiva de enfrentamento (WARD, 2005).

Nesse ponto são estabelecidos por Ward (2005), três modelos de adaptação, decorrentes do fenômeno da aculturação, que acontecem em uma pessoa que é exposta por um longo período de tempo à uma cultura diferente de sua natural. Dessa forma, três são os momentos-processos de adaptação: o primeiro é o do Estresse e Enfrentamento; o segundo, o da Aprendizagem e o terceiro é a Identificação Social.

O primeiro processo, do Estresse e Enfrentamento, é focado em questões afetivas que envolvem a adaptação cultural capazes para superar o choque cultural advindo do contato com o novo. Nesse ponto existe um gráfico que se faz necessário de ser apresentado para compreensão desse processo que é o modelo da Curva em U de Oberg (1854), um dos pioneiros nos estudos interculturais, que descreve as emoções vividas num período de experiência intercultural:

FIGURA 1 - Gráfico da experiência.



FONTE: AFS (2015).

Nesse gráfico é apresentado que o tempo em que o migrante passa numa cultural “estrangeira”, na qual ele começa sua experiência intercultural com altas expectativas, que seria uma “lua de mel” (*honeymoon*). Porém, quando esse período se encerra, a pessoa

passa pela crise, criada pelo choque cultural, quando os pontos de diferença cultural são mais latentes; após a superação dessa crise o migrante passa pela recuperação.

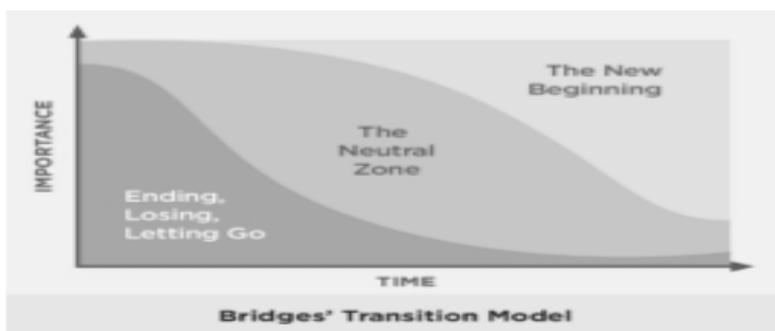
O ajustamento, quando é estabelecida uma perspectiva mais positiva e mais confortável na cultura de acolhimento (OBERG, 1894), e se o migrante retornar ao seu país, ele viverá novamente essas fases, visto que, o contato com a outra cultura formou um processo de aculturação, que será apresentado mais a frente (GULLAHORN; GULLAHORN, 1963).

Observa-se que o gráfico apresenta a imagem de um W. Essa inovação foi trazida por Gullahorn e Gullahorn (1963) que adicionam outro “U” ao modelo da Curva U, a fim de tornar mais atual, visto que Oberg não dispôs que o migrante poderia regressar à sua cultura. Então o segundo U descreve a experiência quanto ao regresso para casa.

Existe também o modelo de transição apresentado pelo Bridges (2004) que estabelece as transições por meio de ajustes culturais, que seriam visualizados em 3 fases: a primeira que simboliza o abandono de sua terra natal e da família (quebra dos vínculos culturais naturais), quando a pessoa apresenta um quadro de extrema tristeza; a segunda fase seria a zona neutra, na qual a pessoa começa a se desprender de suas origens culturais, e na qual é visualizado o sentimento de ansiedade, curiosidade e ceticismo; na última fase, a pessoa está apta para um novo começo, está mais aberta para aceitar a interculturalidade, pois seus sentimentos estariam mais estáveis.

Nessa última fase é capaz de abraçar uma nova informação cultural, e é neste ponto que a escola deverá apresentar a abertura para o contato intercultural, em que as informações das culturas conflitantes devem ser dispostas por meio do ensino da interculturalidade (BRIDGES, 2004).

FIGURA 2 - Gráfico da transição.



FONTE: AFS (2015).

Bridges (2004), afirma que alguma fase pode ser predominante no processo de adaptação cultural por meio da intercultural, porém ele argumenta que ao processo de adap-

tação de migrantes as três fases irão aparecer ao longo do tempo, independentemente da situação migratória da pessoa, do quanto o ambiente que o acolhe seja positivo etc., visto que a pessoa passará necessariamente pelo processo de adaptação.

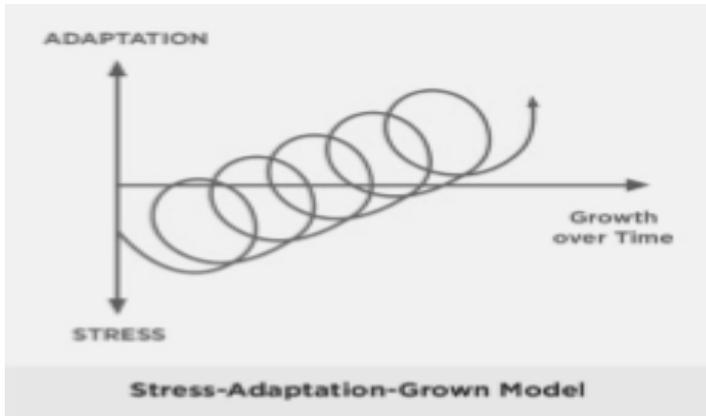
Nesse ponto, ele orienta três estratégias a serem seguidas pela pessoa, que servem como apoio aos migrantes que estão se adaptando à cultura. Essas estratégias podem ser usadas pela escola que pretende trabalhar com o viés da interculturalidade: primeiramente deve-se demonstrar preocupação pelos sentimentos e pensamentos da pessoa; segundo deve-se estabelecer uma comunicação clara sobre os pontos que irão acontecer e os aspectos da própria cultura; e por último tentar se conectar ao estudante mediante o compartilhamento de experiências (BRIDGES, 2004).

Nesse ponto, utiliza-se a experiência vivida nas escolas inseridas no Programa Escolas Interculturais de Fronteira (PEIF), cujo intuito é de integrar as populações das fronteiras do estado de Mato Grosso do Sul, que são com dois países latino-americanos, Paraguai e Bolívia, levando em consideração a dinâmica dessa região, onde, segundo o Censo de 2013, eram encontradas quase 14 mil escolas em três níveis de educação, e mais de 2 milhões de estudantes. Nessas escolas pode ser visualizada uma diversidade cultural e linguística (TORCHI; SILVA, 2014).

Durante a vigência desse programa, uma das escolas atendidas, na escola estadual João Brembatti Calvaso em Ponta Porã, composta por mais de 80% de estudantes paraguaios, pode ser vista uma boa integração dos estudantes por meio do ensino intercultural. Analisando com o viés do modelo de Bridges, é visualizado que o sucesso se deu, porque foram exploradas, ainda que indiretamente as estratégias interculturais de transição, uma vez que foram respeitados os sentimentos dos alunos dessa escola, estabelecendo por meio de histórias e conversas uma comunicação clara dos aspectos culturais, por meio dos símbolos da língua hispânica e guarani, e após era feita a conexão entre os estudantes e os professores mediante a criação de um dicionário de espanhol, português e guarani (TORCHI; SILVA, 2014).

Outro modelo que aborda a adaptação cultural de migrantes é apresentado pelo Young Yun Kim (2001), que dispõe que o estresse está ligado à proporção que a pessoa se adapta culturalmente e conforme aumenta seu crescimento pessoal de forma gradativa por meio de um espiral. Portanto, aquele que está diante de uma nova cultura alternará suas experiências estressantes enquanto tenta adaptar-se como um desafio do qual irá resultar o seu eventual crescimento. Então, quanto maior o estresse vivido maior será o nível de adaptação.

FIGURA 3 - Gráfico da adaptação x Estresse.



FONTE: AFS (2015).

Esse modelo importa-se com os desafios que o estudante intercultural enfrentará são importantes para seu crescimento pessoal, portanto a experimentação de novos desafios proporciona o aprendizado e a adaptação cultural. É observado um processo contínuo no qual o estudante não voltará para o ponto de partida, mas continuará em constante crescimento e aprendizagem conforme a espiral cresce (KIM, 2001).

Nesse sentido pode ser utilizado como exemplo de interculturalidade a Faculdade Intercultural da Unemat, que estabeleceu por meio de ações pioneiras para a formação de profissionais indígenas por meio do respeito das características dos povos originários. Porém, também apresentando certa articulação o movimento indígena, discutindo o território dos povos indígenas, valorização da identidade e cultura, diálogos interculturais entre diferentes conhecimentos, saberes, valores e princípios cosmológicos dos povos originários do Brasil (CENÁRIOOMT, 2019).

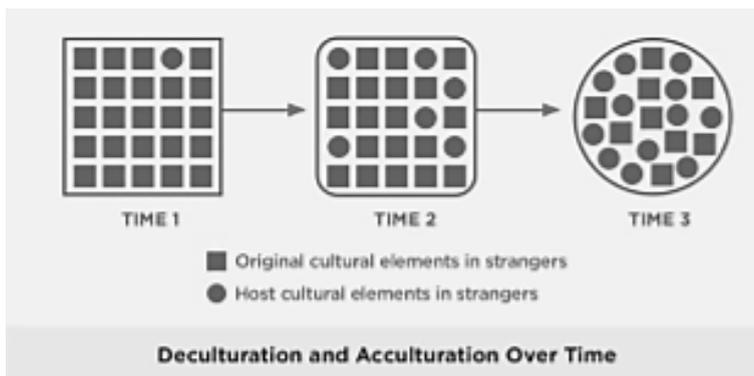
Ao utilizar o modelo de Kim (2004) nesse caso, observa-se que o desenvolvimento de discussões envolvendo questões territoriais irá proporcionar o aumento do estresse por parte dos estudantes indígenas proporciona a experimentação de novos desafios que levarão ao aprendizado e a adaptação cultural por meio da interculturalidade.

A partir desse ponto, é possível discutir a aprendizagem cultural que é um modelo comportamental em que se visualiza a aquisição de conhecimentos e habilidades sociais que são necessários para uma adaptação e integração de uma pessoa à uma sociedade, sendo como pontos determinantes o conhecimento da língua local, das regras sociais e da linguagem não verbal (KIM, 2001).

A aprendizagem cultural traz consigo um mal, que é a aculturação e desculturação do migrante, e para explicar essa situação vivida por uma pessoa que fica por um longo

período vivendo diante uma cultura de acolhimento, Young Yun Kim (2001), apresenta um gráfico de Desculturação e Aculturação que demonstra que essa pessoa começa a incorporar esses aspectos culturais aos seus, atingindo desde suas crenças aos comportamentos.

FIGURA 4 - Gráfico sobre Aculturação.



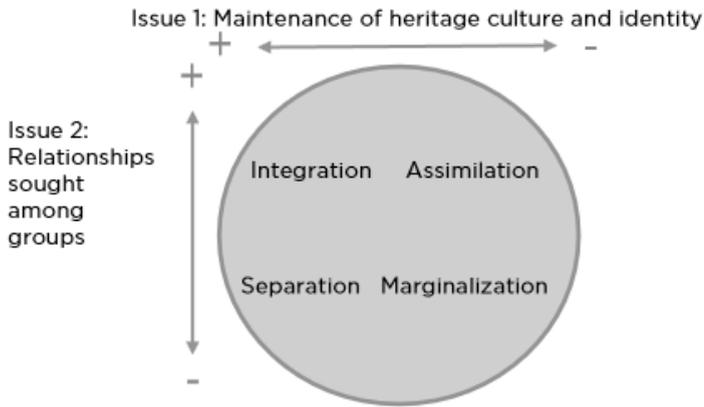
FONTE: AFS (2015).

Observa-se que o migrante montará seus pensamentos ao modo que sua visão de mundo se ajusta para acomodar novos e velhos valores culturais, normas e comportamentos, resultando em uma nova identidade cultural. Nesse ponto a escola intercultural deverá atentar-se às experiências dos alunos, a fim de que possam ajudar os estudantes a superar o Tempo 1 para o Tempo 2 sem que ocorra o fenômeno completo da aculturação (KIM, 2001).

Evitar que ocorra uma aculturação completa é colaborar para que seja mantida a identificação social do migrante, estrutura cognitiva que consiste no modo com o qual o indivíduo se vê diante da sociedade e como é visto por seu grupo, formando assim estereótipos e até permitindo que exista uma discriminação quanto à sua identidade cultural. Portanto, deve ser assunto de preocupação das escolas interculturais o deslocamento das identidades individuais, culturais e sociais, fenômeno inerente à experiência intercultural (BERRY, 2001).

Como a aculturação é inevitável no sistema de aprendizagem intercultural, Berry (2001) buscou explicar como ocorre esse fenômeno, apontando as atitudes e os resultados que são obtidos quando existe a interação cultural. Primeiramente ele estabelece que: *O alcance das pessoas que procuram (ou evitam) o contato com pessoas fora de seu próprio grupo. E o alcance das pessoas que desejam manter (ou desistir) o seu patrimônio cultural e identidade.* Ao estabelecer esses dois pontos de análise de aculturação foram descobertos que serão visualizadas quatro estratégias, que são apresentadas por meio de um modelo.

FIGURA 5 - Modelo de aculturação.



J. Berry's model of acculturation

FONTE: AFS (2015).

Este modelo supõe que as pessoas sejam livres para escolher as estratégias de interação cultural, lembrando que a liberdade não é algo dito como regra, dependendo das circunstâncias políticas e sociais da cultura de acolhimento.

Portanto, quando um indivíduo que não pertence ao grupo dominante pretende estabelecer contatos com os demais seres culturais, mas não contribui para que seja mantida sua identidade cultural, este estará apenas assimilando a cultura. Contudo, caso busque a interação e deseje manter sua cultura, ocorrerá à integração social.

Quando o indivíduo não pretende realizar nenhuma interação com pessoas de fora de seu grupo social, estará ocorrendo a separação cultural. Também é possível haver a marginalização, quando não é permitido ao migrante uma interação intercultural ou que preserve suas características culturais.

A integração social de migrantes depende da criação, por parte do governo e da sociedade, de estratégias que estabelecem valores básicos à sociedade maior, que acolhe o grupo não dominante, modificando as instituições nacionais atendendo as necessidades de todos os grupos que convivem, tornando a sociedade plural (BERRY, 1997).

É nesse ponto que surge a necessidade de usar do modelo de interculturalidade, que apresenta precondições para sua eficácia, sendo essas: aceitação da diversidade cultural, ou seja, a criação da ideologia multicultural positiva; a diminuição dos níveis de preconceito, em que o etnocentrismo, o racismo e a discriminação são combatidos; o incentivo à realização de atitudes mútuas positivas; a criação de um sentimento que liga e

identifica todos os grupos como um só. Então, diante desses requisitos, observa-se que seria a interculturalidade uma saída lógica para o sucesso da integração social dos migrantes (BERRY, 1997).

Dessa forma, entende-se que o sucesso da integração social dos migrantes só é possível diante de uma sociedade aberta e inclusiva, que tenha como premissa a diversidade, na qual ocorra a acomodação mútua cultural em que a pessoa tenha o direito de viver conforme sua diversidade diante todos os grupos (BERRY, 1997).

Em decorrência da globalização, os estados liberais entenderam a necessidade de promover a inclusão como uma forma de controle social, controlando as informações e o mercado, garantindo aos indivíduos condições econômicas, de saúde e de educação, criando o sentimento de possibilidade de mudança de status, e de condição de vida, pois esse é o jogo do mercado, no qual o *Homo Oeconomicus* e a sociedade civil para Foucault formam um mesmo conjunto de tecnologias de governamentalidade (VEIGA-NETO; LOPES, 2007).

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Os fluxos migratórios internacionais estão cada vez mais intensos, sendo motivados na maioria das vezes por questões políticas e econômicas. Os migrantes precisam ser integrados na sociedade que os acolhe, e esse acolhimento se dá por meio de modelos de aculturação que advêm do choque cultural, lembrando que a medicina classifica esse choque como um transtorno de adaptação.

Na primeira seção foram apresentadas as definições teóricas de choque cultural, fazer essa análise é necessário, pois, justifica a necessidade da promoção da integração social dos migrantes que estão em processo de acomodação no país, uma vez que essa condição pode impedir sua adaptação, visto que atinge sua capacidade social.

Na segunda seção foram abordadas as questões de interculturalidade, multiculturalidade e suas implicações a fim de justificar a necessidade de se pensar em uma educação intercultural, visando promover a integração social dos migrantes que estão no processo de adaptação cultural. Já na última seção, foram apresentados gráficos criados por teóricos da psicologia intercultural, que analisaram como a interculturalidade escolar é um fator positivo para a realização da integração social dos migrantes e que utilizaram exemplos interculturais que surtiram efeitos positivos, tais quais a escola intercultural de fronteiras no Mato Grosso do Sul e a universidade intercultural indígena no Mato Grosso.

Em síntese, ao realizar a integração social dos migrantes por meio da educação só será possível se esta for pensada na perspectiva da interculturalidade, ou seja, em um ambiente em que as características culturais de cada grupo sejam respeitadas e incluídas,

analisando o choque cultural não como um impedimento, mas como um meio de se compreender a interculturalidade mediante a experiência de cada indivíduo em uma educação que integra e inclui.

REFERÊNCIAS

- AFS, Intercultura. **Modelos de Adaptação Cultural**. Rio de Janeiro: Intercultural Link, 2015.
- ACNUR. **Manual de Procedimentos e Critérios**: para a Determinação da Condição Refugiado de Acordo com a Convenção de 1951 e o Protocolo de 1967 Relativos ao Estatuto dos Refugiados. 2011.
- ADORNO, Theodor W. Educação após Auschwitz. p. 119-138. In: **Educação e Emancipação**. 3. ed. Tradução de Wolfgang Leo Maar. São Paulo: Paz e Terra, 2003.
- ARENDT, Hannah. **Nós, os Refugiados**. Versão traduzida por Ricardo Santos. Covilhã, Portugal: Ed. LusoSofia: Press. 1943
- CENÁRIOMT, Redação. **Faculdade Intercultural da Unemat garante a autonomia indígena na educação escolar**: A Unemat já formou em nível de graduação 450 professores indígenas. 2019. Disponível em: <https://www.cenariomt.com.br/2019/04/19/faculdade-intercultural-da-unemat-garante-a-autonomia-indigena-na-educacao-escolar/>. Acesso em: 14 jun. 2019.
- COULANGES, Fustel de. **A Cidade Antiga**. São Paulo: Martin Claret, 2009. (Ouro). Tradução Roberto Leal Ferreira.
- CENSO, Escolar da Educação Básica 2013: **resumo técnico** / Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. – Brasília : O Instituto, 2014. 39 p. : tab.
- TORCHI, Gicelma da Fonseca Chacarosqui; SILVA, Crisliane Patricia da. A Expansão do Programa Escolas Interculturais de Fronteira no Estado de Mato Grosso do Sul. **Revista Geopantanal**, Corumbá, v. 9, n. 17, p. 33-46, jul. 2014. Semestral. DOSSIÊ: FRONTEIRA, IDENTIDADE E TERRITÓRIO.
- BYRNE, Silvana Sapyras. Choque cultural: aprenda a se adaptar às diferenças. **Pressabroad**, Dublin, 09 fev. 2016. Disponível em: <http://www.pressabroad.com/choque-cultural-aprenda-se-adaptar-com-diferencas/>. Acesso em: 30 jun. 2019.
- BERRY, John W. Immigration, Acculturation, and Adaptation. **Applied Psychology**, [s.l.], v. 46, n. 1, p.5-34, Jan. 1997. Wiley. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1111/j.1464-0597.1997.tb01087.x>. Acesso em: 20 jun. 2019.
- BERRY, John W. A Psychology of Immigration. **Journal Of Social Issues**, [s.l.], v. 57, n. 3, p. 615-631, set. 2001. Wiley. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1111/0022-4537.00231>. Acesso em: 10 maio. 2019.
- BRIDGES, William. **Transitions: Making Sense of Life's Changes**. 2. ed. rev. e atual. Boston: da Capo Lifelong Books, 2004. 194 p.

GULLAHORN, John T.; GULLAHORN, Jeanne E. An Extension of the UCurve Hypothesis. **Journal Of Social Issues: A Journal of the Society for the Psychological Study of Social Issues**, San Diego, v. 19, n. 3, p. 33-47, July, 1963.

GUERRA, Sidney. A nova Lei de Migração no Brasil: Avanços e Melhorias no Campo dos Direitos Humanos. **Revista de Direito da Cidade**, v. 9, n. 4, p. 1736, ISSN 2317-7721, out. 2017.

INFOPÉDIA. Interculturalidade in Artigos de apoio Infopédia. Porto: Porto Editora, 2003-2019. Disponível em: [https://www.infopedia.pt/apoio/artigos/\\$interculturalidade](https://www.infopedia.pt/apoio/artigos/$interculturalidade). Acesso em: 30 jun. 2019.

KIM, Young Yun. **Becoming Intercultural: An Integrative Theory of Communication and Cross-Cultural Adaptation**. Thousand Oaks, California: Sage Publications Inc., 2001. 321 p.

LIVIO, Thiene Salazar; LAMEU, Joelma do Nascimento; SOUZA, Wanderson Fernandes de. Clinical intervention for adjustment disorder: a systematic review. **Revista Brasileira de Terapias Cognitivas**, [S.L.], v. 9, n. 2, p. 93-100, 2013. GN1 Genesis Network. <http://dx.doi.org/10.5935/1808-5687.20130013>

SEN, Amartya. **Identidade e violência: a ilusão do destino**. Tradução de José Antônio Arantes. São Paulo: Iluminuras: Itaú Cultural, 2015.

SKLIAR, Carlos. A Inclusão que É “Nossa” e a Diferença de É do “Outro”. In: RODRIGUES, David. **Inclusão e Educação: doze olhares sobre a educação inclusiva**. São Paulo: Summus editorial, 2006. P. 15-34.

OBERG, Kalervo. **Culture shock**. Indianapolis: Bobbs-merrill, 1954. (A-329).

VEIGA-NETO, Alfredo; LOPES, Maura Corcini. Inclusão e governamentalidade. **Educação & Sociedade**, [s.l.], v. 28, n. 100, p. 947-963, out. 2007. FapUNIFESP (SciELO). <http://dx.doi.org/10.1590/s0101-73302007000300015>. Acesso em: 20 jun. 2019.

WARD, Colleen; BOCHNER, Stephen; FURNHAM, Adrian. **The Psychology of Culture Shock**. 2. ed. Philadelphia, Pa: Taylor & Francis Inc, 2005. 371 p.

CAPÍTULO 12

O DIREITO AO ACESSO À INFORMAÇÃO SOB A PERSPECTIVA DA ACESSIBILIDADE

Inaê de Andrade e Silva¹

Rodrigo Vinícius Pereira²

Leonardo Santos Amâncio Cabral³

1 INTRODUÇÃO

A temática da legitimação do direito ao acesso à informação na perspectiva da acessibilidade é apresentada no presente capítulo por meio do estabelecimento de um diálogo com a literatura científica e com as normativas nacionais e internacionais relacionadas aos direitos das pessoas com deficiências⁴.

À luz dos preceitos da Convenção Internacional sobre os Direitos da Pessoa com Deficiência, dos objetivos da Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável e dos códigos da Lei Brasileira de Inclusão, o estudo também é incitado pelo preocupante panorama

¹ Graduanda do curso de Licenciatura em Educação Especial. Membro do Grupo de Pesquisa Identidades, Deficiências, Educação & Acessibilidade (GP-IDEA/CNPq). Universidade Federal de São Carlos. E-mail: inaeandrade16@gmail.com.

² Bacharel em Informática. Técnico em Tecnologia da Informação vinculado ao Departamento de Websites e Hospedagem da Secretaria Geral. Universidade Federal de São Carlos. E-mail: rodrigovi@ufscar.br.

³ Doutor em Educação Especial. Docente vinculado ao Departamento de Psicologia e ao quadro permanente do Programa de Pós-Graduação em Educação Especial da Universidade Federal de São Carlos (PPGEEs/UFSCar). Líder do Grupo de Pesquisa Identidades, Deficiências, Educação & Acessibilidade (GP-IDEA/CNPq). E-mail: prof.leonardocabral@gmail.com.

⁴ Adotaremos o termo deficiências (no plural), por compreendermos que uma pessoa nessa condição pode ter duas ou mais deficiências associadas. O Decreto nº 5.296 de 2 de dezembro de 2004 fazia menção a essa condição como deficiência múltipla. Contudo, em 2015, a Lei Brasileira de Inclusão (Estatuto da Pessoa com Deficiência), demarca que pessoa com deficiência é aquela “que tem impedimento de longo prazo de natureza física, mental, intelectual ou sensorial” (BRASIL, 2015, Art. 2º, grifo dos autores), invisibilizando a condição de associação entre duas ou mais deficiências.

apresentado pelo *Relatório Social Mundial 2020: desigualdade em um mundo em rápida mudança* e pela a histórica pandemia mundial de 2020 (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 2015; 2020a; BRASIL, 2009; 2015).

Em um país de dimensões continentais como o Brasil, particularmente no âmbito educacional⁵, as adversidades que esse cenário tem imposto sobre os profissionais da educação, em lidar com os estudantes com deficiências e, em muitos casos, juntamente de suas famílias, nunca estiveram tão evidenciadas.

Dentre os inúmeros desafios nos microcontextos locais, regionais e fronteiriços, está o de promover a superação de barreiras que dificultam ou impedem o direito constitucional cidadão de acesso às informações políticas, educacionais, científicas, culturais, de saúde e econômicas, em uma perspectiva biopsicossocial de acessibilidade valendo-se, inclusive, de tecnologias (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 2020b). Soma-se a isso, o fato de a multiplicidade de (in)formações e compreensões sobre o acesso à informação em ambientes virtuais estar pulsando incontáveis e necessárias reconduções, as quais precisam ser materializadas pelos atores das mais diversas realidades.

Isso porque, conforme indicam Kane (2008), Cavalcante *et al.* (2009), Martins (2009); Moreira *et al.* (2014) e Oliveira (2013), o arcabouço jurídico nacional e internacional ainda não tem respaldado, plenamente, os 24% da população brasileira constituída por pessoas com deficiência auditiva, intelectual, física, múltipla, surdocegueira ou visual, que podem ou não apresentar altas habilidades, superdotação e/ou Transtorno do Espectro Autista (TEA).

Em uma perspectiva biopsicossocial, somam-se as possíveis situações de vulnerabilidades potencializadas pelas interseccionalidades identitárias étnico-raciais, socioeconômicas, educacionais, políticas e culturais e, inclusive, as geradas pela falta de acesso à informação.

Sobre o direito ao acesso à informação via internet, especificamente, o censo de 2018 indica que cerca de 79% dos domicílios possuem acesso a esse recurso (IBGE, 2018). Ainda, segundo a 31ª Pesquisa Anual de Administração e Uso de Tecnologia da Informação nas Empresas, em todo o Brasil cada habitante tem cerca de 1,5 aparelhos portáteis, tais como smartphones, notebooks e/ou tablets (FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS, 2020).

Contudo, acesso à internet e a aparelhos portáteis não é sinônimo de acessibilidade e navegabilidade nos ambientes virtuais⁶. Segundo um recente estudo do Movimento

⁵ Consideram-se os níveis e etapas da Educação Básica e da Educação Superior e as modalidades da Educação Especial, da Educação de Jovens e Adultos, da Educação Profissional (Nível Básico, Nível Técnico e Nível Tecnológico), da Educação do Campo, da Educação Escolar Indígena, da Educação Escolar Quilombola, da Educação a Distância, bem como suas interfaces.

⁶ Segundo a Lei n. 13.146/2015, acessibilidade é a “possibilidade e condição de alcance para utilização, com

Web para Todos (MWPT), mesmo com existência da legislação que determina a acessibilidade digital, mais de 14 milhões de portais ativos no país possuem problemas estruturais que dificultam a navegação, o que significa que menos de 1% dos sites brasileiros são acessíveis para pessoas com deficiência (MOVIMENTO WEB PARA TODOS, 2019).

Esse panorama tem avultado a necessidade de as comunidades científicas da Educação e de áreas afins, como a Educação Especial e as Ciências da Computação, dialogarem sobre essas múltiplas condições. O intuito desse movimento deve ser, fundamentalmente, o de subsidiar as sociedades no processo de reduzir divergências, superar e eliminar barreiras para a legitimação do direito constitucional de acesso à informação, particularmente em ambientes virtuais.

2 ACESSIBILIDADE DIGITAL NA *WORLD WIDE WEB*

A acessibilidade digital na *World Wide Web*⁷ pode ser compreendida como a utilização de recursos de tecnologias que, conectadas à internet, devem possibilitar a concretização da autonomia, da eficiência e da eficácia no acesso à informação, na usabilidade, na liberdade de comunicação social, acadêmica e científica para a aquisição e troca de informações e conhecimentos.

Para que isso ocorra, contudo, é fundamental que se superem barreiras atitudinais, tecnológicas, ergonômicas, na informação e na comunicação (DIAS, 2002; SANTOS; GUIMARÃES, 2007; GUIMARÃES, 2009; BRASIL, 2015). Além disso, importa considerar a diversidade de características, sejam necessidades e/ou potencialidades, apresentadas pelas pessoas com deficiência na utilização de equipamentos eletrônicos e navegabilidade.

Os mais recentes dados censitários do IBGE indicam que, dentre a população com deficiências, há predominância de pessoas com deficiência visual (baixa visão ou cegueira), seguida de pessoas com deficiência física, deficiência auditiva, deficiência intelectual, deficiência múltipla e surdocegueira, respectivamente. Contudo, cumpre destacar que a condição de deficiência não é uma característica estática e isolada e está inerente ao desenvolvimento humano em uma perspectiva biopsicossocial (BRASIL, 2007; IBGE, 2010; ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DA SAÚDE, 2011).

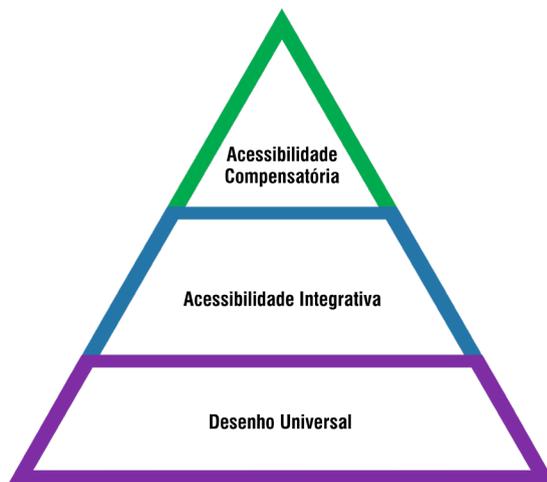
segurança e autonomia, de [...] informação e comunicação, inclusive seus sistemas e tecnologias, [...] tanto na zona urbana como na rural, por pessoa com deficiência ou com mobilidade reduzida;" (BRASIL, 2015). Nesse sentido, quando a Organização Mundial da Saúde expõe que a deficiência é complexa, dinâmica, multi-dimensional e questionada, destaca que uma pessoa pode potencializar sua condição de deficiência à medida que se encontra com as barreiras impostas pela sociedade (OMS, 2011).

⁷ *Web*, palavra inglesa que significa teia ou rede, é um sistema de informações interligadas por hipermídia (hiperligações em forma de texto, vídeo, som e outros conteúdos digitais) que, por meio de conexão à internet e da utilização de um navegador, permitem que os usuários acessem o conteúdo. Cumpre destacar que o significado de web passou a designar a rede que conecta computadores por todo mundo, a *World Wide Web* (WWW).

Ainda assim, conforme indicam Galvão e Damasceno (2000), Guimarães (2009), Oliveira (2009), Feliciano (2010) e Borges e Mendes (2018), importa considerar que, predominantemente: a) as pessoas com deficiência visual tendem a necessitar de informações que sejam evidenciadas com contrastes adequados, ou mesmo que sejam possíveis de serem ouvidas ou tateadas; b) as pessoas com deficiência física podem demandar de ergonomia e recursos de tecnologia assistiva; c) as pessoas com deficiência auditiva podem não ter a Língua Portuguesa como primeira língua, a qual apresenta consideráveis diferenças em relação à Língua Brasileira de Sinais (Libras).

Contudo, a depender das necessidades e potencialidades dos sujeitos, importa considerar diferentes níveis de acessibilidade que, segundo Ebersold (2020), distinguem-se conforme disposto na figura 1:

FIGURA 1 - Níveis de Acessibilidade, a depender das necessidades e potencialidades de cada sujeito.



FONTE: Elaboração própria.

A figura 1, representada por um triângulo subdividido em três níveis, tem em sua base o Desenho Universal, seguida da Acessibilidade Integrada e da Acessibilidade Compensatória, respectivamente, cujas definições podem ser compreendidas como:

a) *Acessibilidade Compensatória*: direcionada aos sujeitos com deficiências com comprometimentos severos no âmbito da deficiência intelectual, da deficiência múltipla, da surdocegueira e do TEA e que podem necessitar de apoio de outras pessoas para que o sujeito consiga realizar alguma atividade;

b) *Acessibilidade Integrativa*: visa prover usabilidade mais eficaz aos sujeitos com deficiências sensoriais (deficiência auditiva ou deficiência visual), deficiência física, defi-

ciência intelectual moderada e/ou com TEA, por meio de softwares complementares ao sistema operacional já existente e/ou por meio de hardwares (acionadores, mouses oculares, dentre outros);

c) *Desenho Universal*: visa, desde o planejamento de qualquer recurso ou estratégia, prover funcionalidades que atendam à maioria das especificidades da maior parte dos sujeitos e que não demandam apoios integrativos ou compensatórios adicionais.

Enquanto a acessibilidade compensatória precisa ser pensada, planejada, executada, gerenciada e avaliada para, no máximo, 5% da população com deficiência e a acessibilidade integrativa para, no máximo, cerca de 15%, é possível inferir que o desenho universal é voltado para cerca de 80% da população com deficiência, presumindo-se que deva ser acessível a todos os outros demais cidadãos, incluindo crianças e idosos.

Com o objetivo de garantir a acessibilidade, portanto, na perspectiva mais próxima à do desenho universal em sites e ambientes on-line, o governo federal disponibilizou um Modelo de Acessibilidade em Governo Eletrônico (e-MAG). Em conformidade com os padrões internacionais, suas orientações visam a implementação da acessibilidade de maneira fácil e coerente com as necessidades brasileiras, as tecnologias disponíveis, os diferentes níveis de escolaridade, de experiências na utilização do computador e faixas etárias (BARBOSA; SILVA, 2010; KIMURA, 2018; RIBEIRA; POZZOBON; SAYAGO, 2019; RODRIGUES; SOUZA, 2020, RYSAVY; MICHALAK, 2020).

Além disso, destacam-se outros aspectos como: a) a linguagem de programação, que deve ser em HTML, XML, XHTML e CSS para garantir a compatibilidade do ambiente com todos os tipos de navegadores, softwares e dispositivos móveis; b) a ordem de desenvolvimento dos elementos do site; c) a avaliação de acessibilidade por meio de softwares e usuários; d) contrastes; e) linguagem gramatical; e f) *leiaute*⁸ da página.

Com base nessas orientações e em discussões realizadas junto às próprias pessoas com deficiências, ao Grupo de Pesquisa Identidades, Deficiências, Educação & Acessibilidade (GP-Idea/CNPq), o Departamento de Website e Hospedagem da Universidade Federal de São Carlos (DeWeb/UFSCar) e ao Instituto Federal de São Paulo – Campus São Carlos (IFSP-São Carlos)⁹, o esforço cooperativo tem sido o de desenvolver ambientes

⁸ A grafia “leiaute” pode ser melhor decodificada por leitores de tela do que o termo em inglês, *layout*. Esse é outro cuidado de acessibilidade: dar preferência para a utilização de termos que já foram reconhecidamente traduzidos para a língua portuguesa.

⁹ A cooperação com o envolvimento do Instituto Federal de São Paulo – Campus São Carlos voltou-se, especificamente, para desenvolvimento de ambientes virtuais acessíveis no âmbito do projeto intitulado “JobSkills: tecnologia de apoio para o acesso de estudantes universitários com deficiências no mercado de trabalho” (Universal CNPq, processo n. 431096/2016-3) desenvolvido pelo GP-Idea/CNPq/UFSCar. Contudo, no presente capítulo, o foco da narrativa está voltado ao processo de desenvolvimento de websites do GP-IDEA junto à DeWeb/UFSCar.

virtuais na perspectiva da acessibilidade, compreendendo-se a importância de garantir e legitimar o direito cidadão do acesso à informação.

3 CONSTRUÇÃO COOPERATIVA DE AMBIENTES VIRTUAIS ACESSÍVEIS

A difusão de premissas e caminhos construídos a partir de práticas empíricas e científicas poderão, em nossa compreensão, contribuir com o processo de desenvolvimento de websites na perspectiva da acessibilidade em nosso país. Isso porque são evidentes, para muitos, as complexidades que a acessibilidade digital implica no processo de legitimação do direito de acesso à informação das pessoas com deficiências e no reconhecimento de suas diferenças.

No sentido de oferecer subsídios, portanto, às diversas comunidades, foram reunidos e sistematizados os aspectos fundamentais identificados no processo de construção cooperativa de três ambientes virtuais acessíveis¹⁰: o site do GP-Idea; o Portal de Trabalhos de Conclusão de Curso (TCC) da Licenciatura em Educação Especial¹¹; e o aplicativo JobSkills para transição de pessoas com deficiência no mercado de trabalho.

Esse processo, cumpre destacar, foi inspirado na perspectiva da Tecnologia Instrucional que, de acordo com Morais (2020), pode ser compreendida como um campo de conhecimento interdisciplinar em que a atuação cooperativa, interdependente e multi-vetorial de seus elementos constituintes contribui para a promoção da acessibilidade, na perspectiva biopsicossocial, no âmbito dos domínios do planejamento, desenvolvimento, implementação, gerenciamento e avaliação.

3.1 Planejamento

Para desenvolver um ambiente virtual na perspectiva da acessibilidade, é fundamental que profissionais especializados nas áreas relacionadas à informática e tecnologias, à Educação Especial e as próprias pessoas com deficiências sejam envolvidos no planejamento e construção do site. Isso porque, segundo Seels e Richey (1994), se o planejamento não considerar, em uma perspectiva biopsicossocial, os aspectos estruturais, organizacionais, econômicos, sociais e culturais dos diferentes contextos, sua implementação pode encontrar entraves em, no mínimo, uma de suas quatro subáreas teórico-práticas, a

¹⁰ O site do GP-IDEA é www.idea.ufscar.br; o site do Portal TCC é <http://www.tcceesp.ufscar.br/>. Para saber mais sobre o aplicativo JobSkills, acesse: <http://www.idea.ufscar.br/projetos/pesquisa/pesquisas-financiadas-por-editais-publicos>.

¹¹ O Portal TCC está em fase de finalização para o início dos testes e verificações de partes responsivas do site. Ainda assim, cumpre destacar que muitos dos princípios que fundamentaram o site do GP-Idea foram adotados para o Portal TCC.

saber: a) Planejamento de Sistemas Instrucionais; b) Planejamento para a Transmissão de Mensagem; c) Estratégias Instrucionais; e d) Características do Usuário.

Nesse sentido, reuniões para se discutir e definir o leiaute do site; suas cores e contrastes; o número de menus; suas respectivas funções; seu conteúdo, disposições e formatos; tiveram como base as recomendações do e-MAG e do W3C, leitura de contexto, bem como as sugestões das próprias pessoas com deficiências.

3.2 Desenvolvimento e Implementação

Os domínios de desenvolvimento e de implementação estão estreitamente relacionados no processo de legitimação do direito ao acesso à informação. Isso porque, enquanto o desenvolvimento do ambiente virtual é impulsionado pelo planejamento da transmissão das informações, a implementação envolve as tecnologias, os recursos humanos, tempos, espaços, as normativas e estratégias de monitoramento e avaliação (MORAIS, 2020).

Para além das orientações normativas e consensos alcançados com base nos diálogos, um dos principais desafios foi compreender como transformar¹² e disponibilizar um grande volume de documentos em formatos acessíveis, tanto devido à própria demanda de trabalho que isso gera, quanto pelas questões de direitos autorais.

3.3 Gerenciamento e Avaliação

Fundamentalmente, o gerenciamento envolve o controle dos processos e dos recursos disponível, com base no planejamento, na organização, na coordenação e na supervisão, de acordo com Roldão e Almeida (2018), pode ser compreendido como:

Um processo de tomada de decisões orientado para as finalidades que se pretendem atingir. Trata-se, portanto, de um processo que implica analisar a situação que se apresenta e confrontá-la com o que se pretende conseguir. Dessa análise resulta a identificação de alguns caminhos possíveis, que têm de ser ponderados quanto à sua viabilidade, possibilidades de sucesso, riscos, etc. Perante essas vias possíveis, quem gere, decide optar por uma, e aplicá-la. Essa aplicação deve ser monitorada e avaliada de forma constante para permitir mudar de rumo ou introduzir ajustamentos a todo o tempo, sob pena de comprometer o resultado pretendido (p. 18).

¹² Segundo as recomendações do e-MAG (2014), particularmente com base na “Recomendação 3.5 – Descrever links clara e sucintamente” e na “Recomendação 3.8 – Disponibilizar documentos em formatos acessíveis”, os documentos devem ser disponibilizados em formatos acessíveis, as principais opções indicadas são o HTML ou o ODT, além disso o documento pode ser disponibilizado em formato PDF caso haja também os outros dois primeiros formatos. Optou-se, consensualmente, por se disponibilizar os arquivos em formato ODT e PDF, indicando sempre o tamanho em *kilobytes* (kB) de ambos os arquivos.

A avaliação, por sua vez, de acordo com Seels e Richey (1994) e Morais (2020), é constituída pela análise de variáveis previamente definidas. Nesse processo, os ambientes virtuais foram verificados não somente pelos validadores eletrônicos de acessibilidade, mas por todo o grupo de pesquisa, além dos profissionais envolvidos, o que possibilitou novas adequações e ajustes. Com base nesses procedimentos, é possível elencar as premissas que podem fundamentar a construção de ambientes virtuais acessíveis.

4 PREMISSAS E ORIENTAÇÕES DE ACESSIBILIDADE

Os sites foram desenvolvidos na perspectiva do desenho universal, visando reconhecer as subjetividades e a pluralidade dos usuários, com a finalidade de oferecer uma navegabilidade amigável e acessível, sem radicalidades nas decisões.

Fundamentalmente, contam com as orientações do *W3C Web Accessibility Initiative*; do e-MAG – Modelo de Acessibilidade em Governo Eletrônico; da legislação vigente¹³; e, empiricamente, com as indicações de usabilidade e navegabilidade relatados predominantemente por seus usuários com deficiência.

Assim, ao reunir e sistematizar as principais orientações de acessibilidade, é possível elencar que:

- Durante a navegação, não é aconselhável que os menus abram novas instâncias sem a solicitação do usuário;
- Quando houver siglas, abreviaturas e palavras incomuns, é importante apresentar suas definições, caso os próprios conteúdos não o façam. Isso reforça a importância da utilização de linguagem mais simples e acessível;
- Os documentos devem ser disponibilizados em formatos acessíveis: PDF (*Portable Document Format*) e/ou ODT (*Open Document Format*);
- Em relação aos artigos científicos, importa disponibilizá-los por meio dos links em seus respectivos periódicos, particularmente na página do artigo em XML, HTML ou JACS¹⁴;
- As imagens presentes no site devem contar com o texto alternativo, com suas respectivas descrições;
- O redimensionamento do conteúdo do site (para tablets e celulares, por exemplo) deve ser permitido sem perda de funcionalidade;

¹³ Lei n. 10.098 de 19 de dezembro de 2000; Lei n. 10.436, de 24 de abril de 2002; Lei n. 12.527, de 18 de novembro de 2011; Lei n. 13.146 de 6 de julho de 2015; Decreto n. 5.296, de 2 de dezembro de 2004; Decreto n. 6.949 de 25 de agosto de 2009; Decreto de n. 7.724, de 16 de maio de 2012; Portaria n. 3, de 7 de maio de 2007; Comitê Brasileiro (CB-40) da Associação Brasileira de Normas Técnicas-ABNT.

¹⁴ O intuito de utilizar os links que encaminham diretamente aos periódicos é, também, o de fomentar a divulgação e o acesso direto a essas fontes.

- É fundamental que seja disponibilizado um canal de comunicação (e-mail, formulário, telefone) para que os usuários do site possam enviar aos gestores do ambiente notificações sobre identificação e descrição de erros de entrada de dados e sugestões;

Ainda que reconheçamos e pesquisemos, dentre outras temáticas, questões de diversidade de identidades de gênero e sexualidades, não há um consenso sobre as variações gramaticais referentes ao público LGBTQIAP+. Diante disso, considerando que os leitores de tela para pessoas com deficiência visual, os avatares (VLibras, HandTalk, etc.) para pessoas surdas, as pessoas com dislexia e as pessoas com TEA podem apresentar dificuldades em ler essas variações (gêneros binários e transbinários, representados pelos caracteres x, i, @, dentre outros), desse modo:

- Sugere-se por manter a gramática binária (sexo feminino e masculino) nos textos do site;
- Caso seja necessário aumentar ou reduzir a fonte, é indicado que se evite inserir recursos de scripts e *cookies* nos sites. A camada desse comportamento deve ser opcional, pois não é garantido que funcione em todos os dispositivos¹⁵;
- É importante indicar no site quais os atalhos de teclado para navegação, a depender de cada navegador web (Chrome, Internet Explorer, Edge e Firefox utilizando Windows e Safari utilizando MAC OS);
- É recomendável que estejam disponíveis alternativas que traduzam conteúdos digitais (texto, áudio e vídeo) aos usuários surdos;
- É fundamental que o site conte com a avaliação manual de acessibilidade, realizada por meio da indicação continuada de elementos de compreensão e usabilidade, por parte de usuários;
- A realização da avaliação automática deve contar com ferramentas que validam o código *HyperText Markup Language* - HTML (tradução: Linguagem de Marcação de Hipertexto) e *Cascading Style Sheets* - CSS (tradução: Folha de estilo em cascata) do ambiente virtual, a saber: *WAVE Web Accessibility Evaluation Tool*; *W3C Markup Validation Service*; e *W3C CSS Validation Service*.

¹⁵ Para esse aspecto, sugere-se a consulta ao item 3.5 da Cartilha de Codificação para Padrões Web em Governo Eletrônico e-PWG. Disponível em: <http://epwg.governoeletronico.gov.br/cartilha-codificacao#s3.5>. Acesso em: 20 jun. 2020.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A legitimação do direito de acesso à informação é identificável processualmente, à medida em que os usuários com e sem deficiência vivenciam a usabilidade dos ambientes virtuais. Isso indica que a promoção da acessibilidade é um processo dinâmico, o qual necessita de uma constante retroalimentação da relação entre usuários, desenvolvedores e gerenciadores no processo de identificação de facilitadores e impeditivos.

Contudo, enquanto o direito ao acesso à informação for negado ou violado por mais de 99% dos sites brasileiros, mais vulneráveis e menos autônomas estarão as pessoas com deficiência nos diversos contextos sociais, sobretudo nos âmbitos da saúde, da educação e da segurança.

O caminho para uma sociedade que promova a acessibilidade na produção e difusão de informações, então, deve ser construído com planejamentos a curto, médio e longo prazos. Isso poderá contribuir, inclusive, para que outras parcelas da população tenham acesso à informação de maneira mais democrática, na perspectiva biopsicossocial.

Nesse sentido, indica-se que questões inerentes ao acesso à informação e ao desenvolvimento de ambientes on-line acessíveis sejam mais investigadas e difundidas, com a efetiva participação das pessoas com deficiência em todo o processo.

REFERÊNCIAS

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE NORMAS TÉCNICAS. Comitê Brasileiro da Acessibilidade (CB-40). s.d.

BARBOSA, Simone Diniz Junqueira; SILVA, Bruno Santana da. **Interação humano-computador**. São Paulo: Elsevier Brasil, 2010.

BRASIL. Lei n. 10.098, de 19 de dezembro de 2000. Estabelece normas gerais e critérios básicos para a promoção da acessibilidade das pessoas portadoras de deficiência ou com mobilidade reduzida, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF. 2000. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/110098.htm. Acesso em: 23 nov. 2020.

BRASIL. Lei n. 10.436, de 24 de abril de 2002. Dispõe sobre a Língua Brasileira de Sinais - Libras e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF. 2002. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/110436.htm. Acesso em: 23 nov. 2020.

BRASIL. Lei n. 12.527, de 18 de novembro de 2011. Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal; altera a Lei n. 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei n. 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei n. 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF. 2011. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/12527.htm. Acesso em: 23 nov. 2020.

BRASIL. Lei n. 13.146, de 06 de julho de 2015. Institui a Lei Brasileira da Inclusão da Pessoa com Deficiência (Estatuto da Pessoa com Deficiência). **Diário Oficial da União**, Brasília, 2015.

BRASIL. Decreto n. 5.296 de 2 de dezembro de 2004. Regulamenta as Leis nos 10.048, de 8 de novembro de 2000, que dá prioridade de atendimento às pessoas que especifica, e 10.098, de 19 de dezembro de 2000, que estabelece normas gerais e critérios básicos para a promoção da acessibilidade das pessoas portadoras de deficiência ou com mobilidade reduzida, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 2004. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/decreto/d5296.htm. Acesso em: 23 nov. 2020.

BRASIL. Decreto n. 6.949 de 25 de agosto de 2009. Promulga a Convenção Internacional sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência e seu Protocolo Facultativo, assinados em Nova York, em 30 de março de 2007. Brasília: Casa Civil da Presidência da República/Subchefia para Assuntos Jurídicos. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/decreto/d6949.htm. Acesso em: 20 jun. 2020.

BRASIL. Decreto n. 7.724, de 16 de maio de 2012. Regulamenta a Lei n. 12.527, de 18 de novembro de 2011, que dispõe sobre o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do caput do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 2012. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/decreto/d7724.htm#:~:text=DECRETO%20N%C2%BA%207.724%2C%20DE%2016%20DE%20MAIO%20DE%202012&text=Regulamenta%20a%20Lei%20n%C2%BA%2012.527,216%20da%20Constitui%C3%A7%C3%A3o. Acesso em: 23 nov. 2020.

BRASIL. Portaria n. 3, de 7 de maio de 2007. Institucionaliza o Modelo de Acessibilidade em Governo Eletrônico - e-MAG no âmbito do Sistema de Administração dos Recursos de Informação e Informática - SISP. **Diário Oficial da União**: n. 7, Seção 1, Brasília, DF, 2007.

BORGES, W. F.; MENDES, E. G. Usabilidade de Aplicativos de Tecnologia Assistiva por Pessoas com Baixa Visão. **Revista Brasileira de Educação**, Especial Bauru, v. 24, n. 4, p. 483-500, 2018.

BRASIL. Ministério da Educação (MEC). **Atendimento Educacional Especializado**: deficiência visual. Brasília, 2007.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Padrões Web em Governo Eletrônico e-P-WG - Cartilha de Codificação. Disponível em: <http://epwg.governoeletronico.gov.br/cartilha-codificacao/#s3.5>. Acesso em: 20 jun. 2020.

CAVALCANTE, Fátima Gonçalves *et al.* Diagnóstico situacional da violência contra crianças e adolescentes com deficiência em três instituições do Rio de Janeiro. **Ciência & Saúde Coletiva**, Rio de Janeiro, v. 14, n. 1, p. 45-56, 2009.

DIAS, Cláudia. Auditoria da acessibilidade na Web. **Revista do TCU**, n. 91, 2002.

EBERSOLD, Serge. École inclusive, Société de la connaissance et Impératif d'accessibilité. **Carnets Rouges**, n. 18, 2020.

E-MAG. **Modelo de Acessibilidade em Governo Eletrônico**. 2014. Disponível em: <http://emag.governoeletronico.gov.br/>. Acesso em: 18 jun. 2020.

FELICIANO, Fábio Denilson de Oliveira. **Investigação de um modelo de avaliação da acessibilidade de portais na web**. 2010. 110 f. Dissertação (Mestrado em Ciência da Computação) – Centro de Informática, Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2010.

GALVÃO, Teófilo. A. Filho; DAMASCENO, L. L. **As Tecnologias da Informação e da Comunicação como Tecnologia Assistiva**, Brasília, PROINFO/MEC, 2000.

GUIMARÃES, A. D. S. **Leitores surdos e acessibilidade Virtual mediada por Tecnologias de Informação e Comunicação**. 2009. 71 p. Trabalho de Conclusão de Curso (Especialização) — Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Estado de Mato Grosso, Cuiabá, 2009.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Censo Demográfico 2010**. Rio de Janeiro: IBGE. 2010.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua - PNAD Contínua**, Rio de Janeiro: IBGE. 2018.

FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS. Escola de Administração de Empresas de São Paulo. **31ª Pesquisa Anual do Uso de Tecnologias da Informação**. São Paulo: FGV. 2020

KANE, J. Violência e Deficiência. **Brochuras Daphne: Questões e experiências no combate à violência contra as crianças, os jovens e as mulheres**. Bruxelas, Bélgica. 2008.

KIMURA, Amy K. Defining, evaluating, and achieving accessible library resources: a review of theories and methods. **Reference Services Review**, v. 46, n. 3, p. 425-438. 2018.

MARTINS, Paula. O direito internacional e a liberdade de informação. *In: Acesso à informação e controle social das políticas públicas*. Distrito Federal: Agência de Notícias dos Direitos da Infância, 2009. p. 17-27.

MORAIS, Eduarda de Souza. **Tecnologia instrucional em educação especial: uma revisão integrativa da literatura (2008 – 2018)**. 2020. 123 f. Dissertação (Mestrado em Educação Especial). Universidade Federal de São Carlos, São Carlos, 2020.

MOREIRA, Martha Cristina Nunes *et al.* Violência contra crianças e adolescentes com deficiência: narrativas com conselheiros tutelares: narrativas com conselheiros tutelares. **Ciência & Saúde Coletiva**, Rio de Janeiro, v. 19, n. 9, p. 3869-3878. 2014.

MOVIMENTO WEB PARA TODOS (MWPT). **99% dos sites do Brasil apresentam barreiras de navegação para pessoas com deficiência**. 2020. Disponível em: <https://mwpt.com.br/99-dos-sites-do-brasil-apresentam-barreiras-de-navegacao-para-pessoas-com-deficiencia/>. Acesso em: 18 jun. 2020.

OLIVEIRA, Antônio José de Andrade Lira. **Investigação de uma metodologia de padrões de acessibilidade web (deficiência visual): caso governo do estado de Pernambuco**. 2009. 120 p. Dissertação

(mestrado em ciência da computação) - centro de informática. Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2009.

OLIVEIRA, Ciro Jônatas de Souza. Garantia do direito à informação no Brasil: contribuições da lei de acesso à informação. **Revista Âmbito Jurídico**, Acre, 2013.

ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DA SAÚDE. **Relatório Mundial sobre a Deficiência**. São Paulo, 2011.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Transformando Nosso Mundo: A Agenda 2030 para o desenvolvimento sustentável**. Paris: Organização das Nações Unidas, 2015. Disponível em: http://www.itamaraty.gov.br/images/ed_desenvsust/Agenda2030completoportugus12fev2016.pdf. Acesso em: 18 jun. 2020.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **World social report 2020: inequality in a rapidly changing world**. New York: Department of economic and social affairs, 2020a.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **A experiência internacional com os impactos da COVID-19 na educação**. 2020b. Disponível em: <https://nacoesunidas.org/artigo-a-experiencia-internacional-com-os-impactos-da-covid-19-na-educacao/amp/>. Acesso em: 12 jun. 2020.

RIBERA, Mireia; POZZOBON, Ricardo; SAYAGO, Sergio. Publishing accessible proceedings: the DSAI 2016 case study. **University Access Information Society**, v. 45, n. 1, 2019.

RODRIGUES, José Carlos; SOUZA, Salete Cecília de. Como pensar a acessibilidade em artigos de periódicos: tendências em design universal para pessoas com deficiência visual. *In*: Lúcia da Silveira, Fabiano Couto Côrrea da Silva. (Org.). **Gestão Editorial de Periódicos Científicos - tendências e boas práticas**. 1. ed. Florianópolis: Universidade Federal de Santa Catarina, p. 17-55, 2020.

ROLDÃO, Maria do Céu; ALMEIDA, Sílvia de. Gestão curricular como processo de tomada de decisão numa lógica de deliberação colaborativa. *In*: ROLDÃO, M. do C; ALMEIDA, Sílvia de. **Gestão curricular para autonomia das escolas e professores**, p. 18-35, 2018.

RYSAVY, Monica D. T.; MICHALAK, Russel. Assessing the Accessibility of Library Tools & Services When You Aren't an Accessibility Expert: Part 1. **Journal of Library Administration**, v. 60, n. 1, p. 71-79, 2020.

SANTOS, M. I. A. S.; GUIMARÃES, A. O. Acessibilidade digital: uma estratégia de inclusão digital e social para pessoas com deficiência. *In*: TUNES, E.; BARTHOLO, R. **Nos limites da ação: preconceito, inclusão e deficiência**. São Carlos: EdUFSCar, p. 111-134, 2007.

SEELS, Barbara B; RICHEY, Rita C. **Instructional technology: The definition and domains of the field**. Washington, DC: Association for Educational Communications and Technology, 1994.

CAPÍTULO 13

DEFICIÊNCIA E PROCESSOS NORMALIZADORES

Luana Rigotti Caiano Costalonga¹

Washington Cesar Shoití Nozu²

1 INTRODUÇÃO

As discussões sobre a deficiência têm permeado, sobretudo nas últimas décadas, os documentos internacionais e nacionais de direitos humanos e fundamentais, além de estarem presentes em manuais classificatórios clínicos, nas instâncias de participação cidadã e autônoma nos espaços da vida pública, e nos processos de in/exclusão social e educacional.

Diante do vasto quadro de possibilidades analíticas, o presente texto, caracterizado como um ensaio teórico, aproxima-se da arqueogenealogia de Michel Foucault para problematizar a constituição do sujeito com deficiência por meio de processos normalizadores. Particularmente, almeja-se analisar os discursos subjetivadores da deficiência, os processos disciplinares e biopolíticos que visam sua normalização e controle, além das estratégias adotadas para a educação do sujeito com deficiência, no bojo dos movimentos históricos.

É preciso destacar que as problematizações sobre o sujeito estão no centro das análises de Foucault, “seja quanto às formas de sujeição, seja quanto às aberturas e às possibilidades de recusa e de resistência, seja ainda quanto à constituição ética de si” (FIS-

¹ Mestra em Fronteiras e Direitos Humanos e bacharela em Direito pela Universidade Federal da Grande Dourados (UFGD). Especialista em Direito Tributário pela Universidade Anhanguera-Uniderp. Advogada e controladora geral da Câmara Municipal de Itaporã/MS. E-mail: luanacostalunga@gmail.com.

² Doutor e mestre em Educação pela Universidade Federal da Grande Dourados (UFGD). Especialista em Educação, licenciado em Pedagogia e bacharel em Direito pela Universidade Estadual de Mato Grosso do Sul. Realizou Estágio de pós-doutorado na Universidade Federal de Mato Grosso do Sul, Campus do Pantanal. Professor adjunto da UFGD. Docente permanente dos programas de pós-graduação em Educação (PPGEdu) e de pós-graduação em Fronteiras e Direitos Humanos (PPGFDH) da UFGD. E-mail: wcsn1984@yahoo.com.br.

CHER, 2013, p. 126). Nesse sentido, a importância do estudo sobre as concepções de deficiência dá-se pelo processo de enfrentamento e interpretação da deficiência ao longo do tempo e de sua relação com a sociedade (LARA, 2013), uma vez que esses discursos são entendidos como práticas de subjetivação e constituição dos sujeitos (CASTRO, 2009).

Quanto aos processos normalizadores, são utilizadas algumas ferramentas analíticas foucaultianas, como norma, normalização, disciplina e biopolítica. Conforme Christofletti (2008, p. 63), Foucault sugere que seus “livros fossem uma espécie de caixa de ferramentas em que os outros pudessem mexer e encontrar lá um instrumento com o qual poderiam fazer o que melhor lhes conviesse [...]”.

Por fim, o desenvolvimento analítico desemboca na construção de um panorama histórico sobre as condições de emergência da educação da pessoa com deficiência, abordando os movimentos de institucionalização, integração e inclusão. As práticas educacionais voltadas aos sujeitos com deficiência os subjetivaram no decorrer da história, de modo que a educação de hoje não é a mesma de ontem. Nesse desdobrar, tais sujeitos tanto foram constituídos por práticas educacionais, assim como assumiram papel ativo nas lutas por seu direito à educação.

2 DISCURSOS SOBRE O SUJEITO COM DEFICIÊNCIA

Michel Foucault, em sua aula inaugural no *Collège de France*, em dezembro de 1970, discute os efeitos dos discursos como posicionadores e formadores de sujeitos, uma vez que buscam disseminar verdades e ordenamentos.

O discurso nada mais é do que a reverberação de uma verdade nascendo diante de seus próprios olhos; e quando tudo pode enfim, tomar a forma do discurso, quando tudo pode ser dito a propósito de tudo, isto se dá porque todas as coisas, tendo manifestado intercambiado seu sentido, podem voltar à interioridade silenciosa de consequências de si (FOUCAULT, 1996, p. 48).

Os sujeitos são a todo momento formados pelos discursos que são (re)produzidos pelos diversos saberes, e, para Foucault (1979, p. 12) “cada sociedade tem seu regime de verdade, sua ‘política geral’ de verdade: isto é, os tipos de discurso que ela acolhe e faz funcionar como verdadeiros”. Assim, os sujeitos com deficiência são subjetivados de acordo com uma série de fatores (sociais, biológicos, culturais, econômicos, políticos etc.) que vigem em determinada época e em determinada sociedade.

De acordo com Heyes (2018, p. 203): “‘O sujeito’ (*le sujet*) não é simplesmente um sinônimo de ‘pessoa’; antes, o termo captura a possibilidade de ser certo tipo de pessoa, o qual, para os teóricos que tendem a usá-lo, é tipicamente uma possibilidade histórica contingente, em lugar de uma verdade universal ou essencial acerca da natureza humana”.

O termo *assujeitamento* “descreve um duplo processo das ações de poder em relação aos indivíduos que é, a um só tempo, negativo e positivo” (HEYES, 2018, p. 204). O sentido negativo se refere ao fato de os indivíduos serem oprimidos, alvos das relações de poder, enquanto o sentido positivo se refere ao fato de que este indivíduo assujeitado pode tomar diversas posições dentro dessa relação, como lutar por seus direitos, rebelar-se, (re) existir. A subjetividade, portanto, não fica apenas na esfera passiva, ou seja, não é simplesmente imposta externamente, pois os sujeitos também ocupam o polo ativo de acordo com o contexto social e histórico (TAYLOR, 2018, p. 17).

Nesse passo, as perspectivas que abordam sobre como a deficiência é vista socialmente são importantes na medida em que atuam na subjetivação dos sujeitos com deficiência, de modo a constituir-los e fomentar atitudes sociais (positivas e/ou negativas). Os discursos que validam dada concepção sobre a deficiência buscam instituir verdades, as quais são acolhidas pela sociedade e produzem efeitos na orientação de práticas discursivas e não discursivas (NOZU, 2013).

Historicamente, os sujeitos com deficiência eram/são constituídos por não possuírem alguns atributos que aqueles ditos “normais” apresentavam/apresentam, como a visão, a audição, algum membro do corpo etc. A ausência de algo esperado pela sociedade normalizadora passa a ser o elemento definidor do sujeito com deficiência (PICCOLO, 2018). Enquanto a norma define o que deve estar dentro dela, o que deve ser presente, positivo, o que está fora dela é o que falta, é o que possui carga negativa, “assim, os sujeitos com deficiência, estigmatizados pelo déficit e pela incapacidade, são dispostos à margem da faixa arbitrária da normalidade” (NOZU, 2013, p. 43).

Sobre as concepções que abordam a deficiência, durante o século XIX, o campo de saber médico passa a se preocupar com o estudo e tratamento dos sujeitos com deficiência. Barbosa, Diniz e Santos (2009, p. 379) esclarecem que “antes uma expressão do azar ou do pecado, os impedimentos físicos, sensoriais ou cognitivos da pessoa com deficiência passaram a ser explicados com base na embriologia e na genética, e surgiram soluções nos campos da cirurgia ou da reabilitação”.

A visão da medicina sobre a deficiência era baseada no considerado “normal” e no patológico, e influenciou as políticas públicas da época, as quais tinham por finalidade o tratamento dos sujeitos com deficiência sem se preocupar com o desenvolvimento de suas potencialidades. Madruga (2013, p. 59), sobre o modelo médico, afirma que se busca “normalizar as pessoas com deficiência, cujo ‘problema’ está em suas limitações, daí a necessidade imperiosa de reabilitá-la psíquica, física e sensorialmente”.

Em 1976, a Organização Mundial de Saúde (OMS) publicou a Classificação Internacional de Impedimentos, Deficiências e Incapacidades (CIDID), com base no modelo

médico, com caracterização da deficiência segundo seus “tipos”, como deficiência física, visual, auditiva, mental etc. Esse documento possuía uma compreensão unicausal da deficiência, baseada na doença, e responsabilizava a própria pessoa por sua condição (NOZU, 2013).

Importante mencionar que a CIDID balizou algumas leis nacionais como o Decreto n. 3.298/1999, que trata da Política Nacional para a Integração da Pessoa Portadora de Deficiência, e o Decreto n. 5.296/2004, que alterou a lei que trata da promoção da acessibilidade das pessoas com deficiência ou mobilidade reduzida. Para essa classificação, a deficiência era considerada como algo patológico, que deveria ser tratado, medicado e normalizado, de modo que os sujeitos com deficiência deveriam se reabilitar para serem então restaurados mais próximos à normalidade possível (PEREIRA, 2006).

Algumas críticas surgiram em relação ao modelo médico, as principais no sentido de que a deficiência é pré-concebida como um problema individual, restrita à dimensão biológica e à prática clínica pura e simples, além de ser discriminadora na medida em que atribui ao sujeito a visão de tragédia pessoal no caso de fracasso (MADRUGA, 2013; PEREIRA, 2006).

Sobretudo com o fortalecimento dos debates atinentes aos direitos humanos, a deficiência não podia mais ser vista apenas como uma questão do indivíduo que a possui, mas também como responsabilidade da sociedade, surgindo, portanto, o modelo social que, em oposição às concepções centradas na pessoa, passa a tratar a deficiência como algo contingencial, dependente de outros fatores externos, não propriamente do sujeito. De acordo com Omote (1994, p. 130), “as pessoas começam a compreender que alguém é deficiente somente em um contexto temporal, espacial e socialmente determinado. Começam a compreender que é necessário especificar os critérios segundo os quais ele é deficiente”.

Em consonância com o modelo social, a OMS publicou em 2001, a Classificação Internacional de Funcionalidade, Incapacidade e Saúde (CIF), com o objetivo de ser utilizado em composição com a CIDID, “de maneira a estabelecer uma relação entre a base etiológica, ou seja, origens e causas, da condição de saúde de um indivíduo e sua funcionalidade no desenvolvimento das atividades que compõem sua vida” (GARCEZ; CONCEIÇÃO, 2015, p. 14). Essa concepção social relaciona a incapacidade diretamente com o meio ambiente em que o sujeito com deficiência está inserido. De acordo com Santos (2016, p. 3010):

A CIF caracteriza as deficiências não pela análise das causas delas, mas pela análise das manifestações verificáveis em nove domínios principais da vida relacionados à saúde (1. aprendizado e aplicação dos conhecimentos, 2. tarefas e demandas gerais, 3. comunicação, 4. mobilidade, 5. cuidado pessoal, 6. vida doméstica, 7. interações e relacionamentos interpessoais, 8. principais áreas da vida e 9. vida

comunitária, social e cívica) e o modo como as consequências observáveis desses domínios impactam no desempenho de determinadas atividades, levando à restrição na participação social.

Esse modelo busca a superação da concepção da responsabilização dos sujeitos com deficiência sobre sua própria condição, por meio da qual a sociedade é chamada a reconhecê-los como detentores de direitos e potencialidades, na medida em que ela mesma reconheça suas barreiras e possibilidades de resignificação e um movimento de promoção à participação de todos os membros na vida em coletividade.

Para se compreender a deficiência não basta considerar apenas o sujeito, mas o contexto de crenças e valores por meio do qual ele é identificado como deficiente (OMOTE, 1994). A concepção social dá atenção às diversas barreiras que tangenciam vida dos sujeitos com deficiência, sejam arquitetônicas, de comunicação e atitudinais, de modo que devem ser removidas ou evitadas para possibilitar a inclusão e enfrentar a exclusão (FEMINELLA; LOPES, 2016).

O modelo social explica a discriminação como produto sociocultural e não somente com base em características biológicas, fomentando, portanto, mudanças nas representações e atitudes sociais sobre a deficiência. Antes, como produto de algo biológico, buscava-se tratamento médico; agora, como produto social, buscam-se ações políticas que transformem as diversas esferas da sociedade em um processo de se reconhecer as diferenças dos sujeitos na garantia dos direitos formais e substanciais.

Nesse processo, observa-se uma tentativa de desmistificação nos discursos sobre a deficiência como sendo uma tragédia, no sentido de reconhecimento do ser como humano, sua valorização e valoração social, culminando em um engajamento político dos movimentos sociais das pessoas com deficiência (MADRUGA, 2013).

É importante mencionar que a concepção de deficiência da Lei Brasileira de Inclusão (LBI), Lei n. 13.146/2015 (também conhecida como Estatuto da Pessoa com Deficiência), assim como a da Convenção sobre os Direitos da Pessoa com Deficiência (CDPD), é baseada no modelo social de direitos humanos e leva em conta a influência do ambiente em que a pessoa vive.

O modelo social adotado pela OMS, por meio da CIF, se deu com base em uma concepção de direitos humanos. Essa concepção humanística adota a teoria crítica, que visa romper com a visão tradicional baseada na pura dogmática jurídica e privilegiar os direitos humanos como produtos culturais e processos de luta pela dignidade.

É importante ressaltar que os direitos humanos em torno das pessoas com deficiência adotam alguns princípios fundamentais, dentre os quais destacam-se os princípios da acessibilidade e da equidade. A acessibilidade vem ao encontro do modelo social na

medida em que impõe aos produtos, serviços e espaços, condições que permitam às pessoas com deficiência serem usuárias legítimas e dignas, de modo a gozar efetivamente dos seus direitos fundamentais; desse modo, a equidade visa dar efetivas condições de equiparação no gozo de direitos fundamentais, ainda que seja necessário utilizar-se de políticas de discriminação positiva.

O modelo biopsicossocial surge no final do século XX, com a junção do viés biológico da deficiência com o social. Apresenta-se mais amplo na medida em que relaciona a condição de deficiência a aspectos sociais, psicológicos e biológicos, e está em consonância com o artigo 2º, §1º e §2º da LBI que estabelecem, respectivamente: “a avaliação da deficiência, quando necessária, será biopsicossocial, realizada por equipe multiprofissional e interdisciplinar” e “o Poder Executivo criará instrumentos para avaliação da deficiência” (BRASIL, 2015).

Para Araújo (2013, p. 7), essa concepção “admite uma complexa interação e uma completa multidirecionalidade entre seus componentes: transtorno/doença, funções/estrutura, atividades, participação, fatores ambientais e fatores pessoais”. Outrossim, defende a ideia da interdisciplinaridade para abordar sobre a condição da deficiência. Todavia, a principal crítica consiste justamente nessa complexidade de interações e na amplitude da CIF, que ocasionam diversas interpretações em sua classificação (ARAÚJO, 2013).

Salienta-se que a CIDID e a CIF:

Visam estabelecer parâmetros para uniformizar conceitos e constituir uma linguagem universal acerca da deficiência, com vistas a orientar o desenvolvimento de políticas públicas, permitir o diálogo entre estudiosos, profissionais e gestores das áreas de saúde, educação, trabalho, assistência social, a partir de um marco comparativo internacional. Desta forma, tais documentos podem ser compreendidos como dispositivos biopolíticos que produzem saberes acerca da deficiência (NOZU, 2013, p. 47).

As concepções acerca da deficiência são descontínuas, não tiveram um rompimento em um determinado período e não são excludentes entre si. Tiveram seu ápice em momentos distintos, de acordo com a conjuntura histórica, política e econômica que prevalecia à época. Além disso, tratam-se de processos de enfrentamento e interpretação da deficiência (LARA, 2013). Para Pereira (2006), essas perspectivas passaram a ser complementares à medida que a deficiência foi sendo estudada e, também, à medida em que a participação das próprias pessoas com deficiência nos movimentos político-sociais teve maior representatividade.

Oliveira (2004) denomina as concepções de deficiência sob três enfoques: a primeira chamada de concepção *individual*, centra a condição de deficiência no indivíduo, converge-se ao aspecto orgânico e toma como referência um desvio de normalidade, sen-

do que o contexto social não exerce qualquer influência; a segunda, a *psicossocial*, interpreta a deficiência como produto de fatores sociais, emocionais ou educacionais, todavia, o foco continua no indivíduo; e, a terceira denominada *interacionista* leva em consideração uma complexa relação entre indivíduo e audiência.

Para Foucault (2009, p. 10), “[...] a constituição de um sujeito que não é dado definitivamente, que não é aquilo a partir do que a verdade se dá na história, mas de um sujeito que se constitui no interior mesmo da história, e que é a cada instante fundando e refundado pela história”. As práticas discursivas e não discursivas que emanam das diferentes concepções existentes são capazes de compor sujeitos em determinados contextos, pois a forma como se aborda a deficiência implica uma série de relações de saber-poder e influencia o modo como se encaram as diferenças.

3 NORMALIZAÇÃO DO SUJEITO COM DEFICIÊNCIA

O sujeito com deficiência na Modernidade é submetido a constantes processos de normalização, para os quais a reflexão pode ser potente a partir de alguns conceitos foucaultianos como os de anormal, norma, normalização, disciplina, biopolítica e governamentalidade.

De início, destaca-se o uso teórico da palavra *anormal* para designar os sujeitos com deficiência, pois eles não se enquadram na norma, dentro do que é imposto, arbitrariamente, como padrão pela sociedade (FOUCAULT, 2001). Assim, os sujeitos que estão fora do padrão de normalidade estabelecido pela sociedade são chamados de *anormais*, pois a “modernidade vem, incansável e incessantemente, inventando e multiplicando: os síndromicos, deficientes, monstros e psicopatas (em todas as suas variadas tipologias), os surdos, os cegos, os aleijados, [...]” (VEIGA-NETO, 2011, p. 105).

A norma é o parâmetro que diferencia o que é normal do anormal, ou seja, é princípio de comparação na medida em que estabelece padrões e diferencia os indivíduos que não se enquadram no campo de normalidade definido por ela. Para Sardagna (2013, p. 51), a norma “é uma medida padrão que se constitui em uma média e opera na própria classificação, inclusão e exclusão dos indivíduos, que, quando comparados e aproximados, são posicionados e, por vezes, distanciados”. Ela tem caráter prescritivo, pois “age tanto na definição de um modelo tomado *a priori* aos próprios sujeitos quanto na pluralização dos modelos que devem ser referência para que todos possam se posicionar dentro de limites locais, e uns em relação aos outros” (LOPES; FABRIS, 2016, p. 42). Logo, percebe-se que a norma busca homogeneizar na medida em que regula o que considera ideal, e que é capaz de posicionar os sujeitos com deficiência dentro ou fora do padrão criado.

Entretanto, é preciso destacar que todos estão sob a norma, até mesmo os anormais, pois ela tem o poder de classificar, aproximar e distanciar. Aqueles chamados anor-

mais são classificados a uma distância segura dos normais e isso significa dizer que “ao fazer de um desconhecido um conhecido anormal, a norma faz desse anormal mais um caso seu” (VEIGA-NETO, 2011, p. 115). A partir dessa premissa, o sujeito com deficiência, considerado anormal, e por estar sob uma condição não desejável, é classificado e colocado sob a norma, distante dos normais.

A norma age como poder disciplinador do corpo e regulamentador de uma determinada população, pois opera ora por dispositivos disciplinares, que atuam sobre os corpos individuais, ora por dispositivos de seguridade ou de normalização, que governam as populações (CASTRO, 2009). Lopes (2013, p. 43) afirma que, para Foucault “nos dispositivos disciplinares a norma opera na população por normação e nos dispositivos de seguridade ela opera por normalização”, ou seja, enquanto a normação parte da sociedade disciplinar, em que primeiro se estabelece a norma para, a partir dela, apontar os normais e os anormais. A normalização opera na população por dispositivos estatais da seguridade social em que primeiro constitui-se o normal para depois ser constituída a norma.

De acordo com Gadelha (2013, p. 175), a norma “incide tanto sobre o corpo-orgânico dos indivíduos (objetivando-os e subjetivando-os) como sobre o corpo-espécie das populações (regulamentando suas condições de vida)”. Nesse sentido, para Foucault (1999, p. 302):

[...] pode-se dizer que o elemento que vai circular entre o disciplinar e o regulamentador, que vai se aplicar, da mesma forma, ao corpo e à população, que permite a um só tempo controlar a ordem disciplinar do corpo e os acontecimentos aleatórios de uma multiplicidade biológica, esse elemento que circula entre um e outro é a “norma”. A norma é o que pode tanto se aplicar a um corpo quanto a uma população que se quer regulamentar.

Assim, quando a norma age sobre o corpo do indivíduo, ou sobre uma população estabelecendo um modelo a ser seguido, exerce uma normalização. Portanto, normalizar significa colocar dentro da norma pessoas que de alguma forma não se enquadram nesta. No caso dos sujeitos com deficiência, normalizá-los significa classificá-los, trazendo-os para dentro da norma, oferecendo condições de vida idênticas ou próximas às dos ditos normais. Por conseguinte, percebe-se aí a carga negativa que o anormal carrega, pois é ele quem deve ser mudado, que não está dentro do padrão, que não é positivo.

Para Silva (2014), a eleição da normalidade tomada como parâmetro é arbitrária e, a partir dela, outras identidades são avaliadas e hierarquizadas. Essas são tomadas como algo negativo, enquanto a identidade normal é positiva e desejável.

Observe-se que a constituição do normal é feita de forma arbitrária, fruto de interesses da comunidade ou grupos sociais (LOPES; FABRIS, 2016; SILVA, 2014; SKLIAR,

2006). Como essa normalidade é definida por determinados sujeitos em uma relação de poder, o marco que estabelece o que é normal e o que é anormal fica adstrito a esses interesses. Assim, a normalidade “se movimenta em um espaço de fronteiras frágeis, maleáveis e negociáveis de acordo com os desejos dos sujeitos e dos grupos que eles integram” (LOPES; FABRIS, 2016, p. 45).

Assim, a normalização passa por um processo de ressignificação, deixando um pouco do caráter disciplinador da sociedade moderna e passando a ser compreendida por ações de segurança e investimentos biopolíticos sobre a população (LOPES; FABRIS, 2016).

Nessa direção, é necessário entender outra ferramenta deixada por Foucault: a biopolítica, que se anuncia como uma estratégia de governo que tem como principal objeto a população, no caso a portadora de deficiência, como saber privilegiado a economia e como mecanismo básico de atuação os dispositivos de segurança (CASTRO, 2009; GADELHA, 2013).

As formulações acerca da biopolítica de Foucault se iniciam no curso *Em defesa da sociedade*, ministrado no *Collège de France* em 1976, quando discorre sobre a biopolítica como uma tecnologia capaz de promover a segurança das populações, pois “se instala, se dirige à multiplicidade dos homens, não na medida em que eles se resumem em corpos, mas na medida em que ela forma, ao contrário, uma massa global” (FOUCAULT, 1999, p. 289), e são mais sistematizadas nos cursos proferidos entre 1977 e 1979: *Segurança, território e população* e *Nascimento da Biopolítica*. No primeiro curso Foucault aborda a biopolítica com a arte de governar (governamentalidade), enquanto no segundo ela é analisada no cenário do neoliberalismo, mais precisamente nas versões alemã, francesa e norte-americana (GADELHA, 2013).

Para Tótora (2011, p. 85),

A biopolítica é uma tecnologia de poder que se dirige ao homem vivo, como espécie. As programações das ações governamentais visam a controlar os processos de nascimentos, vida e morte de uma massa global. A biopolítica, segundo Foucault, tem como alvo a população como um problema político e científico, isto é, um problema de relações de poder inseparável dos aspectos biológicos da vida humana – estes apreendidos por verdades discursivas e dispositivos não discursivos de governamentalidade. Essa tecnologia de poder se exerce, com recursos da estatística e da demografia, para prevenir, medir, fixar equilíbrios nas taxas de natalidade e mortalidade, em suma, instalar mecanismos de segurança sobre o aleatório que é inerente a uma população de seres vivos.

Assim, a biopolítica, tomada a partir do foco analítico do presente ensaio, tem como alvo a população com deficiência, baseada em uma marcação biológica³. A governamentalidade utiliza-se de recursos como a estatística e a demografia para mensurar esses aspectos, pois saber a quantidade de pessoas com deficiência, seja em número de habitantes, em número de estudantes etc., e esquadrihar os tipos de deficiência, controlar ou evitar as doenças ou acidentes que possam causar deficiência, normalizar o máximo possível esses sujeitos... tudo isso faz parte de estratégia de governamentalidade.

Há, então, a articulação de mecanismos políticos para se controlar os aspectos da *bios* (vida), congregando a disciplina e a biopolítica no biopoder. Por biopoder, Foucault (1999, p. 220) entende como o “conjunto de mecanismos pelos quais aquilo que, na espécie humana, constitui suas características biológicas fundamentais vai poder entrar numa política, numa estratégia política, numa estratégia geral de poder”. Assim,

[...] o poder é cada vez menos o direito de fazer morrer e cada vez mais o direito de intervir para fazer viver, e sobre a maneira de viver, e sobre o ‘como’ da vida; a partir desse momento, então, em que o poder intervém, sobretudo a esse nível, para ampliar a vida, para controlar os acidentes, o aleatório, as deficiências, em sua, a morte, como fim da vida, é evidente o fim, o limite, o extremo do poder (FOUCAULT, 1999, p. 221).

Com a tecnologia do biopoder inverte-se a ordem do poder soberano, por meio do qual se tinha o poder de fazer morrer e deixar viver, para se fazer viver e deixar morrer (FOUCAULT, 1999). O Estado aparece como um dos atores principais, como legitimador de processos normalizantes da sociedade e, de acordo com Moraes (2017, p. 124), ele é “protagonista na luta pela ‘purificação’ racial ou ‘higiene’ pública em defesa de uma sociedade a se ‘normalizar’”. Ademais, “normalizar fenômenos biológicos é, em grande medida, tentar mantê-lo dentro de um limite aceitável, capaz de gerar ganhos políticos e econômicos, partindo de um princípio de valoração” (MORAIS, 2017, p. 147).

Na biopolítica, a população é o foco das ações do Estado, pois o que se visa governar não é o território e sim os sujeitos que ali habitam, em seu coletivo e em suas individualidades. Ademais, o conceito de população para Foucault significa a finalidade e o instrumento de governo, pois ao observar os seus problemas, seria possível observar os problemas do próprio governo.

³ Essa ‘marcação’ refere-se a aspectos biológicos da vida, tais como saúde, natalidade, longevidade, raça etc., objetos de interesse da biopolítica. Apesar do cuidado da pesquisa com a concepção social da pessoa com deficiência, a biopolítica leva na sua essência a concepção médica, uma vez que busca mapear e governar uma população com base na classificação de pessoa com deficiência dada pela norma. Outrossim, a deficiência sempre que possível deve ser evitada por meio da ação biopolítica, porque não é desejável, e, caso não seja possível evitar, deve ser controlada, mantida a uma distância segura.

Melhorar as condições da população, aumentar suas riquezas, sua duração de vida, sua saúde; e o instrumento que o governo se dará para obter estes fins que são, de alguma maneira, imanentes ao campo da população, vai ser essencialmente a população sobre a qual atua diretamente mediante campanhas ou, indiretamente mediante as técnicas que permitirão, por exemplo, estimular, sem que as pessoas se deem conta disso, a taxa de natalidade ou dirigindo para um região ou outra, ou para uma determinada atividade, o fluxo da população. A população aparece, pois, mais que como a potência do soberano, com o fim e o instrumento do governo (FOUCAULT *apud* CASTRO, 2009, p. 335).

Para Tótorá (2011, p. 87), “é com base nessa nova noção de população que a governamentalidade vai se configurar com seus próprios instrumentos políticos e o saber político se constituirá numa economia política e numa ciência política como estratégias de intervenção na economia”. A partir de então, surge o Estado governamentalizado, um Estado de controle que, por meio da biopolítica, se utiliza de dispositivos de segurança.

Por esta palavra, “governamentalidade”, entendo o conjunto constituído pelas instituições, procedimentos, análises e reflexões, os cálculos e as táticas que permitem exercer essa forma bastante específica, embora muito complexa de poder que tem por alvo principal a população, por principal forma de saber a economia política e por instrumento técnico e essencial os dispositivos de segurança. Em segundo lugar, por “governamentalidade” entendo a tendência, a linha de força que, em todo o Ocidente, não parou de conduzir, e desde há muito, para a preeminência desse tipo de poder que podemos chamar de “governo” sobre todos os outros – soberania, disciplina – e que trouxe, por um lado, [e, por outro lado], o desenvolvimento de toda uma série de saberes. Enfim, por “governamentalidade”, creio que se deveria entender o processo, ou antes, o resultado do processo pelo qual o Estado de justiça da Idade Média, que nos séculos XV e XVI se tornou o Estado administrativo, viu-se pouco a pouco “governamentalizado” (FOUCAULT, 1979, p. 143-144).

O papel da educação como estratégia biopolítica e como forma de governamentalidade se dá na medida em que promete melhorar a qualidade de vida dos sujeitos a que se dirige, pois uma população hígida e forte só é possível por meio nova tecnologia de dominação das disciplinas (GADELHA, 2013).

Percebe-se que com a estratégia de incluir educacionalmente os sujeitos com deficiência há uma “mudança” de governamentalidade: o que antes era o controle dos corpos, agora passa a ser exercido pelos próprios indivíduos, pois não é mais possível essa vigilância absoluta. Assim, a responsabilização pela inclusão passa a ser de todos e de cada um, uma vez que no espaço educacional “os sujeitos aprendem a autogovernar-se e a fazer a gestão de suas vidas” (PROVIN, 2013, p. 105).

Para a governamentalidade neoliberal é interessante a participação universal, pois todos são responsáveis pelo sucesso ou fracasso de um governo (TÓTORA, 2011, p. 98). Assim, nada mais estratégico do que incluir a população com deficiência, marginalizada e discriminada, na racionalidade neoliberal. Esse processo de inclusão se dá pela normalização. Nessa lógica, a educação tem cumprido um papel disciplinar e biorregulamentador, cujas atuações sobre o sujeito com deficiência serão abordadas na sequência.

4 EDUCAÇÃO DO SUJEITO COM DEFICIÊNCIA

O conceito de educação, na Modernidade, é caracterizado como um processo intencional, consciente e fundamentado na valorização da vida, bem como um processo de conhecimento de si e dos outros (NASCIMENTO; HETKOWSKI, 2009). Todavia, Foucault, ao desenvolver um olhar crítico sobre as instituições, dentre as quais a escola se insere, apresenta um outro olhar acerca da educação, isso porque essa instituição era vista como capaz de sequestrar e controlar os corpos, subjetivar os sujeitos e instrumentalizar o exercício da governamentalidade (FOUCAULT, 2002).

Historicamente, identificam-se três práticas educacionais destinadas aos sujeitos com deficiência, quais sejam: a institucionalização, a integração e a inclusão (ARANHA, 2001; NOZU, 2013). Sardagna (2013) se refere a esses três momentos, no Brasil, como: a institucionalização do anormal (década de 1950 a 1960); a distribuição dos corpos na escola (décadas de 1970 e 1980); e a inclusão e o controle dos sujeitos na escola comum (décadas 1990 e 2000).

É importante ressaltar que as diferentes concepções acerca destas práticas apresentaram, também, a trajetória da luta pelos direitos dos sujeitos com deficiência, visto que todos são possibilidades contingenciais, históricas. Bobbio (1998, p. 5), afirma que “os direitos do homem, por mais fundamentais que sejam, são direitos históricos, ou seja, nascidos em certas circunstâncias, caracterizados por lutas em defesa de novas liberdades contra velhos poderes, e nascidos de modo gradual, não todos de uma vez e nem de uma vez por todas”.

O movimento de institucionalização do anormal tem como base o modelo médico da deficiência, tomando o sujeito com deficiência como doente e, conseqüentemente, alvo de tratamento. Desta feita, esse paradigma se apoia na ideia de correção, a partir do enunciado de que o sujeito com deficiência pode aprender e a se desenvolver, desde que em instituições especializadas (NOZU, 2013). A partir daí viu-se a necessidade de criar ambientes para educá-los sob a crença de que o seu desenvolvimento seria possível em um ambiente separado dos demais, ou seja, esse movimento retirava as pessoas dos seus locais de origem e as colocavam em ambientes separados da sociedade para que fossem educadas (ARANHA, 2001).

A implantação e manutenção da institucionalização apresentava-se onerosa demais ao Estado, pois era preciso construir e manter instituições específicas para os anormais, além disso, sobrevieram as críticas sobre o enclausuramento do sujeito com deficiência e a sua segregação em relação ao restante da sociedade (ARANHA, 2001). Pensou-se então em inserir socialmente esses sujeitos, sob o “discurso político acerca da autonomia e da produtividade, como o fito de aumentar a produção e diminuir o custo e o ônus populacional, tornando ativa toda e qualquer mão de obra possível, bem como restringir as responsabilidades sociais do Estado” (NOZU, 2013, p. 53). Assim, fatores como a onerosidade da institucionalização, as críticas sobre a segregação dos sujeitos com deficiência e o movimento de direitos humanos que marcaram a década de 1960, oportunizaram a construção do discurso da integração (ARANHA, 2001).

A proposta de integração, por sua vez, movimentou-se pelo enunciado de que o sujeito com deficiência pode aprender e se desenvolver na escola comum, desde que acompanhe os demais (NOZU, 2013). Esse movimento possibilitou que ele se integrasse à sociedade, todavia, essa possibilidade estava condicionada à sua própria capacidade/responsabilidade.

Aranha (2001) elenca três etapas que eram adotadas para a promoção da integração: a primeira é avaliação na qual o sujeito com deficiência é diagnosticado, é feita a verificação do que pode ser normalizado; a segunda é a intervenção, ação baseada no diagnóstico anterior; e a terceira é a sua reintegração no ambiente social comum. Percebe-se que nesse sistema busca-se a normalização do sujeito com deficiência.

No sistema educacional passavam da escola especial para a classe especial, até atingir a escola comum. Todavia, como era pautado no modelo médico, “a passagem de um serviço para o outro dependia do progresso do aluno com deficiência, no qual era fixada a responsabilidade por seu sucesso ou fracasso escolar” (NOZU, 2013, p. 55).

As críticas a este modelo são referentes a: a responsabilização do indivíduo por sua própria integração, pouco exigindo-se da sociedade; a inserção de apenas uma parcela dos sujeitos com deficiência, pois somente aqueles que são capazes de se adequar às estruturas normais é que são integrados (NOZU, 2013); a supressão das diferenças decorrentes do complexo processo de normalização (ARANHA 2001). Picollo (2018) critica tal fase por meio de uma analogia à fase de distribuição dos corpos na escola, uma vez que as práticas educacionais desse período integraram alunos com deficiência juntamente com outros, mas os segregaram em virtude da média e das normas, pois os sujeitos eram classificados de acordo com as capacidades de aprendizagem.

A partir da década de 1990, os princípios da inclusão emergiram como imperativo moral, cujo enunciado de funcionamento destacava que o sujeito com deficiência deveria ser incluído nas diversas estruturas sociais e educacionais (NOZU, 2013). Ele não poderia ficar segregado dos demais como pregava o movimento de institucionalização, nem

readaptado para poder integrar à sociedade como dispunha o paradigma da integração, implicando, portanto, compromisso e responsabilidade por parte de toda a sociedade.

Destarte, com a emergência do modelo social, a inclusão do sujeito com deficiência na sociedade começa a ser pensada com um problema de todos, em uma sociedade plural. Ao sujeito com deficiência deve ser garantido o acesso e a participação na vida em sociedade, pois “sendo a pessoa humana, e, portanto, detentora de direitos fundamentais inalienáveis, não deveria ser assegurado à pessoa com deficiência o acesso e a participação regular nos espaços comuns da vida em sociedade?” (NOZU, 2013, p. 55).

Denota-se que o paradigma da inclusão lança outros olhares sobre a educação do sujeito com deficiência, pois esta deve ser incluída e a sociedade responsabilizada. Todavia, Skliar (2006) problematiza essa inclusão sob uma relação de colonialidade com a alteridade, pois, em uma lógica bipolar, uns tem poderes de incluir e excluir os outros, enquanto os outros são incluídos ou excluídos.

Os processos inclusivos são, antes de tudo, produto de lutas sociais. Santos (2010, p. 312) afirma que:

A gestão controlada das desigualdades e da exclusão não foi, em nenhum momento, uma iniciativa ou uma concessão autônoma do Estado capitalista. Foi antes, o produto de lutas sociais que impuseram ao Estado políticas redistributivas e formas menos extremas de exclusão. E, do mesmo modo, a crise atual desta gestão controlada, protagonizada pelo Estado nacional, que acima analisei, bem como as novas formas e metamorfoses do sistema de desigualdade e do sistema de exclusão são produtos de lutas sociais, tal como o serão as possíveis evoluções futuras da situação em que nos encontramos.

Sobre os processos de lutas e resistências, Foucault (2010) aborda algumas características que, dialogando com o tema da inclusão educacional dos sujeitos com deficiência, se destacam por: serem imediatas (criticam as instâncias de poder que lhe são mais próximas); “transversais” (não estão limitados a uma localidade); contra os privilégios do saber; terem como objetivo os efeitos de poder enquanto tal (são exercidos contra esses sujeitos poderes sobre seus corpos, saúde, vida e morte); questionarem o estatuto do indivíduo e girarem em torno da questão “quem somos nós?” (FOUCAULT, 2010).

No início dos anos 2000, emerge o movimento “Nada sobre nós, sem nós”, que reivindicava que toda e qualquer tipo de decisão que afetasse as pessoas com deficiência deveria ter a participação destas – o que influenciou as legislações e ações que visavam a inclusão (CAIADO, 2010). Sob esse lema, apresenta-se “o conjunto de medidas a serem cumpridas pela sociedade e pelos governos, com igual responsabilidade, visando à justiça social advinda da equiparação de oportunidades” (MAIOR, 2017, p. 34).

Os direitos são conquistados mediante lutas (IHERING, 2003), e o movimento citado é exemplo desse exercício pelos próprios sujeitos com deficiência, que passaram a integrar conselhos, fóruns e comissões para decidirem assuntos que se relacionassem à sua condição. Caiado (2010, p. 118) afirma que esse lema ganha visibilidade e agrega forças a outros grupos oprimidos, imprimindo “resistência a um projeto político que se compromete com o mercado e não com a vida”.

Retomando a temática da inclusão, é possível problematizá-la às avessas, tal como Foucault estudou as ações da sociedade e do Estado em relação aos leprosos e aos doentes da peste na Idade Média (FOUCAULT, 2001). Em relação aos leprosos o que prevalecia era a exclusão. Eles eram considerados mortos, corpos em decomposição, e as ações tomadas contra eles constituíam-se em prática defensiva social, moral, jurídica e política de exclusão dos indivíduos, por meio das quais os sujeitos com lepra eram excluídos dos muros da cidade. Já no que tange aos pestilentos, a ação que prevalecia era forma de defesa social – a inclusão: os indivíduos com a doença da peste eram identificados, mantidos dentro da cidade e vigiados o tempo todo por uma escala hierárquica de controle. Segundo o filósofo, no lugar da expulsão dos indivíduos, fixá-los em um lugar seguro, onde se pudesse controlá-los, passando, portanto, “de uma tecnologia do poder que expulsa, que exclui, que bane, que marginaliza, que reprime, a um poder que observa, um poder que sabe e um poder que se multiplica a partir de seus próprios efeitos” (FOUCAULT, 2001, p. 60).

Para Santos (2010, p. 281) a exclusão é um fenômeno cultural e social, e tem Michel Foucault como seu principal teorizador:

Trata-se de um processo histórico através do qual uma cultura, por via de um discurso de verdade, cria o interdito e o rejeita. Estabelece um limite para além do qual só há transgressão, um lugar que atrai para outro lugar, a heterotopia, todos os grupos sociais que são atingidos pelo interdito social, sejam eles a delinquência, a orientação sexual, a loucura, ou o crime.

Com base nessas teorizações, o fator *deficiência* é visto como um interdito, como uma anormalidade pela sociedade moderna, produto de um processo histórico cultural que inicialmente exclui os sujeitos com deficiência das mais variadas formas de convívio social. Posteriormente essa lógica da exclusão se inverte para incluir os sujeitos com deficiência por meio de estratégias de controle.

Para alguns autores a inclusão está contida na exclusão, são inseparáveis e são chamadas de in/exclusão, diferentemente do que era pensado na modernidade, na qual a inclusão era vista como oposto à exclusão (LOPES, 2013; SKLIAR, 2006). Dessa forma, a in/exclusão se caracteriza pela “presença de todos nos mesmos espaços físicos e pelo convencimento dos indivíduos de suas incapacidades e/ou capacidades limitadas de entendimento, participação e promoção social, educacional e laboral” (LOPES, 2013, p. 291).

Deve-se tomar cuidado quanto à banalização nos usos da palavra “exclusão”, pois nem todas as práticas podem ser determinadas como tal: “na maior parte das situações em que vemos aplicado hoje o conceito de exclusão, está-se falando de outra coisa, ou seja, de vulnerabilidade, de expurgação, expulsão, precarização e marginalização, mas não propriamente da exclusão” (LOPES, 2009, p. 114). Dessa forma, buscando-se o sentido político e sociológico, excluídos são aqueles que não são captados pelas ações do Estado porque são invisíveis, por não causarem problemas à ordem do Estado. De outro modo, em um sentido mais radical, excluídos são os anormais, os que estão no polo mais longe dentro da linha que se constitui o espectro de normalidade, mas que têm como imperativo os processos de inclusão. Temos, portanto, os excluídos invisíveis e os excluídos anormais, sendo estes últimos alvos de políticas públicas de inclusão (LOPES, 2009).

Estudadas as perspectivas sobre o binarismo exclusão/inclusão, destaca-se que a inclusão pode se dar por diversas formas (RECH, 2013). No presente texto ela assume um imperativo do Estado neoliberal, pois não cabe mais a este discutir sobre sua pertinência, e sim implementar condições que tenham por fim garantir a participação de todos em distintos espaços (LOPES, 2013, p. 211).

No âmbito educacional, os sujeitos com deficiência são alocados em escolas e em universidades, “pela lógica econômica neoliberal, para que posteriormente tenham condições de competir no mercado de trabalho” (PROVIN, 2013, p. 101). Assim, as escolas e as universidades são convocadas a incluir os sujeitos com deficiência na lógica do mercado atual e, mais do que isso, são instituições capazes de normalizar, educar, controlar, formar empresários de si e consumidores de mercadorias e de ideias.

Essas instituições são, portanto, chamadas para serem parceiras do Estado e ajudarem na tarefa de implementar ações para garantir o acesso da população com deficiência aos sistemas de ensino. Assim, as instituições educativas “precisam criar estratégias para viabilizar o ingresso do maior número de estudantes possível, a fim de que continuem ativas no jogo econômico do neoliberalismo” (PROVIN, 2013, p. 103).

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

As concepções acerca da deficiência são capazes de produzir sujeitos de acordo com as práticas discursivas e não discursivas vigentes em determinados momentos históricos. A visão baseada no modelo médico, constitui sujeitos com deficiência responsabilizando-os por sua condição de deficiência, cujo foco central é o sujeito, que a todo momento deve ser diagnosticado e normalizado; o modelo social traz o meio em que a pessoa vive como parte desse processo na constituição da deficiência, retirando a centralidade baseada unicamente no sujeito; enquanto a concepção biopsicossocial, extensão do modelo social, consiste em avaliar a deficiência com base em uma série de fatores intrínsecos e extrínsecos ao sujeito, por uma equipe multiprofissional e interdisciplinar.

Quanto aos processos normalizadores, há um conjunto de reflexões que pode ser levantado sobre a norma: que exerce papel essencial na medida em que tem o poder de aproximar, homogeneizar ou colocar os anormais a uma distância administrada; que todos estão sob seu manto, inclusive os anormais; e que age tanto no corpo-orgânico dos indivíduos quanto no corpo-espécie das populações (FOUCAULT, 1999).

A educação do sujeito com deficiência faz parte desse processo de normalização, por vezes entendido como instrumento capaz de constituir sujeitos, pois por meio dela é possível “manter ou modificar a apropriação dos discursos, com os saberes e os poderes que eles trazem consigo” (FOUCAULT, 1996, p. 44). Nesta empreitada, a educação pode ser considerada como uma operação de normalização que se constitui tanto como ação disciplinadora dos corpos individuais, com uma série de atividades para torna-los dóceis e úteis, como uma ação biopolítica, ao agir governando os riscos sociais de uma dada população.

Os movimentos educacionais demonstram o processo histórico de lutas, resistências e mudanças nas tratativas com os sujeitos com deficiência. Antes o sujeito tido como incapaz de aprender (segregação) passou a ser capaz desde que em instituições separadas (institucionalização), e mais, a dever estudar, sempre que possível, junto com os demais sujeitos sem deficiência (integração). Atualmente, a educação é imperativo do Estado neoliberal, não havendo mais o que discutir sobre sua pertinência (inclusão).

Nessa direção, por um lado, a inclusão educacional do sujeito com deficiência constitui-se em um imperativo ético e político contemporâneo, construído nas arenas de lutas em prol dos direitos humanos das populações vulnerabilizadas, marginalizadas e estigmatizadas. Por outro lado, atua como processo normalizador dos sujeitos com deficiência, por meio de estratégias disciplinares e biorregulamentadoras.

REFERÊNCIAS

- ARANHA, Maria Salete Fábio. Paradigmas da relação da sociedade com as pessoas com deficiência. **Revista do Ministério Público do Trabalho**, São Paulo, ano 9, n. 21, p. 160-173, mar. 2001.
- ARAÚJO. Eduardo Santana de. CIF: uma discussão sobre linearidade no modelo biopsicossocial. **Revista Fisioterapia e Saúde Funcional**. Fortaleza, p. 6-13, jan./jun. 2013.
- BARBOSA, Livia; DINIZ, Débora; SANTOS, Wenderson. Diversidade corporal e perícia médica: novos contornos da deficiência para o Benefício de Prestação Continuada. **Revista Textos & Contextos**. Porto Alegre, v. 8, n. 2 p. 377-390. jul./dez. 2009.
- BOBBIO, Norberto. **A era dos direitos**. Rio de Janeiro: Campus, 1998.
- BRASIL. Decreto n. 3.298, de 20 de dezembro de 1999. Regulamenta a Lei n. 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. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF. 1999. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d3298.htm. Acesso em: 23 nov. 2020.

BRASIL. Decreto n. 5.296 de 2 de dezembro de 2004. Regulamenta as Leis nos 10.048, de 8 de novembro de 2000, que dá prioridade de atendimento às pessoas que especifica, e 10.098, de 19 de dezembro de 2000, que estabelece normas gerais e critérios básicos para a promoção da acessibilidade das pessoas portadoras de deficiência ou com mobilidade reduzida, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF. 2004. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/decreto/d5296.htm. Acesso em: 23 nov. 2020.

BRASIL. Lei n. 13.146, de 06 de julho de 2015. Institui a Lei Brasileira de Inclusão da Pessoa com Deficiência (Estatuto da Pessoa com Deficiência). Brasília, DF: Congresso Nacional, 2015.

CAIADO, Kátia Regina Moreno. Formação de Professor e educação inclusiva: possibilidades de análise a partir da convenção sobre o direito das pessoas com deficiências. *In*: VICTOR, Sonia Lopes; DRAGO, Rogério; CHICON, José Francisco (Orgs.). **A educação inclusiva de crianças, adolescentes, jovens e adultos**: avanços e desafios. Vitória, ES: EDUFES, 2010, p. 109-120.

CASTRO, Edgardo. **Vocabulário de Foucault**: um percurso pelos seus temas, conceitos e autores. Belo Horizonte: Autêntica Editora, 2009.

CHRISTOFOLETTI, Rogério. A caixa de ferramentas de Foucault. *In*: GESSER, Veronica; MOSTAFA, Solange Puntel (Orgs.). **Teóricos e teorias**: presença na educação. Itajaí: Universidade do Vale do Itajaí, 2008, p. 55-67.

FEMINELLA, Anna Paula; LOPES, Laís de Figueirêdo. Da igualdade e da não discriminação e cadastro-inclusão. *In*: SETUBAL, Joyce Marquезin; FAYAN, Regiane Alves Costa (Orgs.). **Lei Brasileira de Inclusão da Pessoa com Deficiência – Comentada**. Campinas: Fundação FEAC, 2016, p. 9-32.

FISCHER, Rosa Maria Bueno. Foucault. *In*: OLIVEIRA, Luciano Amaral (Org.). **Estudos do discurso**: perspectivas teóricas. São Paulo: Parábola Editorial, 2013, p. 123-151.

FOUCAULT, Michel. **Microfísica do Poder**. Rio de Janeiro: Graal, 1979.

FOUCAULT, Michel. **A ordem do discurso**. 3. ed. São Paulo: Loyola, 1996.

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

FOUCAULT, Michel. **Os anormais**. São Paulo: Martins Fontes, 2001.

FOUCAULT, Michel. **Vigiar e punir**: nascimento da prisão. Petrópolis, RJ: Vozes, 2002.

FOUCAULT, Michel. **A verdade e as formas jurídicas**. 3. ed. Rio de Janeiro: NAU, 2009.

FOUCAULT, Michel. O sujeito e o poder. *In*: DREYFUS, Hubert L.; RABINOW, Paul. **Michel Foucault**: uma trajetória filosófica: para além do estruturalismo e da hermenêutica. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2010, p. 273-295.

GADELHA, Sylvio. **Biopolítica, governamentalidade e educação**: introdução e conexões, a partir de Michel Foucault. Belo Horizonte: Autêntica Editora, 2013.

GARCEZ, Liliane; CONCEIÇÃO, Luiz Henrique de Paula. **Pessoas com deficiência**. Coleção Caravana de Educação em Direitos Humanos. Brasília: Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República - SDH/PR, 2015.

HEYES, Cressida J. Subjetividade e poder. *In*: TAYLOR, Dianna (Org.). **Michel Foucault**: conceitos fundamentais. Petrópolis, RJ: Vozes, 2018.

IHERING, Rudolf Von. **A luta pelo direito**. 3. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2003.

LARA, Luiz Fernando. A gestão de pessoas e o desafio da inclusão das pessoas com deficiência: uma visão antropológica da deficiência. **Revista Capital Científico Eletrônica (RCCE)**. v. 11, n. 3, set./dez. 2013.

LOPES, Maura Corcini. Inclusão como prática política de governamentalidade. *In*: LOPES, Maura Corcini; HATTGE, Morgana Domênica (Orgs.). **Inclusão escolar**: conjunto de práticas que governam. Belo Horizonte, Autêntica Editora, 2009.

LOPES, Maura Corcini. Norma, inclusão e governamentalidade neoliberal. *In*: BRANCO, Guilherme Castelo; VEIGA-NETO, Alfredo (Orgs.). **Foucault**: Filosofia & política. Belo Horizonte: Autêntica Editora: 2013, p. 283-298.

LOPES, Maura Corcini; FABRIS, Eli Henn. **Inclusão e Educação**. 1. ed. Belo Horizonte: Autêntica Editora, 2016.

MADRUGA, Sidney. **Pessoas com deficiência e direitos humanos**: ótica da diferença e ações afirmativas. São Paulo: Saraiva, 2013.

MAIOR, Izabel Maria Madeira de Loureiro. Movimento político das pessoas com deficiência: reflexões sobre a conquista de direitos. **Inclusão Social**, DF, v. 10, n. 2, p. 28-36, jan./jun. 2017.

MORAIS, Ricardo Manoel de Oliveira. **Direito e norma em Michel Foucault**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2017.

NASCIMENTO, Antônio Dias; HETKOWSKI, Tânia Mara. Descortinando horizontes em busca de uma educação para a autonomia na crise dos paradigmas modernos. *In*: NASCIMENTO, Antônio Dias; HETKOWSKI, Tânia Mara (Orgs.). **Educação e contemporaneidade**: pesquisas científicas e tecnológicas. Salvador: EDUFBA, 2009, p. 7-16.

NOZU, Washington Cesar Shoití. **Política e gestão do atendimento educacional especializado nas salas de recursos multifuncionais de Paranaíba/MS**: uma análise das práticas discursivas e não discursivas. 2013. 241 f. Dissertação (Mestrado em Educação), Universidade Federal das Grande Dourados, Dourados, 2013.

OLIVEIRA, Anna Augusta Sampaio. O conceito de deficiência em discussão: representações sociais de professores especializados. **Revista Brasileira de Educação Especial**, v. 10, n. 1, p. 59-74, 2004.

OMOTE, Sadao. Deficiência e não-deficiência: recortes do mesmo tecido. **Revista Brasileira de Educação Especial**. v. 1, n. 2, p. 65-73, 1994.

PEREIRA, Raimundo José. **Anatomia da diferença**: uma investigação teórico-descritiva da deficiência à luz do cotidiano. 2006. 174 f. Tese (Doutorado em Saúde Pública), Escola Nacional de Saúde Pública Sérgio Arouca, Rio de Janeiro, 2006.

PICCOLO, Gustavo Martins. Deficiência e Sociologia: aproximações possíveis. *In*: OLIVEIRA, Anna Augusta Sampaio de; PAPIM, Ângelo Antonio Puzipe; PAIXÃO, Kátia de Moura Graça (Orgs.). **Educação especial e inclusiva**: contornos contemporâneos em educação e saúde. Curitiba: CRV, 2018, p. 33-49.

PROVIN, Priscila. Inclusão na universidade: estratégias para o ingresso de “todos” no ensino superior. *In*: FABRIS, Elí T. Henn; KLEIN, Rejane Ramos (Orgs.). **Inclusão e biopolítica**. Belo Horizonte: Autêntica Editora, 2013, p. 99-112.

RECH, Tatiana Luiza. A inclusão como estratégia biopolítica. *In*: FABRIS, Elí T. Henn; KLEIN, Rejane Ramos (Orgs.). **Inclusão e biopolítica**. Belo Horizonte: Autêntica Editora, 2013, p. 25-44.

SANTOS, Boaventura de Sousa. **A gramática do tempo**: para uma nova cultura política. São Paulo, SP: Cortez, 2010.

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.

SARDAGNA, Helena Venites. Da institucionalização do anormal à inclusão escolar. *In*: FABRIS, Elí T. Henn; KLEIN, Rejane Ramos (Orgs.). **Inclusão e biopolítica**. Belo Horizonte: Autêntica Editora, 2013, p. 45-60.

SILVA, Tomaz Tadeu da. A produção social da identidade e da diferença. *In*: SILVA, Tomaz Tadeu da; HALL, Stuart; WOODWARD, Kathryn (Orgs.). **Identidade e diferença**: a perspectiva dos estudos culturais. 14. ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2014, p. 73-102.

SKLIAR, Carlos. A inclusão que é “nossa” e a diferença que é do “outro”. *In*: RODRIGUES, Davi (Org.). **Inclusão e educação**: doze olhares sobre a educação inclusiva. São Paulo: Summus, 2006, p. 15-34.

TAYLOR, Dianna. Poder, liberdade e subjetividade. *In*: TAYLOR, Dianna (Org.). **Michel Foucault**: conceitos fundamentais. Petrópolis, RJ: Vozes, 2018, p. 9-20.

TÓTORA, Silvana. Foucault: biopolítica e governamentalidade neoliberal. **Revista de Estudos Universitários**, Sorocaba, SP, v. 37, n. 2, p. 81-100, dez. 2011.

VEIGA-NETO, Alfredo. Incluir para excluir. *In*: LARROSA, Jorge; SKLIAR, Carlos (Orgs.). **Habitantes de Babel**: políticas e poéticas da diferença. 2. ed. Belo Horizonte: Autêntica Editora, 2011, p. 105-118.

CAPÍTULO 14

DIREITO E POLÍTICA AMBIENTAL NO BRASIL CONTEMPORÂNEO

Lucas Stroppa Lamas¹

Regiane Riquena Barbosa²

Verônica Maria Bezerra Guimarães³

1 INTRODUÇÃO

Numa perspectiva histórica e sistemática de construção de Direito e de Políticas Públicas Ambientais no Brasil, em aproximadamente cinquenta anos, percebe-se que as discussões dicotômicas presentes no Encontro Internacional sobre o Meio Ambiente Humano em Estocolmo, em 1972, voltaram para os dias atuais com uma roupagem incompatível com o grau de conhecimento, complexidade e níveis de destruição ambiental que temos vivenciado nas duas primeiras décadas dos anos 2000.

A polarização vivenciada na guerra fria entre os, na época, chamados países de primeiro mundo e os países de terceiro mundo, em que os primeiros propunham um modelo de desenvolvimento baseado em “limites ao crescimento” (Relatório Meadows) para se adequar aos limites biofísicos do planeta e, os segundos, em que “a maior poluição é a da miséria” e de que “temos muito espaço para poluir” revela os níveis de discussão política em que o desenvolvimento esteve situado (CORRÊA DO LAGO, 2006).

¹ Mestre em Fronteiras e Direitos Humanos pela Universidade Federal da Grande Dourados (UFGD), Pós-graduando em Direito Processual Civil e Direito Urbanístico e Ambiental pelo Instituto Damásio de Direito da Faculdade Ibmec/SP. Bacharel em Direito pela UFMT. Membro do Grupo de Pesquisa no CNPq: Ecofenomenologia, Ciência da Sustentabilidade e Direito. E-mail lucas-lamas@hotmail.com

² Graduada em Relações Internacionais pela UFGD. Graduanda em Direito pela UEMS. Mestranda em Fronteiras e Direitos Humanos pela UFGD. Bolsista Capes. Membro do Grupo de Pesquisa no CNPq: Ecofenomenologia, Ciência da Sustentabilidade e Direito. E-mail regianeriquena@gmail.com

³ Doutora em Desenvolvimento Sustentável pela UnB. Mestre em Direito Público pela UFPE. Professora adjunta de Direito Ambiental na graduação e no mestrado Fronteiras e Direitos Humanos na UFGD. Líder do Grupo de Pesquisa no CNPq: Ecofenomenologia, Ciência da Sustentabilidade e Direito. E-mail veronicaguimaraes@ufgd.edu.br

Na década de 1970, conservar o meio ambiente estava vinculado à posição política de países que já haviam alcançado um grau considerável de desenvolvimento econômico e social. Os temas ambientais que pulsavam se relacionavam com a questão nuclear, com o DDT (daí o livro *Primavera Silenciosa* de Rachel Carson que denunciou o uso de pesticidas e suas consequências nefastas sobre os animais, as plantas e a saúde humana), com a poluição industrial e com o crescimento desordenado das cidades. Tais assuntos estiveram presentes nos debates na Conferência de Estocolmo e nos princípios fundantes do Direito Ambiental por meio da Declaração sobre o Meio Ambiente Humano.

Fazemos essa digressão para situar o contexto brasileiro contemporâneo de retrocessos nos campos Político e de Direito Ambiental, tendo como marco temporal do ano de 2019. O campo da pesquisa situa-se em análise de políticas públicas, de discurso e de práticas no âmbito do Direito Ambiental, no nível federal, tendo como marco teórico a crise da democracia e a Ecologia Política. Os objetivos específicos são: a análise da situação dos órgãos de gestão ambiental em nível federal; a análise da mudança de normativas a partir da atuação do executivo federal; a discussão sobre as Políticas Públicas e o Direito sobre meio ambiente, especificamente, sobre agrotóxicos a partir de 2019, com a atuação do Ministério do Meio Ambiente (MMA).

2 DEMOCRACIA E ECOPOLÍTICA

A democracia envolve criação de direitos e abertura aos conflitos, permitindo a existência coletiva. A democracia oportuniza a concretização de direitos que envolvem liberdade, igualdade e participação das decisões. No exercício político forma-se a cidadania, abrindo a possibilidade da participação das decisões coletivas quanto aos direitos da sociedade. Nesse sentido, a política não é meramente uma técnica, mas sim algo em que todos podem participar do rumo da vida coletiva. Para o exercício qualificado da participação é imprescindível o direito à informação, pois, daí vem o controle sociopolítico dos governantes na democracia.

A participação ampla e plural de diversos setores da sociedade e o acesso a informações constitui o cerne da democracia com a criação de direitos a serem exercitados pelos cidadãos. A institucionalização de uma governança ambiental no Brasil a partir da década de 1980, junto com políticas e direitos, corroborou para o fortalecimento do que poderíamos chamar de uma democracia ambiental. Vários setores na sociedade incorporaram o cuidado e a conservação ambiental desde o nível pessoal ao coletivo.

As discussões interdisciplinares, em nível internacional, sobre ecologia, tiveram um marco significativo a partir das décadas de 1960 e 1970, culminando em torno de um campo aglutinador chamado de Ecologia Política, que teve como nascedouro uma tradição anglófona, mas assumiu contornos peculiares na América Latina. A Ecologia Política tem

se constituído como um espaço teórico de movimentos sociais e de lutas a partir de diálogos entre redes acadêmicas e de saberes voltado para pensar, sentir e agir as relações entre sociedade e natureza por meio de visões interdisciplinares envolvendo as ciências sociais, naturais e cosmologias de povos.

A Ecologia Política investiga as rupturas do metabolismo sociedade e natureza buscando fazer crítica aos modelos hegemônicos de desenvolvimento e vislumbra outros mundos possíveis e de alternativas face à destruição ambiental, expulsões territoriais e exploração desenfreada da natureza. Com isso, contribui para a compreensão dos processos de colonialidade e seus impactos na natureza e na vida das pessoas e povos.

As dinâmicas neocoloniais do capitalismo revelam uma forte matriz autoritária e antidemocrática nos processos que culminam com a mercantilização da natureza. As crises cíclicas do sistema capitalista apontam para algo maior do que o meramente econômico, social e/ou ambiental. A crise civilizacional com a Terra, pensada e sentida com um ser vivo, mostra a profunda desconexão entre as dinâmicas biopsíquicas socioeconômicas e o planeta.

Nesse sentido, Leff (2017, p. 130) nos convida a pensar como “o desconhecimento e a insustentabilidade da vida tem inadvertidamente produzido a humanidade”. Tal situação implica em “compreender tanto o condicionamento que impõe a racionalidade econômica dominante sobre a vida, como as condições que impõem a ordem ontológica da vida a sustentabilidade da vida”.

No presente sistema mundo que vivemos, em particular no contexto brasileiro, o tempo histórico revela o aprofundamento da dialética democrática por intermédio do fortalecimento da sua face autoritária com reflexos ecocidas no âmbito de políticas de Estado e comportamentos sociais de grupo alinhados com essa expressão. A discussão sobre desenvolvimento volta à tona, com contornos muito parecidos com os quais vivemos nos anos 1970. É o que aponta Gadotti (2001, p. 87):

Esse modelo de desenvolvimento, baseado no lucro e na exclusão social, não só distancia cada vez mais ricos e pobres, países desenvolvidos e subdesenvolvidos, globalizadores e globalizados. Na era da globalização, o capitalismo está criando, em escala mundial, um ambiente favorável ao surgimento de alternativas políticas regressivas e antidemocráticas que se aproximam do fascismo.

Devido à abertura aos conflitos que operam na sociedade e no Estado, a democracia está sujeita ao totalitarismo e outras formas de autoritarismo e opressão. Assim como os seres vivos, as democracias morrem (STEVEN; ZIBLATT, 2018). Essa discussão sobre as dinâmicas democráticas e o papel do Estado sobre vida e morte se coaduna com o debate sobre biopoder.

No ensaio de Achille Mbembe (2018) sobre necropolítica, o exercício da soberania consiste no poder de decidir quem deve viver e morrer. Toma como ponto de partida a noção de biopoder de Michel Foucault e a sua relação com a soberania e o estado de exceção. Tem como foco “a instrumentalização generalizada da existência humana com a destruição material de corpos humanos e populações” (MBEMBE, 2018, p. 10-11). Trazendo para a reflexão as interações sociedade e natureza, podemos observar que a política de morte envolve seres humanos e seres não humanos numa profunda e complexa teia de existências, territórios, ecossistemas e culturas. Tal política é ecocida e contrária à diversidade biológica e cultural.

3 PANORAMA DA POLÍTICA E DIREITO AMBIENTAL BRASILEIRO DESDE 2019

Tecidas essas considerações em torno da democracia e da ecologia política (ecopolítica) no Brasil, revela-se prudente e, porque não, necessário, traçar o panorama delimitado pelas políticas do Estado brasileiro, no que tange ao meio ambiente. As políticas ambientais aqui compreendidas como “objetivos de ação governamental orientados ao uso, controle, proteção e conservação do meio ambiente” (SIQUEIRA, 2008), são ações dos entes públicos visando, em síntese, a preservação ambiental.

A partir de 2019 a temática ambiental passou por diversas transformações, muito em razão da alternância no poder executivo federal brasileiro. O governo de Jair Messias Bolsonaro tem apresentado profundas mudanças nas políticas públicas ambientais, honrando suas propostas apresentadas ainda durante campanha:

O termo “meio ambiente” é usado uma única vez no programa de governo de Bolsonaro. [...] O plano de Bolsonaro não menciona temas como desmatamento, aquecimento global, Amazônia, poluição e biomas. [...] Bolsonaro afirmou que é necessário pôr fim ao que chama de “indústria da multa” ambiental, na qual os órgãos Ibama (Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis) e ICMBio (Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade) estariam prejudicando produtores rurais. Segundo o candidato do PSL, existe um “ativismo xiita ambiental” que deve acabar (PIMENTEL, 2018).

Para além de negligenciada, a pauta ambiental se tornou uma espécie de adversária do governo Bolsonaro que, por vezes, anunciou que extingiria o Ministério do Meio Ambiente (MMA), por meio de uma fusão da pasta com a da Agricultura. Todavia, frente a grande repercussão negativa dessa iniciativa, o chefe do poder executivo federal optou por manter o MMA ativo (GUERRA, 2019).

Em que pese a manutenção do MMA, o representante escolhido para chefiar o ministério acabou sendo o advogado Ricardo Salles. O nome de Ricardo acabou por agradar

o setor do agronegócio, contudo, levando em consideração não ser um técnico da área do meio ambiente, sua indicação gerou apreensão dos ambientalistas e cientistas nacionais. Além de não ser considerado um nome técnico para a pasta ambiental, Salles é alvo, desde 2017, de ação judicial, movida pelo Ministério Público de São Paulo, acusado de “alterar ilegalmente o plano de manejo de uma área de proteção ambiental, na Várzea do Rio Tietê”, sob suspeita de tentativa de beneficiar setores econômicos (JUCÁ, 2018).

3.1 Mudanças institucionais no Sistema Nacional de Meio Ambiente

Após sua nomeação, uma das primeiras ações do Ministro do Meio Ambiente, Ricardo Salles, foi extinguir a Secretaria de Mudanças Climáticas e Florestas (a qual poderia, como se verá mais adiante, ser fundamental ao combate das queimas no Pantanal e Amazônia). Segundo Salles, a secretaria havia se transformado em uma pasta destinada ao “turismo internacional às custas do governo” (ALENCASTRO, 2019).

Após o MMA retirar de sua estrutura a pasta sobre mudanças climáticas, o Ministério das Relações Exteriores (MRE) também fez o mesmo. Sob o comando do Ministro Ernesto Araújo, o MRE extinguiu a Subsecretaria-geral de Meio Ambiente, Energia, Ciência e Tecnologia, a qual abrigava a divisão de Mudanças Climáticas, que tinha como escopo, dentre outras atribuições, as negociações climáticas na ONU. Importante ressaltar que o chanceler brasileiro sequer se mostra convencido a respeito da existência do aquecimento global, o qual classifica como “ideologia” de um “projeto globalista” de “transferir poder econômico do Ocidente para o regime chinês” (REVISTA ISTOÉ, 2019).

Ainda no primeiro mês de mandato de Bolsonaro, no dia 25 de janeiro de 2019, ocorreu o rompimento de três barragens na mina Córrego do Feijão, em Brumadinho/MG. Considerado o maior acidente de trabalho do Brasil, com 259 mortes e 11 desaparecidos (G1 MINAS, 2019). Apesar do imenso impacto ambiental, social e econômico na região, até o presente momento a tragédia não teve um desfecho judicial. Até janeiro de 2020, o Ministério Público de Minas Gerais havia apresentado denúncia contra dezesseis pessoas da Vale e da Tuv Sud, por homicídio doloso e crimes ambientais (FRANCO, 2020).

Ainda no contexto das primeiras mudanças na estrutura do poder executivo brasileiro, no que tange ao meio ambiente, o presidente Jair Bolsonaro editou medida provisória definindo que o Serviço Florestal Brasileiro (SFB) ficaria sob a tutela do Ministério da Agricultura, até então o SFB ligado ao MMA (BRAGANÇA, 2019).

O SFB, criado em 2006, possui como principal atribuição a realização do Cadastro Ambiental Rural – CAR, que se trata de um registro eletrônico compulsório para proprietários de imóveis rurais, além de ser um mecanismo de implementação do Código Florestal. O CAR tem como fim “constituir uma base de dados estratégica para o controle, monitoramento e combate ao desmatamento das florestas e demais formas de vegetação nativa

do Brasil” (LAUDARES; DA SILVA; BORGES, 2014). Em síntese, o que se verifica mediante essa mudança do SFB é que um importante instrumento de política ambiental passou a ser gerido pela pasta da Agricultura, a qual é liderada pela Ministra Tereza Cristina, ex-presidente da Frente Parlamentar da Agricultura, popularmente conhecida como a “bancada ruralista” que possui notoriedade reconhecida pelo pouco apreço aos valores ambientais.

Já no que concerne ao ICMBio (Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade), que foi o primeiro órgão de gestão ambiental com fim específico de tutela de Unidades de Conservação, também vem sofrendo com a atual gestão do poder executivo federal. Conforme carta, assinada por 350 servidores do instituto, existem relatos de “assédio e intimidação de servidores, envolvendo, entre outras estratégias, as remoções de cunho punitivo, o cerceamento à livre manifestação, além de críticas e insultos” (CORREIO DO POVO, 2019).

Importante consignar que o próprio ministro Ricardo Salles, em entrevista ao programa *Roda Viva*, quando indagado a respeito de Chico Mendes, suscitou o seguinte “Que diferença faz quem foi Chico Mendes nesse momento?”, quando a jornalista Cristina Serra assevera que Chico Mendes é um homem reconhecido pela ONU, o Ministro finaliza “A ONU reconhece muita coisa errada” (RODA VIVA, 2019).

Situação semelhante à ocorrida no ICMBio tem ocorrido junto ao Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (Ibama). Em atitude similar, os funcionários do Ibama assinaram uma carta, endereçada ao presidente da instituição Eduardo Brim, denunciando a leniência do poder executivo federal no que tange aos crimes ambientais. Corroborando o conteúdo da carta apresentada, o próprio site do Ibama teria publicado os locais de onde seriam feitas as próximas fiscalizações (PRAÇA, 2019), prática que equivaleria à polícia comunicar onde seria feita uma blitz surpresa, ou seja, de surpresa não teria nada.

Outro departamento que tem sofrido modificações em sua gestão é o Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais (Inpe). No primeiro semestre de 2019, segundo dados do Inpe, o número de queimadas na Amazônia foi equivalente ao dobro no mesmo período do ano anterior (BBC NEWS, 2019) (aqui se rememora o explicitado no tópico 3.1 quanto a extinção da secretaria responsável por florestas). Ante a divulgação dos alarmantes dados do Inpe, o presidente da república acabou por exonerar o então diretor do instituto, Ricardo Galvão. Na ocasião, Jair Bolsonaro acabou por insinuar que Ricardo estaria a serviço de alguma ONG (ao realizar a divulgação), bem como questionou as informações apresentadas. No mesmo ano, Ricardo Galvão acabou eleito, pela revista *Nature*, como cientista do ano (REVISTA VEJA, 2019).

Para além desses desmandos no Ibama e no Inpe, o governo de Jair Bolsonaro tem se mostrado implacável na aprovação de novos agrotóxicos. Já em 2019, em seu primeiro ano de mandato, houve 474 produtos liberados, atingindo o recorde histórico de

aprovações em um mesmo ano. Em 2020, até maio, já haviam sido liberados outros 150, os quais têm sido aprovados mesmo durante a maior crise sanitária do mundo – decorrente do coronavírus (GRIGORI, 2020).

3.2 Discursos e reações político-ambientais

Após cerca de um ano e meio de mandato, as políticas ambientais do atual governo federal já têm sido sentidas. Ainda em 2019, ocorreu um encontro inédito entre sete ex-ministros do Meio Ambiente do Brasil (Edson Duarte, Marina Silva, Izabella Teixeira, Carlos Minc, Rubens Ricuperro, José Carlos de Carvalho e Jose Sarney Filho), conforme relato do *O Globo* (DANTAS, 2019):

Em um encontro inédito, segundo os próprios integrantes, ex-ministros do Meio Ambiente se reuniram nesta quarta-feira para criticar o que classificaram de desmonte da estrutura da pasta sob o comando de Ricardo Salles. Durante pouco mais de uma hora no Instituto de Estudos Avançados (IEA) da Universidade de São Paulo, sete ex-ministros que atuaram nos governos de Itamar Franco, Fernando Henrique Cardoso, Luiz Inácio Lula da Silva, Dilma Rousseff e Michel Temer formularam um documento em que criticam a “série de ações, sem precedentes, que esvaziaram a capacidade de formulação e implementação de políticas públicas do Ministério”.

Para além disso, no dia 19 de agosto de 2019, o dia “virou noite” em São Paulo, em razão do efeito da fumaça proveniente das queimadas, que até agosto de 2019 já eram 83% maiores do que no mesmo período do ano anterior (BBC, 2019). Ainda, na mais recente reunião interministerial, ocorrida em 22 de abril de 2020, o posicionamento quanto à atual política ambiental restou bem definido, por meio da fala do ministro Ricardo Salles:

Nós temos a possibilidade nesse momento que a atenção da imprensa tá voltada exclusiva quase que exclusivamente pro COVID [...] A oportunidade que nós temos, que a imprensa está nos dando um pouco de alívio nos outros temas, é passar as reformas infralégais de desregulamentação, simplificação [...] Então pra isso precisa ter um esforço nosso aqui enquanto estamos nesse momento de tranquilidade no aspecto de cobertura de imprensa, porque só fala de COVID e ir passando a boiada e mudando todo o regimento [...]. Não precisamos de congresso. Porque coisa que precisa de congresso também, nesse, nesse fuzuê que está aí, nós não vamos conseguir após é aprovar.

Ao que tudo indica, as transformações refletidas pelas políticas ambientais de 2019 em diante não serão só sentidas na natureza, como o ocorrido em São Paulo. Seja pelo desmantelamento dos órgãos de proteção ambiental, combate irrisório à degradação ambiental ou demissão de profissionais especializados, o panorama não se mostra positivo.

Tendo em vista o amplo rol de assuntos que reivindicam uma maior atenção, tratar-se-á, com maior profundidade, sobre as políticas dos agrotóxicos, de 2019 em diante, a seguir.

4 SITUAÇÃO DA POLÍTICA E NORMATIVA SOBRE AGROTÓXICOS DESDE 2019

O ano de 2019 pode ser considerado como o ano do veneno, isso porque na história do país nunca houve uma quantidade de liberação de agrotóxicos tão grande quanto a iniciada nesse período, totalizando na aprovação comercial de 474 produtos químicos sintéticos acrescidos de mais 150 até junho de 2020. Assim, os indícios de como se desencadearia essa onda de venenos despontou com o abrir das cortinas do novo governo de Jair Bolsonaro, especificamente no seu décimo dia de mandato, com a primeira onda de liberação de 131 agrotóxicos (BRASIL, 2019a), inaugurando uma nova forma de estratégia política que representaria numa grave ameaça à saúde e ao meio ambiente.

Tais estratégias vêm buscando desde então alterar, por meios normativos, as estruturas que giram em torno dos ritos para que ocorram as liberações. São estratégias, a tentativa de desmonte do processo de aprovação tripartite e a minimização dos efeitos toxicológicos oriundos dos agrotóxicos com a reclassificação destes. De certo que em outros governos também houveram significativas liberações de químicos sintéticos, contudo, nenhum outro cedeu de forma tão robusta às pressões do mercado, representadas por um discurso que propaga que a falta de flexibilização das normativas seria um obstáculo ao crescimento econômico do país (GURGEL, 2020).

A saber, desde 2002, há uma tentativa de se alterar a Lei de Agrotóxicos como no proposto pelo Projeto de Lei (PL) n. 6922/2002 conhecido como “Pacote do Veneno”. Esse projeto, aprovado na Câmara dos Deputados em 25 de junho de 2018, aguarda a votação no Plenário, todavia, apesar de ainda não ter passado por todas as instâncias exigidas, verifica-se que as alterações propostas por ele, como a flexibilização da Lei de Agrotóxicos n. 7.802/1989, já estão sendo implantadas. O PL busca centralizar a tomada de decisão na aprovação de registro por um único órgão, o Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (Mapa), com a formação de uma Comissão Técnica Nacional de Fitossanitários - CTNfito (BRASIL, 2002), cabendo à Agência Nacional de Vigilância Sanitária (Anvisa) e ao Ibama apenas a influência opinativa mas sem o poder de veto (GURGEL, 2020).

De toda forma, os processos de regulação dos agrotóxicos continuam com o formato tripartite de acordo com suas competências: O Mapa analisa a eficácia agronômica do produto; o Ministério da Saúde, por meio da Anvisa, avalia os potenciais riscos à saúde da população e o Ministério do Meio Ambiente, por intermédio do Ibama, verifica o impacto ambiental que o produto químico pode causar.

Assim, a afirmação de que as alterações propostas pelo “Pacote do Veneno” já estariam ocorrendo foi denunciado pelo deputado federal Nilto Tatto relator do Projeto de Lei n. 6.670/16 instituindo a Política Nacional de Redução de Agrotóxicos (PNaRA). Para o deputado, o Projeto de Lei n. 6.922/2002 visa atender a uma demanda de mercado das grandes empresas produtoras de agrotóxicos (WEISSHEIMER, 2019) o que explicaria a tentativa do Mapa em estipular um prazo-limite para a aprovação de registros de agrotóxicos conforme a Portaria n. 43 de 2020 estabelecendo o prazo de 60 dias para as análises, após este período, os pedidos para registro estariam tacitamente aprovados (MAPA, 2020). Ressalta-se que no momento que essa portaria foi publicada os olhares da população já estavam voltados para a pandemia de covid-19, sendo inclusive uma das justificativas utilizadas pelo ministro Ricardo Lewandowski (2020) do Supremo Tribunal Federal, para suspender a eficácia da norma que entraria em vigor a partir de 1º de abril de 2020.

De igual maneira, outras mudanças nas políticas de regulação de agrotóxicos, pelo Estado, podem ser verificadas também nas Resoluções das Diretorias Colegiadas (RDC) da Anvisa, especificamente nas de números 294, 295 e 296 todas do ano de 2019. Assim, a RDC n. 294 trata da reclassificação toxicológica, a n. 295 apresenta critérios para avaliação do risco dietético decorrente dos resíduos de agrotóxicos nos alimentos e a n. 296 das informações toxicológicas em rótulos e bulas de agrotóxicos. É importante olhar mais atentamente para essas RDCs a fim de analisar os riscos por trás dessas normativas tanto para a saúde humana quanto para a saúde ambiental.

A RDC n. 294 (BRASIL, 2019b), que versa sobre a reclassificação dos agrotóxicos, foi adotada sob a alegação da necessidade de seguir os parâmetros internacionais do Sistema Globalmente Harmonizado de Classificação e Rotulagem de Produtos Químicos (GHS) alterando de quatro para seis as categorias de classificação de toxicidade (ASCOM/ANVISA, 2019), sendo elas: Categoria 1: Produto Extremamente Tóxico, representado pela cor vermelha; Categoria 2: Produto Altamente Tóxico, representado pela cor vermelha; Categoria 3: Produto Moderadamente Tóxico, representado pela cor amarela; Categoria 4: Produto Pouco Tóxico, representado pela cor azul; Categoria 5: Produto Improvável de Causar Dano Agudo, representado pela cor azul; Categoria 6: Produto Não Classificado, representado pela cor verde.

Dessa forma, as classificações toxicológicas dizem respeito aos danos que podem se manifestar após a exposição a um agrotóxico, contudo, alguns estudos foram excluídos a partir dessa reclassificação, como esses que agora são considerados de categoria 5, em que estão incluídos os agrotóxicos que podem provocar lesões dérmicas, oculares e no aparelho respiratório que antes da reclassificação eram considerados como extremamente tóxicos. Assim, os riscos que estão sendo considerados diante dessa nova reconfiguração são aqueles que podem levar o indivíduo ao óbito (GURGEL, 2020).

Já no caso da RDC n. 295 (BRASIL, 2019c), que trata sobre os riscos de resíduos de agrotóxicos nos alimentos no que tange os efeitos agudos e crônicos, busca uma avaliação para uma quantia segura para consumo, o que acabou sendo desmistificado pela imunologista Mônica Lopes Ferreira. Conforme os resultados de suas pesquisas, que se basearam na análise dos dez agrotóxicos mais utilizados no Brasil, constata-se que qualquer quantidade aplicada causaria danos à saúde humana. Os testes foram realizados com o peixe-zebra e, mesmo utilizando uma quantia mínima na dosagem, sendo um trigésimo do recomendado pela Anvisa, os resultados apresentaram morte e malformação dos embriões (SIMÕES, 2019).

Outra importante mudança realizada pela Anvisa diz respeito à modificação das informações toxicológicas em rótulos e bulas de agrotóxicos, prevista na RDC de n. 296 (BRASIL, 2019d). Conforme a resolução, seria dispensável o pictograma de caveira com as duas tibias cruzadas () , encontrado nas embalagens de agrotóxicos de categorias 4, 5 e 6. As informações contidas na embalagem dos agrotóxicos são direcionadas aos trabalhadores rurais, que deverão saber como aplicar e se proteger do químico sintético. Contudo, grande parte desses trabalhadores possuem baixa escolaridade, o que pode vir a prejudicar na interpretação das recomendações contidas nas embalagens (TOOGE; MANZANO, 2019).

A imagem da caveira com as duas tibias cruzadas passavam um recado que, desde criança, nos desenhos animados, aprendemos a reconhecer como veneno ou perigo. A falta dele acaba colocando em risco esses trabalhadores mais vulneráveis. Conforme Aline Gurgel (2020) a não obrigatoriedade do pictograma nos agrotóxicos de baixo potencial de causar dano agudo não, necessariamente, representa que não seja passível de causar dano crônico, medida ignorada por essa resolução.

Assim, verifica-se que, a partir do ano de 2019, vivenciamos um grande retrocesso nas regulamentações sobre agrotóxicos sem que houvesse um debate público e transparente sobre as reais consequências disso. Essa nova política vem, incansavelmente, atuando para que ocorra uma redução significativa do Estado sobre a regulamentação dos químicos sintéticos sustentados por um discurso economicista que permite que a agricultura esteja mais suscetível às influências externas permitindo que as grandes empresas produtoras de agrotóxicos despejem aqui o que em seu país de origem é proibido. Vivenciamos um período nefasto de negacionismo com a negação da ciência e com a negação da moral.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Será que temos muita floresta para destruir ao “deixar os bois passarem”? Que desenvolvimento é esse? Um desenvolvimento baseado na destruição de biomas, de povos, de comunidades, de pessoas? Não é possível recriar o discurso e as ações dos países

desenvolvimentistas dos anos de 1970. A roupagem autoritária que se mostra em governos e na sociedade é incompatível com a complexidade e os desafios planetários que vivemos.

É lamentável que a denúncia do livro *Primavera Silenciosa*⁴ de Rachel Carson (1962) ainda se faça presente e, mais ainda no Brasil, o país que possui a maior biodiversidade planetária, que, lamentavelmente segue sendo o maior utilizador de agrotóxicos da Terra.

Antes da aprovação da Lei da Política Nacional do Meio Ambiente, Lei n. 6.938/1981, alguns estados brasileiros já haviam criado normativas e institucionalizado órgãos ambientais no campo da sua competência. Após quase quarenta anos da lei e na atual situação política ambiental que vivemos, mostra-se imprescindível o fortalecimento da governança ambiental contínua e democrática em todos os sentidos, a partir da sociedade e com os municípios e estados, que são os entes mais próximos das pessoas.

O fortalecimento da federação com a autonomia para criar e gerir a política ambiental apresenta-se fundamental para mudar realidades. Não há como separar o Direito Ambiental da Política e das forças de poder que a regem desde o nível local ao internacional.

Não devemos esquecer que a normatividade ambiental brasileira tem sido construída, desde a década de 1970, a partir da correlação de forças entre o sistema internacional e os movimentos internos no Brasil, com o protagonismo de alguns estados. Nesse sentido, a diplomacia ambiental brasileira foi bastante atuante e deixa um legado importantíssimo para a construção dos processos de governança.

A estrutura normativa e institucional construída nas últimas décadas encontra-se, profundamente, ameaçada. O princípio constitucional estruturante – da democracia – está em risco. O princípio democrático e o meio ambiente revelam a essência dos diálogos entre Estado e os demais agentes ambientais para encontrar soluções que se aproximem de soluções sustentáveis na sua integralidade. A sociedade brasileira foi construindo normatividades: na ciência, nos tribunais, nas instituições, nas ruas e no campo.

A história das lutas, que levou ao surgimento do Direito Ambiental, tem origem no combate das consequências nocivas da poluição causada pelas indústrias. Atualmente, no Brasil e em parte da América Latina, as principais ameaças vêm dos processos de reprimarização da economia, com foco na mineração e aumento de fronteiras agrícolas. O modelo de agricultura de exportação brasileira não deve desflorestar mais, nem utilizar massivamente agrotóxicos. Essa produção agropecuária que se opõe à normativa ambiental defende um Brasil do passado, da década de 1970.

A história das Políticas Públicas e do Direito Ambiental brasileiro não deve sucumbir ao retrocesso. A criação e recriação de agendas ambientais deve levar em consideração as

⁴ A obra *Primavera Silenciosa* apresenta denúncias feitas por Rachel Carson sobre o uso abusivo de agrotóxicos que estavam matando seres que não eram os alvos das aplicações.

demandas crescentes por conservação ambiental, por uma outra economia, que leve em consideração os limites biofísicos do planeta e faça as transições necessárias para alcançarmos um sentido de desenvolvimento integral com sustentabilidade ecológica incluindo as pessoas.

REFERÊNCIAS

ALENCASTRO, Catarina. Governo acaba com secretaria dedicada a mudanças climáticas e gera temor entre cientistas. **O Globo**, Brasília/DF, 07 jan. 2019. Disponível em: <https://oglobo.globo.com/sociedade/sustentabilidade/governo-acaba-com-secretaria-dedicada-mudancas-climaticas-gera-temor-entre-cientistas-23352452>. Acesso em: 08 jun. 2020.

ASCOM/ANVISA. **Marco regulatório**: Publicada reclassificação toxicológica de agrotóxicos. 2019. Disponível em: <https://bityli.com/kcUiH>. Acesso em: 12 jun. 2020.

BBC. Amazônia: 10 momentos chave da crise diplomática do Brasil de Bolsonaro. **BBC**, 27 ago. 2019. Disponível em: <https://noticias.uol.com.br/meio-ambiente/ultimas-noticias/bbc/2019/08/27/amazonia-10-momentos-chave-da-crise-diplomatica-do-brasil-de-bolsonaro.htm?cmpid=copiaecola>. Acesso em: 10 jun. 2020.

BBC NEWS. Número de incêndios florestais no mundo em 2019 é um recorde?. **BBC News**, 09 set. 2019. Disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/internacional-49633696>. Acesso em: 09 jun. 2020.

BRASIL. Câmara dos Deputados. Projeto de Lei n. 6.922/2002. Altera Lei n. 7.802/89, de 11 de julho de 1989 que dispõe sobre a pesquisa, a experimentação, a produção, a embalagem e rotulagem, o transporte, o armazenamento, a comercialização, a propaganda comercial, a utilização, a importação, a exportação, o destino final dos resíduos e embalagens, o registro, a classificação, o controle, a inspeção e a fiscalização de agrotóxicos, seus componentes e afins, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF. 2002. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1654426. Acesso em: 12 jun. 2020.

BRASIL. Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento/Secretaria de Defesa Agropecuária/Departamento de Sanidade Vegetal e Insumos Agrícolas/Coordenação-Geral de Agrotóxicos e Afins. Ato n. 2/2019. Coordenador: BRUNO CAVALHEIRO BREITENBACH. **Diário Oficial da União**, Ed. 13, seção 1, p. 3. Brasília, DF, 2019a. Disponível em <https://bityli.com/24ytp>. Acesso em: 25 abr. 2019.

BRASIL. Ministério da Saúde/Agência Nacional de Vigilância Sanitária/Diretoria Colegiada. Resolução da Diretoria Colegiada n. 294, de 29 de julho de 2019. Dispõe sobre os critérios para avaliação e classificação toxicológica, priorização da análise e comparação da ação toxicológica de agrotóxicos, componentes, afins e preservativos de madeira, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**. Edição 146. Seção 1, p. 78. Brasília, DF, 2019b. Disponível em: <https://bityli.com/MqVXo>. Acesso em: 12 jun. 2020.

BRASIL. Ministério da Saúde/Agência Nacional de Vigilância Sanitária/Diretoria Colegiada. Resolução da Diretoria Colegiada n. 295, de 29 de julho de 2019. Dispõe sobre os critérios para avaliação do risco dietético decorrente da exposição humana a resíduos de agrotóxicos, no âmbito da Anvisa, e dá

outras providências. **Diário Oficial da União**. Edição 146. Seção 1, p. 78 Brasília, DF, 31 jul. 2019c. Disponível em: <http://www.in.gov.br/web/dou/-/resolucao-da-diretoria-colegiada-rdc-n-295-de-29-de-julho-de-2019-207944205>. Acesso em: 12 jun. 2020.

BRASIL. Ministério da Saúde/Agência Nacional de Vigilância Sanitária/Diretoria Colegiada. Resolução da Diretoria Colegiada n. 296, de 29 de julho de 2019. Dispõe sobre as informações toxicológicas para rótulos e bulas de agrotóxicos, afins e preservativos de madeira. **Diário Oficial da União**. Edição 146. Seção 1, p. 86, Brasília, DF, 31 jul. 2019d. Disponível em: <https://bityli.com/r2dfc>. Acesso em: 13 jun. 2020.

BRASIL. **Lei nº 6938**, de 31 de agosto de 1981. Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, e dá outras providências. Brasília, DF, 02 set. 1981. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6938.htm. Acesso em: 09 dez. 2020.

BRAGANÇA, Daniele. Serviço Florestal Brasileiro passa a integrar o Ministério da Agricultura. **O Eco**, 02 jan. 2019. Disponível em: <https://www.oeco.org.br/noticias/servico-florestal-brasileiro-passa-a-integrar-o-ministerio-da-agricultura/>. Acesso em: 11 jun. 2020.

CARSON, Rachel. **Primavera Silenciosa**. Tradução: Raul De Polillo. 2a ed. Ed. Melhoramentos. EUA, 1962.

CORRÊA DO LAGO, André Aranha. **Estocolmo, Rio, Joanesburgo**: O Brasil e as três Conferências Ambientais das Nações Unidas. Brasília: Instituto Rio Branco, 2006.

CORREIO DO POVO. Em carta ao presidente do ICMBio, servidores pedem fim de assédio e intimidação. **Correio do Povo**, Porto Alegre/RS, 30 ago. 2019. Disponível em: <https://bityli.com/XRJiD>. Acesso em: 05 jun. 2020.

DANTAS, Dimitrius. Em encontro inédito, sete ex-ministros do Meio Ambiente denunciam ‘desmonte’ da pasta no governo Bolsonaro. **O Globo**, Sociedade, 08 de maio de 2019. Disponível em: <https://oglobo.globo.com/sociedade/em-encontro-inedito-sete-ex-ministros-do-meio-ambiente-denunciam-desmonte-da-pasta-no-governo-bolsonaro-23650311>. Acesso em: 12 jun. 2020.

FRANCO, Luiza. ‘Estamos presos naquele dia’: 1 ano após rompimento de barragem de Brumadinho, os impactos duradouros da tragédia. **BBC News**, São Paulo/SP, 25 jan. 2020. Disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/geral-51228582>. Acesso em: 13 jun. 2020.

GADOTTI, Moacir. Pedagogia da terra: Ecopedagogia e educação sustentável. *In*: CLACSO, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales. **Paulo Freire y la agenda de la educación latinoamericana en el siglo XXI**. Clacso: Buenos Aires, 2001. Disponível em: <http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/clacso/gt/20101010031842/4gadotti.pdf>. Acesso em: 30 maio. 2020.

GRIGORI, Pedro. Em meia à pandemia, governo Bolsonaro aprova 118 agrotóxicos em dois meses. **Agência Pública**, 13 maio. 2020. Disponível em: <https://apublica.org/2020/05/em-meio-a-pandemia-governo-bolsonaro-aprova-96-agrotoxicos-em-dois-meses/>. Acesso em: 10 jun. 2020.

GUERRA, Gabriel Pontes Bueno. Ministério do Meio Ambiente em 2019: retrospectiva do primeiro semestre. **Politize**, 2019. Disponível em: <https://www.politize.com.br/ministerio-do-meio-ambiente-em-2019/>. Acesso em: 07 jun. 2020.

GURGEL, Aline. Live#7: **A boiada do veneno**: como funciona a (des)regulação dos agrotóxicos no Brasil? 2020 (2h:13m:59s) Contra os agrotóxicos. 2020. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=01oxWKmcpPw>. Acesso em: 10 jun. 2020.

G1 MINAS. Brumadinho: mais duas vítimas do rompimento da barragem da Vale são identificadas. **G1 Minas**, Belo Horizonte/MG, 28 dez. 2019. Disponível em: <https://g1.globo.com/mg/minas-gerais/noticia/2019/12/28/brumadinho-mais-duas-vitimas-do-rompimento-da-barragem-da-vale-sao-identificadas.ghtml>. Acesso em: 11 jun. 2020.

JUCÁ, Beatriz. Um investigado por fraude ambiental comandará Meio Ambiente sob Bolsonaro. **El País**, São Paulo/SP, 09 dez. 2018. Brasil. Disponível em: https://brasil.elpais.com/brasil/2018/12/09/politica/1544379683_286039.html. Acesso em: 06 jun. 2020.

LAUDARES, Sarita Soraia de Alcântara; DA SILVA, Kamila Gomes; BORGES, Luís Antônio Coimbra. Cadastro Ambiental Rural: uma análise da nova ferramenta para regularização ambiental no Brasil. **Desenvolvimento e Meio Ambiente**, v. 31, 2014.

LEFF, Enrique. Las relaciones de poder del conocimiento en el campo de la ecología política: una mirada desde el sur. In: ALIMONDA, Héctor, PÉREZ, Catalina Toro, MARTÍN, Facundo (Coord.). **Ecología política latinoamericana: pensamiento crítico, diferencia latinoamericana y rearticulación epistémica**. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: CLACSO; México: Universidad Autónoma Metropolitana; Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Ciccus, 2017.

LEWANDOWSKI, Ricardo. **Medida Cautelar na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 656**. Distrito Federal de 1º de abril de 2020. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/dl/lewandowski-monocratica-agrotoxico.pdf>. Acesso em: 12 jun. 2020.

MAPA - MINISTÉRIO DA AGRICULTURA, PECUÁRIA E ABASTECIMENTO. Portaria n. 43 de 21 de fevereiro de 2020. Estabelece os prazos para aprovação tácita para os atos públicos de liberação de responsabilidade da Secretaria de Defesa Agropecuária, do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, conforme caput do art. 10 do Decreto n. 10.178, de 18 de dezembro de 2019. Disponível em: <http://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-n-43-de-21-de-fevereiro-de-2020-244958254>. Acesso em: 12 jun. 2020.

MBEMBE, Achille. **Necropolítica**: biopoder, soberania, estado de exceção, política da morte. São Paulo: N-1, 2018.

PIMENTEL, Matheus. Os planos de Bolsonaro e Haddad para o meio ambiente. **Nexo Jornal**, São Paulo/SP, 20 out. 2018. Expresso. Disponível em: <https://www.nexojornal.com.br/expresso/2018/10/20/Os-planos-de-Bolsonaro-e-Haddad-para-o-meio-ambiente>. Acesso em: 14 jun. 2020.

PRAÇA, Sérgio. Ibama vs Bolsonaro. **Exame**, 28 ago. 2019. Disponível em: <https://exame.com/blog/sergio-praca/ibama-vs-bolsonaro/>. Acesso em: 13 jun. 2020.

REVISTA ISTOÉ. Itamaraty também deixa de ter uma divisão sobre mudança climática. **Revista Istoé**, 10 jan. 2019. Disponível em: <https://istoe.com.br/itamaraty-tambem-deixa-de-ter-uma-divisao-sobre-mudanca-do-clima/>. Acesso em: 07 jun. 2020.

REVISTA VEJA. Demitido por Bolsonaro, Ricardo Galvão é eleito 'cientista do ano'. Da redação. *Ciência. Revista Veja*, 13 dez. 2019. Disponível em: <https://veja.abril.com.br/ciencia/demitido-por-bolsonaro-ricardo-galvao-e-eleito-cientista-do-ano/>. Acesso em: 12 jun. 2020.

RODA VIVA. Roda Viva | Ricardo Salles | 11/02/2019. *Roda Viva*, (1h18min). Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=7Q7Qv4KEJME>. Acesso em: 08 jun. 2020.

SIMÕES, Mariana. Agência Pública/Repórter Brasil. **Pesquisadora é perseguida após comprovar que não existe dose segura de agrotóxicos**. *Contra os agrotóxicos*. 2019. Disponível em: <https://contraosagrototoxicos.org/pesquisadora-e-perseguida-apos-comprovar-que-nao-existe-dose-segura-de-agrototoxicos/>. Acesso em: 13 jun. 2020.

SIQUEIRA, Leandro de Castro. Política ambiental para quem ?. *Ambiente. Soc.*, Campinas, v. 11, n. 2, p. 425-437, 2008. Disponível em: <https://bitly.com/2qNFK>. Acesso em: 09 jun. 2020.

STEVEN, Levitsky, ZIBLATT, Daniel. **Como as democracias morrem**. São Paulo: Zahar, 2018.

TOOGE, Rikardy; MANZANO, Fabio. Entenda o que muda na classificação dos agrotóxicos pela Anvisa. **G1**, 2019. Disponível em: <https://g1.globo.com/economia/agronegocios/noticia/2019/07/24/entenda-o-que-muda-na-classificacao-dos-agrototoxicos-pela-anvisa.ghtml>. Acesso em: 13 jun. 2020.

WEISSHEIMER, Marco. Agrotóxicos: 'Pacote do veneno' já está sendo aplicado antes de ser votado, diz deputado. **Sul 21**. Porto Alegre: 06 de maio de 2019. Disponível em: <https://www.sul21.com.br/ultimas-noticias/geral/2019/05/agrototoxicos-pacote-do-veneno-ja-esta-sendo-aplicado-antes-de-ser-votado-diz-deputado/>. Acesso em: 12 jun. 2020.

CAPÍTULO 15

SAÚDE INDÍGENA EM TEMPOS DE PANDEMIA E AS VIOLAÇÕES AOS DIREITOS DOS KAIOWÁ E GUARANI NO SUL DO MATO GROSSO DO SUL

Guilherme Oliveira Silva¹

Jeovana Lima Gavilan²

Liana Amin Lima da Silva³

1 INTRODUÇÃO

Considerando o contexto de violações de direitos dos povos indígenas na região fronteira sul-mato-grossense, a presente pesquisa visou analisar e expor o problema de acesso à saúde especialmente relatados por indígenas das etnias Guarani e Kaiowá residentes em comunidades localizadas nos municípios de Caarapó e Amambai, sendo tais narrativas coletadas por agentes comunitários participantes do Projeto Teko Joja, projeto este promovido pela Oscip (Organização da Sociedade Civil de Interesse Público) denominada “Imagem da Vida”.

Além disso, a pesquisa buscou relacionar as referidas violações com direitos e garantias fundamentais, de modo a esclarecer que aquelas se tratam de situações que

¹ Mestrando do programa de pós-graduação em Fronteiras e Direitos Humanos (PPGFDH/UFGD). Bacharel em Direito peça Faculdade de Direito – Universidade Federal da Grande Dourados (FADIR/UFGD). Advogado. Consultor jurídico do Projeto Teko Joja (Imagem da Vida/União Europeia). E-mail: guigoliveiras@gmail.com.

² Mestranda do programa de pós-graduação em Fronteiras e Direitos Humanos pela Universidade Federal da Grande Dourados (PPGFDH/UFGD). Bacharela em Direito pela mesma Instituição (FADIR/UFGD). Bolsista do Projeto de Extensão “Observância da Convenção n. 169 da OIT: Povos indígenas de Dourados e região”. Advogada. E-mail: jeovanagavilan@gmail.com.

³ Pós-doutoranda e doutora em Direito (PUC/PR). Professora de Direitos Humanos e Fronteiras (FADIR/PPGFDH/UFGD). Coordenadora do Projeto CNPq Universal “Observatório de Protocolos de Consulta Prévia: direitos territoriais, autodeterminação e jusdiversidade” e do Projeto de extensão “Observância da Convenção n. 169 da OIT: Povos indígenas de Dourados e região”. E-mail: lianasilva@ufgd.edu.br.

atingem diretamente o princípio da dignidade da pessoa e Direitos Humanos, tais como os direitos sociais e culturais, os quais incluem o direito à saúde sob a ótica dos direitos coletivos: direito à vida e à integridade física e cultural dos povos indígenas.

A metodologia adotada foi da *investigación-acción participativa* (IAP), com base em Fals Borda (2011), por nossa inserção como pesquisadores(as) colaboradores(as) em um projeto que busca respeitar o lugar de fala indígena, considerando que os povos indígenas são sujeitos coletivos que se autodeterminam para que “que cada povo teça os fios de sua própria história” (SEGATO, 2014). Com base nesse diálogo, com a pesquisa participante e as lições da formação em Direitos dos Povos Indígenas – formação essa que é de forma permanente, para e com os povos indígenas –, bem como com o trabalho de assessoria jurídica iniciado, se deu a construção do presente texto. Faz-se referência à metodologia orientada pelo professor Eliel Benites (UFGD) no âmbito do projeto Teko Joja, a fim de compreender as demandas da realidade local com os problemas levantados pelos próprios indígenas participantes, os quais são pesquisadores(as) e atores(atrizes) sociais de sua própria realidade.

Para tanto, identificam-se fatos específicos da realidade dos Guarani e Kaiowá que (r)existem na fronteira do Mato Grosso do Sul e, a partir das constatações, expandir as conclusões também para o contexto vivido por outros povos indígenas que sobrevivem sob condições precárias semelhantes. Utiliza-se uma ótica multidisciplinar com ênfase nas Ciências Sociais Aplicadas (Direito) e Ciências Humanas (Antropologia, Sociologia e História).

As análises realizadas envolveram a vida de inúmeros indígenas e a exposição da forma desidiosa estatal com que eles são tratados, motivo pelo qual denota-se a elevada relevância de fomentar (não exaustivamente) a discussão do tema tratado, possivelmente contribuindo teoricamente para a reflexão e fundamentação das reivindicações dos próprios povos indígenas.

Os resultados da presente pesquisa foram sistematizados em quatro seções, iniciando-se com sucinta contextualização geográfica e histórica dos povos Guarani e Kaiowá no estado de Mato Grosso do Sul. Após, apresenta-se uma contextualização sobre políticas de atenção à saúde indígena no mesmo estado, sendo feitas considerações sobre entidades estatais relacionadas (tais como Fundação Nacional de Saúde - Funasa, e Secretaria Especial de Saúde Indígena - Sesai). Posteriormente, realiza-se breve apresentação acerca do Projeto Teko Joja, responsável pela coleta de narrativas de violações a diversos direitos (incluídos os relacionados à saúde), além de tecer reflexões sobre tais relatos, bem como expor outros exemplos de casos em que os direitos à saúde foram desrespeitados. Por fim, faz-se uma análise sobre a realidade dos Kaiowá e Guarani diante da pandemia provocada pelo coronavírus (Sars-CoV-2) e de que forma esses povos resistem e lutam para garantir a integridade e saúde em suas comunidades.

2 POVO KAIOWÁ E GUARANI NO CONTEXTO FRONTEIRIÇO SUL-MATO-GROSSENSE

Os registros mais remotos do contato europeu com os indígenas no Mato Grosso do Sul são do século XVI, época em que foram chamados de “Cário” ou “Carijó” (termos concorrentes de “Guarani” para identificar indígenas falantes do idioma guarani), sendo que, originariamente, essa designação referia-se aos indígenas guarani falantes da região de Assunção, no Paraguai (CHAMORRO, 2018).

Entretanto, importa esclarecer inicialmente que a história de vida Kaiowá e Guarani da região sul-mato-grossense não se iniciou, obviamente, a partir do contato entre indígenas e não indígenas. A história local remonta períodos antigos, mas apresentando cultura oral de transmissão de costumes, somente passando a ser documentada de forma escrita com a chegada dos colonizadores.

O povo Cário ou Carijó teve contato com o navegante português Aleixo Garcia (provavelmente o primeiro europeu a percorrer a região Sul do atual Mato Grosso do Sul), que permaneceu por alguns anos no litoral de Santa Catarina entre tais indígenas, sendo por meio destes que o colonizador tomou conhecimento sobre a existência de metais preciosos no Peru. Por esse motivo, Garcia deslocou-se para essa direção com o auxílio dos nativos, agregando outros durante o percurso, inclusive os chamados “Itatim” ou mais tarde chamados “Guarayo” (CHAMORRO, 2018, p. 295; CHAMORRO, COMBÈS, FREITAS, 2018, p. 555). Segundo consta em documentos históricos, esse termo foi utilizado pelos colonizadores espanhóis em virtude justamente dos relatos de Garcia, que teve contato com os indígenas nos anos 1530, identificando-os dessa maneira por viverem na região do Itatim, território atualmente pertencente ao Mato Grosso do Sul, localizado a Oeste do Estado.

Conforme explica Graciela Chamorro (2018), missionários da Província Jesuítica do Paraguai partiram, séculos depois do início das expedições portuguesas e espanholas, com objetivos evangelísticos em direção à região do alto Paraguai, Oeste do Mato Grosso do Sul, lá encontrando elevada complexidade étnica e linguística. Um dos missionários, Diego Ferrer, tentou estabelecer certa organização sobre os povos lá presentes, agrupando os mesmos em grupos de acordo com o idioma falado. Assim, formou dois grupos, um deles composto por indígenas guarani falantes e outro integrado por aqueles que tinham seu próprio idioma, apesar de também saberem falar guarani.

De acordo com a documentação histórica, a evangelização tinha como foco principal os Itatim, dentre os quais houve líderes de resistência contra a missão jesuítica. As populações foram reduzidas devido, principalmente, a diversos embates de bandeirantes contra essas missões, em busca de indígenas para escravização. Os nativos sobreviventes formaram comunidades menores e algumas condições os espalhou, tais como secas, inundações e epidemias (CHAMORRO, 2018).

Nos dias atuais, dois povos perpetuam a existência do idioma guarani: os Kaiowá e os Guarani (geralmente denominado *Ñandéva* na literatura histórico-antropológica). Os Kaiowá, juntamente com o povo Pai-Tavyterá do Paraguai, compõem uma etnia única, considerando-se “habitantes do povoado do centro da terra” (CHAMORRO, 2018, p. 293), significado da tradução da denominação mencionada.

Por sua vez, os Guarani (Ñandéva) compõe etnia única com os povos (*Ava*) *Guarani* e (*Ava*) *Chiripa*, de outros estados brasileiros, da Argentina e do Paraguai, ou seja, o pertencimento à etnia ultrapassa fronteiras estatais. Além disso, observe-se que, entre os povos guarani faltantes, são os Guarani que possuem relação mais próxima (inclusive parental) com os *Mbya* do Sul e do litoral brasileiro (CHAMORRO, 2018).

Assim sendo, apesar da criação estatal e disputas por fronteiras pelos estados modernos, a noção de pertencimento dos povos tradicionais às suas terras ancestrais ultrapassa limites geográficos, principalmente considerando sua existência anterior frente aos marcos fronteiriços imaginários estatais.

A consciência e o sentimento étnico dos Guarani (Ñandéva) de Mato Grosso do Sul também extrapolam as fronteiras administrativas e políticas convencionais instituídas pelos Estados. [...]. Datam dessa época [século XVIII] os primeiros usos do termo Ka’agua em sentido estrito, sendo aplicado aos povos de fala guarani – habitantes da região que se tornou mais tarde o estado brasileiro de Mato Grosso do Sul e o departamento paraguaio de Amambai – considerados ascendentes dos Kaiowa e dos Pa-Tavyterá (CHAMORRO, 2018, p. 293-294).

A historiografia sul-mato-grossense de construção de fronteiras estatais, principalmente entre o Sul do atual Estado de Mato Grosso do Sul e o oriente paraguaio, é costumeiramente dividida em três períodos: Guerra da Tríplice Aliança (1864-1870), “Ciclo da Erva” (por volta de 1880, após arrendamento de territórios para exploração privada da recém-criada Companhia Mate Laranjeira) e, por fim, territorialização dos índios em Postos Indígenas do Serviço de Proteção aos Índios (SPI, entre 1915 e 1928).

Contudo, essa cronologia “peca, ao menos, por um motivo, uma vez que acontece ‘como se’ nada tivesse ocorrido antes da guerra”, pois, muito antes do início da guerra, já havia “troca de serviços, comércio de objetos e rotinas de mediação entre certos grupos guarani falantes e certos atores encarregados de colonizar a região”, independentemente da origem dos guarani ser da fronteira oriental paraguaia ou da ocidental paranaense (BARBOSA, 2018, p. 325). Além disso, apesar dos referidos eventos serem indicados como marcos para construção de fronteiras, importa ressaltar, conforme já enfatizado, que as relações étnicas indígenas ultrapassam essas limitações geográficas.

Apesar dos inúmeros acontecimentos que dizimaram e dispersaram os Kaiowá e os Guarani sul-mato-grossenses (guerras, epidemias, missões jesuíticas, aldeamentos), milhares resistiram e permanecem lutando pela sobrevivência até os dias atuais. De acordo com o último censo realizado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), em 2010, o Centro-Oeste tratava-se da região administrativa brasileira com a terceira maior população que se autodeclarava indígena, totalizando 130.494 pessoas, atrás apenas das regiões Norte e Nordeste, com 305.873 e 208.691, respectivamente. Em comparação com as unidades federativas, o estado de Mato Grosso do Sul encontrava-se na segunda posição, com 73.295 pessoas autodeclaradas, enquanto o Amazonas possuía 168,7 mil.

Os povos indígenas no sul mato-grossense sobrevivem em contexto de conflitos fundiários que transcorrem no decorrer dos séculos, envolvendo, principalmente, agropedicularistas, muitas vezes armados e com uso da força policial estatal. Além disso, continuamente são atingidos por contaminação promovida por agrotóxicos. Apesar da criação de reservas indígenas ter sido iniciada em 1910 pelo Serviço de Proteção aos Índios (SPI), as terras indígenas permanecem sem o reconhecimento, identificação e demarcação do Estado. “De 1915 a 1928, o SPI demarcou oito reservas, medindo as maiores no máximo 3.600 ha e totalizando as oito 18.297 ha. As demarcações tinham o propósito de reagrupar a população indígena dispersa” (CHAMORRO, 2018, p. 304).

Antonio Brand apresenta as 8 reservas como áreas de confinamento compulsório da população Kaiowá/Guarani. O autor denomina como confinamento:

O processo histórico de concentração da população Kaiowá/Guarani dentro das reservas demarcadas até 1928, após a destruição de suas aldeias e/ou a conclusão do processo de implantação das fazendas de gado e correspondente desmatamento do território tradicional. Este processo histórico de confinamento geográfico e cultural se acentua durante a década de 1970, com a mecanização da lavoura e correspondente ampliação do desmatamento do território tradicional Kaiowá/Guarani (BRAND, 1998, p. 21).

As terras indígenas são locais sagrados para esses povos, chamadas de *Tekoha*⁴ pelos povos guarani falantes, são essenciais para o modo de vida tradicional que se relaciona com a natureza de forma comunitária. Assim sendo, é imprescindível o respeito à propriedade territorial dos povos tradicionais para possibilitar a construção e manutenção

⁴ “A expressão *teko* pode ser traduzida por ‘vida’ ou ‘forma’, ‘maneira de viver’; em uma acepção mais ampla, remete à ideia de cultura. Entretanto, todos os seres – humanos, animais, plantas – têm *teko*. Enquanto *ha* é traduzido por “lugar” ou “onde algo acontece”. Assim, *tekoha* pode ser dito como: ‘o lugar onde se vive’, dado que remete à já difundida definição de Meliã (MELIÃ, 1985, 1987, 1989 e MELIÃ; GRÜNBERG; GRÜNBERG, 1976). Porém, penso *tekoha* como uma noção mais inscrita nas relações sociais – que ocorrem em um espaço –, articulando elementos da ordem do parentesco, economia, ecologia, cosmologia.” (VIETTA, 2018, p. 352).

da cultura e identidade indígenas, bem como, conseqüentemente, a efetivação de Direitos Humanos. Nesse sentido, a falta de demarcação territorial e ausência de acesso a direitos básicos (tais como atendimento médico, saneamento básico, entre outros) viola direitos relacionados à saúde.

No que toca aos povos guarani falantes, que se definem, sobretudo, pelo *tekoha* – o lugar onde eles são o que são, lugar que promete e faz possível o que serão –, desde séculos se insiste em deixá-los sem um lugar onde possam pôr os pés. Então, dá-se a dramática situação de que sem *tekoha* não há *teko*, sem lugar onde ser, não há ser. E o mesmo acontece com os demais povos indígenas que vivem em Mato Grosso do Sul: suas identidades transformam-se numa questão de territorialidade também, que não é a posse de uma propriedade privada, mas uma terra comunitária onde se possa viver e ser. (MELIÀ, 2018, p. 16).

Tendo em vista tais considerações acerca do modo peculiar de vida e cosmologia indígenas, é evidente que políticas de saúde indígena não devem ser implementadas de forma apartada da concretização dos direitos territoriais, fundamentais para o “ser e pertencer” tradicionais.

3 VIOLAÇÕES DO DIREITO À SAÚDE DOS KAIOWÁ E GUARANI

A compreensão da relação entre “povos indígenas” e “saúde” perpassa, necessariamente, reflexões acerca da forma tradicional com que os povos estabelecem sua vivência com a natureza. No caso dos Kaiowá e Guarani, sua cosmovisão de construção coletiva e respeitosa à *Tekoha* dos tratamentos de saúde mediante uso da medicina indígena e aplicação de saberes tradicionais.

Os contatos originários entre indígenas e colonizadores (invasores) ocasionou não apenas disseminação de doenças antes desconhecidas pela população brasileira originária (para as quais os povos locais possuíam baixa imunidade), mas também a propagação da ideia de imprescindível “integração ou extermínio” com perspectiva etnocida (CIMI, 2013), evangelização pelos missionários, imposição de costumes advindos da cultura pertencente aos indivíduos invasores, ações que incluíram a imposição de métodos de saúde hegemônicos. As curas, logradas por meio de rituais próprios, viram-se diante de novas enfermidades introduzidas.

Assim sendo, os registros históricos remotos indicam que colonizadores submeteram os povos locais a condições sub-humanas de trabalho forçado, escravização e epidemias por doenças infecciosas, de maneira que “a relação do Estado brasileiro com os povos indígenas sempre foi marcada pelo preconceito e pelo descaso” (CIMI, 2013).

No caso de Mato Grosso do Sul (Estado de Mato Grosso, até 1979), os colonizadores também tentaram extirpar a cultura indígena (cantos, rituais, rezas, celebrações, poesias, modo de vida), até mesmo quanto as suas formas de cura tradicionais. Um exemplo, é o caso do município de Dourados, local em que missionários buscaram aproximação com os povos indígenas e sobreposição dos saberes medicinais provenientes de não indígenas.

Os serviços de assistência à saúde dos indígenas foram desenvolvidos desde os primeiros dias do contato entre índios e missionários em Dourados. A oferta do saber médico foi entendida como elemento indispensável para a atuação missionária, uma vez que funcionaria como elemento de aproximação entre os religiosos e os indígenas, bem como poderia contribuir para que os métodos de cura praticados pelos próprios índios caíssem em descrédito. Essa estratégia poderia também funcionar como um instrumento de aproximação com elementos não indígenas que porventura habitassem nas proximidades da Reserva. (GONÇALVES; LOURENÇO, 2018, p. 594).

Assim, nos primeiros contatos dos povos originários com os colonizadores, ocorreram as primeiras tentativas de fazê-los utilizar os métodos hegemônicos e abandonar suas tradições. Com a disseminação de doenças até então incomuns, adveio o inevitável adoecimento de indígenas por causas estranhas a eles e, apesar disso, até 1990 eram escassas as políticas públicas de saúde direcionadas aos povos originários.

Tal como a educação, a saúde indígena foi bastante precária em Mato Grosso. No período anterior a 1990, muitos indígenas morreram pela ausência de uma política pública de saúde para essas populações marginalizadas. A descontinuidade das ações e a carência de profissionais fizeram com que numerosas comunidades, até então alheias ao processo de reivindicação de seus direitos, mobilizassem-se de diversas maneiras para garanti-los, a partir dos anos 1970. Através de suas associações, constituídas para adquirir conhecimento e controle sobre as doenças e agravos de maior impacto sobre sua saúde, indígenas fomentaram processos locais e regionais de capacitação de agentes indígenas de saúde e/ou valorização da medicina tradicional indígena, com a participação das diversas instituições envolvidas com a assistência da saúde indígena. (MOURA; ACÇOLINI, 2018, p. 263-264).

Em período anterior à promulgação da Constituição Federal brasileira, especificamente em 1910 e década de 1950, foram criados, respectivamente, o Serviço de Proteção aos Índios (SPI), vinculado ao Ministério da Agricultura, e o Serviço de Unidades Sanitárias Aéreas (Susa), vinculado ao Ministério da Saúde.

Contudo, as ações do SPI possuíam perspectiva colonial integracionista de esvaziamento das terras indígenas, de maneira que “a assistência à saúde prestada aos povos

indígenas continuou desorganizada e era exercida de forma precária. As ações se destinavam aos casos emergenciais ou inseridos em processos de “pacificação” (CIMI, 2013). Até mesmo as epidemias causadas pelos colonizadores e que assolaram os povos indígenas durante o decorrer de anos, alcançando o século XX, raramente foram controladas pelo SPI.

[Na época colonial,] O contágio da varíola, gripe, tuberculose, pneumonia, coqueluche, sarampo e outras viroses levaram à dizimação de inúmeros povos indígenas, à mortandade de milhares de índios. Nas primeiras décadas do século XX, essa realidade não foi alterada: nos grupos recém-contatados pelo SPI, aldeias inteiras foram destruídas por doenças pulmonares. Ao causar alta mortalidade, o pós-contato iniciava o desequilíbrio das condições de sobrevivência de um povo que já enfrentava doenças endêmicas como verminoses e malárias, passando a conviver com a desnutrição, a dificuldade de produção de alimentos e a falta de cuidados sanitários. O SPI dificilmente conseguia controlar, estabilizar e melhorar a condição sanitária de povos indígenas que enfrentavam surtos epidêmicos. (FUNAI, 2020, p. 06).

Por sua vez, o Susa atuou combatendo endemias rurais, surtos epidêmicos e a tuberculose entre os índios”, realidade esta que “se contrapunha às deficiências do SPI, pois este, nos anos 60, *não* possuía servidores na área da saúde, mantendo alta a mortandade indígena no pós-contato” (FUNAI, 2020 p.06).

Em 1967, “o Relatório Figueiredo denunciou violações de direitos humanos dos povos indígenas, motivando a extinção do SPI e a criação da FUNAI”, que, apesar de ser criada para substituição da entidade anterior, prosseguiu com o ideário de que os indígenas deveriam ser “integrados” na sociedade nacional (FUNAI, 2015, p. 6).

Com a promulgação da Constituição Federal do Brasil ou “Constituição Cidadã”, em 1988, a ótica jurídica do Estado frente aos indígenas alterou-se, abandonando a perspectiva integracionista compulsória e passando a respeitar a realidade sociocultural desses povos tradicionais, principalmente por meio de seu artigo 231, além de seus princípios, direitos e garantias fundamentais. Nessa conjuntura, destaca-se a criação do Sistema Único de Saúde (SUS), encontrada nos artigos n. 196 a 200 da Constituição Federal (BRASIL, 1988).

Em 1991, foi criada a Fundação Nacional de Saúde (Funasa), que “resultou da incorporação da Superintendência de Campanhas de Saúde Pública (Sucam) e da Fundação Serviços de Saúde Pública (Fsesp)”, absorvendo “atividades das extintas Secretarias Nacionais de Ações Básicas de Saúde (Snabs) e de Programas Especiais de Saúde (Sneps), do Ministério da Saúde”, além das atividades “relacionadas à área de informática do SUS, até então desenvolvidas pela Empresa de Processamento de Dados da Previdência Social (Dataprev)” (FUNASA, 2004, p. 54).

A partir de então, “a Fundação Nacional de Saúde (FUNASA) e a FUNAI *dividiram a responsabilidade pela saúde indígena*, cada uma executando parte das ações de forma fragmentada e conflituosa” (MOURA; ACÇOLINI, 2018, p. 264). Ainda em 1991, após inúmeras mortes de indígenas desamparados de políticas públicas de saúde e diversos debates sobre o tema, foram feitas alterações em órgãos estatais e buscou-se melhorias em diretrizes de atenção à saúde indígena. Nesse sentido:

Após muitas discussões em torno da saúde indígena brasileira, com ampla participação de várias etnias indígenas, em fevereiro de 1991, o decreto presidencial nº 23 transferia para o Ministério da Saúde a Coordenação de Saúde do Índio (COSAI), subordinada ao Departamento de Operações da Fundação Nacional de Saúde (DEOPE), com a atribuição de **programar um novo modelo de saúde indígena no país**. No mesmo ano, o Conselho Nacional de Saúde (CNS) criou a Comissão Intersecretorial de Saúde do Índio (CISI) para assessorar o CNS na **elaboração de princípios e diretrizes de políticas governamentais no campo da saúde indígena [...]**. (MOURA; ACÇOLINI, 2018, p. 264).

No decorrer da história, foram criadas várias políticas públicas dedicadas aos cuidados da saúde indígena, dentre as quais

destacam-se o estabelecimento do Subsistema de Atenção à Saúde Indígena no âmbito do [Sistema Único de Saúde -] SUS, em 1999, a Política Nacional de Atenção à Saúde dos Povos Indígenas, em 2002, o estabelecimento de diretrizes para a Política de Atenção Integral à Saúde Mental das Populações Indígenas, em 2007, a criação da Secretaria Especial de Saúde Indígena – SESAI em 2010. (FUNAI, 2015, p. 18).

A mencionada Secretaria Especial de Saúde Indígena (Sesai) possui especial relevância, uma vez que “surgiu a partir da necessidade de reformulação da gestão da saúde indígena no país, demanda reivindicada pelos próprios indígenas durante as Conferências Nacionais de Saúde Indígena” (FUNAI, 2015, p. 6).

Além dos referidos entes estatais relacionadas à saúde indígena, também deve ser mencionado o Subsistema de Atenção à Saúde Indígena (Sasi), criado em 1999, bem como os Distritos Sanitários Especiais Indígenas (Dsei). Com relação a estes últimos, observe-se que:

[...] o estado de Mato Grosso do Sul possui o segundo maior contingente de população indígena do Brasil, sendo que seu Distrito Sanitário Especial Indígena (DSEI) apresenta a maior densidade demográfica do país, compostos por 77 aldeias, com 20.152 famílias, distribuídas em 12 etnias diferentes. [...].

Os Distritos Sanitários Especiais Indígenas (DSEI) consistem em um espaço etno-cultural dinâmico, objetivando o cuidado eficiente e célere na saúde dos povos indígenas de acordo com suas especificidades culturais. Atualmente existem 34 DSEIs, sendo responsáveis pelo conjunto de ações técnicas e qualificadas na promoção da saúde e na realização de práticas sanitárias adequadas, e do controle social na prevenção de doenças. (MORAES, 2018, p. 191, 198).

A saúde indígena atual, no estado de Mato Grosso do Sul, é precária e tratada com desídia, conforme se denota de relatos de indígenas Kaiowá e Guarani, além de relatórios do Conselho Indigenista Missionário (Cimi), por exemplo. A seguir, passaremos a tratar de casos emblemáticos que demonstram o mencionado descaso, expondo que o desrespeito aos Direitos Humanos é recorrente em desfavor dos povos indígena na região fronteira sul-mato-grossense e precede o contexto pandêmico atual.

4 CASOS CONCRETOS DE VIOLAÇÕES DO DIREITO À SAÚDE INDÍGENA NO MATO GROSSO DO SUL

4.1 Projeto Teko Joja: histórico, contextualização geográfica, método de coleta de dados

O Projeto Teko Joja originou-se em 2018, executado pela Organização da sociedade civil de interesse público (Oscip) Imagem da Vida, financiado pela União Europeia e colocado em prática depois de muito diálogo entre as lideranças, moradores de aldeias Guarani e Kaiowá, e a ONG Imagem da Vida. Uma grande referência para a construção e concretização do projeto é o professor Eliel Benites, professor da Faculdade Intercultural Indígena (Faind/UFGD), indígena e morador da aldeia *Te'yi Kue*, localizada no município de Caarapó em Mato Grosso do Sul, que inclusive é onde fica um dos polos do projeto Teko Joja. Eliel é mediador de todas as atividades do projeto, coordenador da metodologia utilizada nas formações com os(as) pesquisadores(as) comunitários e tradutor dos materiais produzidos.

O projeto basicamente ficou dividido em dois momentos, sendo o primeiro (2º semestre de 2018 e 1º semestre de 2019) para a formação dos pesquisadores comunitários, autodeclarado pelos próprios indígenas integrantes, antes nomeados agentes comunitários. Ao se autodeclararem e se apropriarem desse nome, eles se apoderaram de um termo do qual, geralmente, eram colocados como agentes passivos, como “objetos” de pesquisa de outros, os não indígenas e não sujeitos de suas próprias histórias. Inclusive o nome do projeto (Teko Joja) foi criado pelos próprios pesquisadores comunitários, que significa “modo harmonioso de ser”.

O segundo momento (2º semestre de 2019 e 1º semestre de 2020) oportunizou cursos de formação para os pesquisadores comunitários, tendo estes realizado a coleta de relatos de problemas pelos moradores das comunidades. A área de atuação funciona na região dos municípios-polo: Amambai e Caarapó. Durante esse período, a equipe jurídica⁵ foi formada, auxiliando na consultoria e visitando diversas aldeias e áreas de retomada mensalmente, tais como Amambai, Arroio-Corá, Cerro'i, Dourados, Guaiviry, Guyraroká, Jeroky Guasu, Kurusu Amba, Kurusu Amba III, Laranjal, Laranjeira Nãnde Ru, Limão Verde, Panambi, Paso Piraju, Pueblito Kue, Sucuri'y, Taquadju, Taquaperi e Te'yi Kue. Essas aldeias e áreas de retomada estão situadas nos municípios de Amambai, Aral moreira, Caarapó, Coronel Sapucaia, Douradina, Dourados, Iguatemi, Japorã, Juti, Maracaju, Naviraí, Paranhos, Rio Brilhante e Tacuru.

Se observados isoladamente os problemas narrados pelos indígenas, sejam eles relacionados à saúde, educação, aos agrotóxicos ou direitos trabalhistas, eventualmente podem parecer desconexos. Porém, a partir da análise conjunta das violações relatadas, nota-se que possuem bases comuns, motivo pelo qual é notória a importância de se compreender, segundo o que os próprios pesquisadores denominam de “árvore dos problemas”, as raízes das adversidades para possivelmente saná-las.

Consideram-se como pontos centrais do projeto a autonomia e o diálogo, pois a sua co-construção na prática com os participantes, os pesquisadores comunitários, é primordial. Assim, o projeto teve em seu cerne as rodas de conversa em uma metodologia participativa de construção de respostas, sentidos e encaminhamentos. Segundo Carrion e Thomazinho (2019), as rodas de conversa, também conhecidas como rodas de tereré, são momentos ímpares de conexão, oportunidades nas quais as pessoas tratam dos mais diversos assuntos, inclusive de temas e problemas sérios enfrentados pela comunidade. É nessas ocasiões, de diálogo e senso comunitário, que surgem as ideias de como resolver os conflitos e problemas árdus.

Partindo dessa metodologia, tem-se a vantagem de obter maior envolvimento dos participantes não apenas com os cursos que lhes foram ministrados, mas também no projeto em si, pois, na medida em que eles são corresponsáveis pela sua construção, participantes ativos nas decisões de sua metodologia e objetivos, há também um maior senso de que tal projeto de fato pertence a eles e, portanto, os resultados são consequência dessa união.

⁵ Equipe jurídica do Projeto Teko Joja, sob orientação da Profa. Dra. Liana Amin Lima da Silva: consultores bolsistas desde abril de 2019 (Imagem da Vida/ União Europeia): Guilherme Oliveira Silva (mestrando PPGFDH/UFGD) e Gabriel Dourado Rocha (mestrando PPGANT/UFGD); Jeovana Lima Gavilan (mestranda PPGFDH/UFGD), bolsista Pibex UFGD, passou a integrar a equipe em maio de 2020. No contexto da pandemia, as atividades do projeto Teko Joja (em parceria com a ONG Imagem da Vida) se voltaram para campanhas informativas, produção de material informativo para prevenção da Covid-19 bilíngue (português/guarani) e apoio da equipe jurídica para atendimento voluntário e on-line de demandas apresentadas pelos pesquisadores comunitários indígenas, bem como apoio para acesso ao benefício do auxílio emergencial.

A principal função dos agentes locais é de se deslocar entre as aldeias e acampamentos da região para fazer levantamento de dados, registros, colher denúncias e registrar depoimentos sobre violações de direitos. Para realizar essas atividades, os agentes comunitários locais recebem auxílio financeiro para custeio de despesas com transporte, alimentação e telefonia.

No ano de 2019, com a sistematização dos dados e problemas coletados, foram identificados 05 eixos temáticos prioritários: Agrotóxicos, Trabalho, Saúde, Educação e Seguridade social. Nesses eixos estava presente a maioria das violações relatadas pelos pesquisadores comunitários. Contudo, neste artigo abordaremos apenas as violações ligadas à saúde.

Depois de coletados, analisados e sistematizados os problemas, em reuniões com a comunidade, os indígenas envolvidos decidem se desejam que esses dados sirvam para um encaminhamento a instituições responsáveis ou se preferem que, baseado neles, sejam criadas oficinas formativas para sanar as dúvidas sobre seus direitos e violações que ocorrem.

É importante ressaltar que os cursos mencionados, realizados na segunda etapa do projeto, envolveram variados temas. Um exemplo a ser mencionado é o 1º Curso de Formação Jurídica do Projeto Teko Joja para povos indígenas, realizado nos dias 09 a 11 de agosto de 2019, na Te'yi Kue (Reserva Indígena de Caarapó), a convite do Projeto Teko Joja para lideranças Kaiowá em parceria com o projeto de pesquisa (CNPq) "Observatório de Protocolos de Consulta Prévia: direitos territoriais, autodeterminação e jusdiversidade" e projeto de extensão "Observância da Convenção 169 da OIT: Povos indígenas de Dourados", sob coordenação da Profa. Dra. Liana Amin Lima da Silva.

O conteúdo do referido curso não versou apenas sobre questões de saúde, mas também questões que serviram de base e amparo para uma compreensão geral sobre os direitos fundamentais e coletivos dos povos indígenas. Ao abordar a temática de noções gerais de direito, a organização do Estado ou Convenção n. 169 da Organização Internacional do Trabalho (OIT), buscou-se compreender como se deu a construção do direito dos povos indígenas e de qual maneira o país aborda a questão indígena, suas comunidades, seus direitos ao acesso à justiça, sua diversidade cultural e suas línguas indígenas.

Com a Constituição Federal de 1988, a ideia e prática integracionista e homogeneizante até então defendida deu lugar ao reconhecimento das formas indígenas de "organização social, costumes, línguas, crenças e tradições" nas terras que tradicionalmente ocupam.

Do mesmo modo, a Convenção n. 169 da OIT sobre Povos Indígenas e Tribais em Países Independentes (1989), ao revisar a Convenção n. 107 (1957), supera a ótica paternalista e integracionista do regime vigente anteriormente, para dar lugar ao reconhecimento

das diversidades étnico-culturais, autonomias e critério da autoatribuição e autorreconhecimento da identidade étnica, enfatizando os direitos territoriais, os direitos de participação, consulta e consentimento prévio, livre e informado (SILVA, 2017).

Por meio da Convenção supracitada, o direito à consulta e ao consentimento prévio, livre e informado (CCPLI) foi consolidado internacionalmente. A Declaração da Organização das Nações Unidas (ONU) sobre os Direitos dos Povos Indígenas (Undrip) e a Declaração Americana sobre os Direitos dos Povos Indígenas apresentam, inclusive, proteção internacional, dispondo o direito à CCPLI no rol dos direitos humanos fundamentais para povos indígenas, comunidades quilombolas e tradicionais (ROJAS GARZÓN; YAMADA; OLIVEIRA, 2016, p. 8).

Contudo, sabe-se que na prática há um distanciamento entre o sistema normativo jurídico e a aplicação e efetividade dos direitos coletivos e os direitos dos povos indígenas, consequência de uma relação histórica de opressão que perpetua a colonialidade.

Assim, apesar de existirem normas que partem de uma perspectiva descolonizadora e levando em consideração os ensinamentos de Wolkmer e Almeida (2012), é possível entender que os países da América Latina, no que se refere à juridicidade enquanto Estado, levam consigo características da colonialidade que repercutem por toda a estrutura jurídica interna, desde suas independências das coroas espanhola e portuguesa. Isso fez com que o Estado excluísse a pluralidade de realidades jurídicas que existiam nos territórios latino-americanos, institucionalizando somente o padrão da colonialidade, ou seja, dos colonizadores.

Destarte, o Projeto Teko Joja busca contribuir para a superação das vulnerabilidades dos povos Guarani e Kaiowá, bem como para a efetivação dos direitos sociais, econômicos e culturais desses povos, respeitando a sua identidade étnica e cultural.

4.1.2 Violações do direito à saúde de indígenas: relatos coletados por agentes comunitários em Amambai e Caarapó

Durante um ano, aproximadamente – devido a atual pandemia provocada pela covid-19 as atividades de coleta tiveram que ser interrompidas a fim de se garantir a saúde e integridade física dos pesquisadores indígenas – foram coletadas centenas de relatos relacionados aos seus direitos violados, dentre eles mais de 100 casos envolvendo apenas o direito à saúde.

Quando se fala de direito à saúde dos povos indígenas, é importante compreender que esse direito foi historicamente marcado pelo paradigma da colonialidade, que, segundo Quijano (1992), representa uma subordinação colonial, herança das relações de dominação dos europeus na América Latina que estão em vigor até hoje.

A colonialidade vai além da imposição política e econômica dos dominadores e, conseqüente, dos Estados sobre os povos tradicionais e populações de minoria étnica em seus territórios. Ela representa também a colonização do imaginário dos dominados, conseqüência dos mais variados tipos de repressão, sejam estas em relação a crenças, imagens, símbolos ou conhecimentos, inclusive nos modos de se produzir e reconhecer conhecimento dos povos dominados.

Os avanços trazidos com a Constituição Federal de 1988, que passou a considerar a saúde não apenas como um direito, mas como um direito fundamental a todos os seus cidadãos, conjuntamente no plano internacional com a Convenção n. 169 da OIT e, além de inspirar a Constituição Estadual de Mato Grosso do Sul com seus preceitos fundamentais, não foram capazes de sanar as mais variadas ilegalidades praticadas pelo Estado contra os povos indígenas.

Os relatos ligados à saúde abarcam a falta de médicos nos postos de saúde das aldeias, a negligência médica, o racismo institucional, a falta de diálogo no que se refere às especificidades culturais e medicina tradicional, a ausência de tradução para língua Guaraní durante o atendimento, dentre outras, desrespeitando a previsão constitucional, que assegura às comunidades indígenas a proteção e a assistência social e de saúde prestadas pelo poder público, além da inexistência de contemplação a diversidade social e cultural desses povos.

Grande parte dos casos coletados abrange mais de uma violação de direito à saúde, visto que elas se relacionam. A negligência médica é uma das mais relatadas. É comum ocorrer casos em que o atendimento ao paciente indígena é negado. Um dos pesquisadores comunitários trouxe o seguinte relato, no qual o morador de uma aldeia teve que levar sua filha, ainda criança, ao hospital por estar passando mal, logo depois de um fazendeiro vizinho ter aplicado agrotóxicos muito próximo a sua casa, e, chegando ao hospital teve seu pedido de exames negado pelo médico.

Só nesse episódio podemos encontrar uma variedade de violações: a negligência médica, quando o médico se negou a atender a paciente em situação de urgência e emergência, conforme previsto no Código de Ética Médica; o racismo institucional, presente no atendimento hostil, o qual um não indígena ou não negro não teria sofrido, caracterizando crime de racismo, que é inafiançável e imprescritível, segundo a Lei Federal n. 7.716/1989 (BRASIL, 1989a); além disso, não é permitida a aplicação aérea de agrotóxicos em áreas situadas a uma distância mínima de quinhentos metros de povoações, cidades, vilas, bairros, de mananciais de captação de água para abastecimento de população, conforme a Instrução Normativa n. 2/2008 do Mapa (BRASIL, 2008), sujeito à pena do artigo 15 da Lei n. 7.802 (BRASIL, 1989b).

Outro relato coletado, ocorreu com uma idosa, de mais de 90 anos, que após ser atendida em um hospital da cidade após às 17h, na volta do hospital foi deixada a 15 km

de distância de sua casa, pelo motorista do veículo de saúde. Além do descaso em atender corretamente a paciente, nota-se o completo despreparo e capacitação do profissional, descumprindo o dever das instituições de saúde em atender aos critérios mínimos às necessidades dos idosos, previsto no art. 18 do Estatuto do Idoso.

A previsão constitucional ofertada aos indígenas, a um atendimento diferenciado e específico, não busca excluir a eles o direito conferido aos não indígenas, apenas reforça o preceito fundamental de igualdade, de uma sociedade plural e sem preconceito, expressado no art. 5º, *caput*, CF, que diz que todos são iguais perante a lei e sem qualquer distinção (BRASIL, 1988).

A precariedade do serviço público também é relatada em casos em que o paciente recorre à unidade de saúde para receber o devido atendimento e nem chega a ser atendido, devido à ausência de vagas e médicos, ou quando o paciente é medicado apenas de maneira paliativa, sem o encaminhamento para realizar exames a fim de descobrir o motivo da enfermidade.

Em eventos mais drásticos, quando o paciente vem a óbito nos hospitais, há muitas informações de que os familiares ficam sem saber o motivo da morte, de modo que há uma ausência de diálogo, de repasse de informações, reforçado pelo preconceito linguístico e pela falta de profissionais indígenas na área da saúde para auxiliar essa comunicação intercultural.

Compreende-se que é uma consequência histórica, da busca do Estado pela unidade linguística do português, o que pode ser contraposto por estruturas diferentes de organização, como ocorre no Paraguai, onde é reconhecida mais de uma língua oficial. O Estado brasileiro foi constituído com base na destruição do outro, neste caso, do indígena. Daí a necessidade de se reforçar o que traz o art. II da Declaração Americana sobre os Direitos dos Povos Indígenas: “Os Estados reconhecem e respeitam o caráter pluricultural e multilíngue dos povos indígenas que fazem parte integrante de suas sociedades”.

A colonialidade do saber, conforme ensina Quijano (1992), é algo muito presente em nossa sociedade, principalmente quando se refere a aprendizados e ensinamentos dos povos indígenas e tradicionais. O conhecimento hegemônico desconsidera e ridiculariza os conhecimentos ancestrais, trata como superstição. Como exemplo, há o relato de uma mulher que estava usando medicamento caseiro e a agente de saúde mandou suspendê-lo, afirmando que deveria utilizar apenas medicamentos químicos, da farmácia.

No tocante à diferenciação e especialidade à saúde indígena, é necessário indicar que a Lei n. 9.836/1999 criou o Subsistema de Atenção à Saúde Indígena, que também ganhou corpo com a criação de um órgão específico dentro do Ministério da Saúde para coordenar as ações voltadas para essa população, em 2010, com a criação da Secretaria Especial de Saúde Indígena (Sesai).

No Mato Grosso do Sul, a Sesai é representada pelo Distrito Sanitário Especial Indígena de Mato Grosso do Sul (Dsei/MS), que deve desenvolver ações de atenção integral à saúde indígena e educação em saúde, em consonância com as políticas e os programas do SUS, observando as práticas de saúde tradicionais indígenas. Observa-se, contudo, um esvaziamento em termos orçamentários e retrocessos na implementação das políticas de saúde indígena por parte do Governo Federal.

Como lembra Boaventura de Sousa Santos (2009), o pensamento abissal é um padrão de conhecimento, o qual cria paredes entre os pensamentos, um é considerado “relevante ou compreensível”, enquanto o outro é tido como “irrelevante ou incompreensível”. O pensamento abissal coloca o pensamento diferente – os conhecimentos indígenas, dos povos tradicionais, populares – como inferior ao conhecimento científico hegemônico ou ao moderno conhecimento científico.

5 A LUTA DO POVO KAIOWÁ E GUARANI NO ENFRENTAMENTO À PANDEMIA DE CORONAVÍRUS NA REGIÃO FRONTEIRIÇA DE MATO GROSSO DO SUL

A chegada do coronavírus nas comunidades indígenas do Brasil representa um grave cenário, pois além do elevado grau de contaminação do vírus, ele traz consigo um risco que é reforçado pelo Estado brasileiro: os óbitos.

A precariedade dos serviços de saúde oferecidos aos povos indígenas em todo país é pouco noticiada em épocas “comuns”, mas em tempos de pandemia fica escancarada a insuficiência de infraestrutura e profissionais especializados em atender os povos indígenas. É a soma das violações de direitos, do racismo e dizimação de suas populações sofridos há séculos, juntamente com a atual pandemia.

Os casos de contaminação e de óbitos de indígenas pela covid-19 estão sendo subnotificados pelo Governo Federal. Segundo Mariana Vick (2020), um dos motivos que distanciam os números fornecidos pelo governo dos de outros órgãos representativos dos povos tradicionais, é que a contagem feita pelo Governo Federal desconsidera indígenas que não residem em aldeias homologadas, aldeias rurais, menosprezando os que moram nas cidades ou em áreas que ainda não estão demarcadas. Além disso, há casos em que indígenas, quando não atendidos pelo sistema especializado de saúde, têm sua identidade negada, sendo cadastrados no SUS como pardos.

Assim, para evitar a subnotificação e trazer números reais de contaminados, óbitos e recuperados pela covid-19, as organizações de povos indígenas das mais diversas regiões uniram forças para coletar e organizar esses dados. Desse modo, pela Articulação dos Povos Indígenas do Brasil (Apib) que tem apoio das organizações: Articulação dos Povos Indígenas do Nordeste, Minas Gerais e Espírito Santo (Apoime); Conselho do Povo Terena, Articulação dos Povos Indígenas do Sudeste (ArpinSudeste); Articulação dos Po-

vos Indígenas do Sul (ArpinSul); Grande Assembleia do povo Guarani (Aty Guasu); Coordenação das Organizações Indígenas da Amazônia Brasileira (Coiab) e Comissão Guarani Yvyrupa.

Segundo os dados da Apib, do dia 30 de junho de 2020, o número total de indígenas contaminados era de 9.529 e 386 óbitos, incluindo 119 etnias indígenas afetadas⁶. Enquanto nos dados oficiais do Governo Federal, o número de contaminados era de 5.093 e 129 óbitos, atualizados no dia 25 de junho do mesmo ano, mostrando assim, uma diferença considerável no número de infectados.

Por sua vez, os números oficiais indicados pela Secretaria Especial de Saúde Indígena (Sesai) são muito inferiores, fato que demonstra a mencionada subnotificação. As informações do Boletim Epidemiológico de 29 de junho de 2020 expõem o total de 5.898 casos confirmados de indígenas infectados por coronavírus, dentre os quais 149 óbitos. Mais especificamente, da quantia total, 151 casos e duas mortes são de indígenas do Estado de Mato Grosso do Sul⁷.

Diante da omissão do Estado e de um governo que está há mais de 40 dias sem Ministro da Saúde⁸, os povos indígenas sofrem com a ausência de implementação de políticas e ações emergenciais de enfrentamento à pandemia. Com isso, eles próprios estão criando maneiras para tentar manter seus familiares e territórios seguros da doença. Como exemplo, temos as barreiras sanitárias, construídas pelos próprios moradores, que revezam os horários em escalas, nas regiões de entrada e saída de suas terras, para garantir que pessoas, possivelmente contaminadas, não circulem pelas comunidades. Sobre o tema, sugerimos a leitura do artigo *Mortes por covid-19 entre indígenas precisam virar assunto para a Comissão Interamericana de Direitos Humanos*⁹, publicado pelo Conselho Nacional do Conselho Indigenista Missionário (Cimi).

A primeira contaminação por covid entre indígenas da Reserva de Dourados foi em uma mulher de 35 anos que trabalhava em frigorífico da JBS, o que nos revela as condições e precariedade de trabalho entre os indígenas¹⁰. As primeiras ocorrências de coronavírus em Dourados e na reserva indígena foram registradas em meados de maio e, em quinze dias, o número de pessoas contaminadas passou de 21 para 236.¹¹

⁶ Disponível em: <http://emergenciaindigena.apib.info>. Acesso em: 30 jun. 2020.

⁷ Disponível em: <http://www.saudeindigena.net.br/coronavirus/mapaEp.php>. Acesso em: 30 jun. 2020.

⁸ No momento de redação deste artigo.

⁹ Disponível em: <https://cimi.org.br/2020/06/mortes-por-covid-19-entre-indigenas-precisam- virar-assunto-para-a-comissao-interamericana-de-direitos-humanos>. Acesso em: 30 jun. 2020.

¹⁰ Disponível em: <https://g1.globo.com/ms/mato-grosso-do-sul/noticia/2020/05/13/mulher-de-35-anos-funcionaria-de-frigorifico-e-o-primeiro-caso-de-covid-19-em-indigena-em-ms.ghtml>. Acesso em: 30 jun. 2020.

¹¹ Disponível em: www.ihu.unisinos.br/159-noticias/entrevistas/599532-casos-de-covid-19-em-frigorifico-da-jbs-ameacam-reserva-indigena-de-dourados-entrevista-especial-com-cassio-knapp. Acesso em: 30 jun. 2020.

O Ministério Público Federal de Dourados/MS e de Ponta Porã/MS recomendaram mediante os respectivos ofícios, n. 84/2020 e n. 267/2020, que o número de pessoas nos territórios indígenas deveria ser limitado, a fim de evitar a entrada de pessoas infectadas, inclusive a de cobradores e vendedores ambulantes, visto que a circulação deles nas aldeias é frequente.

Apesar dos esforços de alguns profissionais da saúde e lideranças indígenas para conter a disseminação do vírus, eles ainda encontram dificuldades em tornar isso efetivo. São frequentes problemas como a falta de equipamentos básicos, como EPIs ou veículos para transporte dos infectados, ou simplesmente o acesso à água limpa e a saneamento básico para realizar as medidas básicas de higienização das mãos. As campanhas promovidas pelas comunidades, sociedade civil, associações e instituições parceiras, como a campanha de apoio às famílias Guarani e Kaiowá¹² e a campanha da Apib¹³, são de grande importância, mas não atendem a totalidade de necessidades existentes nas aldeias e retomadas.

Assim, partindo da necessidade de atender à carência dos povos indígenas, quilombolas e tradicionais, foi elaborado o Projeto de Lei n. 1.142/2020, que dispõe:

Sobre medidas de proteção social para prevenção do contágio e da disseminação da Covid-19 nos territórios indígenas; cria o plano emergencial para enfrentamento à Covid-19 nos Territórios Indígenas; estipula medidas de apoio às comunidades quilombolas e aos demais povos e comunidades tradicionais para o enfrentamento à Covid-19; e altera a Lei nº 8.080, de 19 de setembro de 1990, a fim de assegurar aporte de recursos adicionais nas situações emergenciais e de calamidade pública.

Recentemente aprovado pelo Senado, de autoria da deputada federal professora Rosa Neide, o Projeto de Lei n. 1.142/2020, determina ações para combater o avanço da covid-19 entre indígenas, quilombolas e comunidades tradicionais, com relatoria na Câmara dos Deputados pela deputada federal Joenia Wapichana, primeira deputada mulher indígena no Brasil e coordenadora da Frente Parlamentar Mista em Defesa dos Direitos dos Povos Indígenas.

As pouquíssimas tentativas de direcionamento de políticas e ações emergenciais de enfrentamento à pandemia específicas aos povos indígenas demonstram a omissão do Estado, motivo pelo qual os próprios indígenas têm feito campanhas de arrecadação de itens de higiene, além de barreiras sanitárias em seus territórios, a fim de tentar conter o avanço do vírus em seus territórios e remediar suas consequências.

¹² Disponível em: <http://linktr.ee/guaranikauiowabr>. Acesso em: 30 jun. 2020.

¹³ Disponível em: <http://apib.info/doi>. Acesso em: 30 jun. 2020.

Exemplificativamente, a Assembleia de Mulheres Guarani e Kaiowá, *Kuñangue Aty Guasu*, vem organizando as mencionadas barreiras sanitárias, principalmente na Reserva Indígena de Dourados. A última informação acerca da quantidade de barreiras foi divulgada no dia 29 de maio deste ano, na página oficial da Assembleia no Facebook, momento em que, segundo publicação nesta rede social, havia 22 delas. Segundo Boletim Informativo do Distrito Sanitário Indígena (Dsei/MS), em 29 de junho de 2020, havia 151 casos confirmados no Polo Base de Dourados, 02 casos confirmados no Polo Base de Caarapó e 02 óbitos.¹⁴

Em 23 de maio de 2020, a Kuñangue Aty Guasu realizou uma transmissão, em sua página oficial, intitulada *Guaranis e Kaiowás: Últimas notícias sobre covid-19 (número de infectados e barreiras sanitárias)*¹⁵, da qual participaram as lideranças indígenas Jaqueline Aranduhá (Aty Kuñangue) e Sônia Guajajara, da coordenação geral da Articulação dos Povos Indígenas do Brasil (Apib), além do procurador do Ministério Público Federal sul-mato-grossense Marco Antônio Delfino de Almeida. Nessa ocasião, a liderança Kaiowá prestou diversas informações acerca da grave situação sanitária na Reserva Indígena de Dourados, solicitando apoio da sociedade civil para criação de um Fundo Emergencial para manutenção das barreiras sanitárias em todas as comunidades, diante da omissão do Estado. Jaqueline Aranduhá (2020, informação verbal) salienta:

Eu gostaria de reforçar aqui a questão do racismo, inclusive do racismo institucional. Gostaria de pedir respeito. Respeito porque é um momento muito difícil para os povos Guarani e Kaiowá. É um momento de desafio, é um momento de sobrevivência. Somos em 51 mil Guarani e Kaiowá, o povo que menos têm acesso às questões de direitos, em questão de território. Então eu peço respeito [...]. E falar também que, ao longo da semana, desde que foi diagnosticado o primeiro caso de coronavírus nas aldeias Guarani e Kaiowá, a questão do racismo na cidade aumentou bastante [...]. Mediante a isso, eu quero aqui deixar também registrado que a gente tem 8 pólos (sic) aqui no Conesul, são 8 pólos (sic) e Dourados tem, aproximadamente, 17 mil indígenas e atende outras várias aldeias aqui próximo. Como o primeiro caso foi em Dourados, a gente pede, assim, que os outros 7 pólos procurem saber como Dourados está se organizando, porque me parece que, na região de Paranhos, corre-se um risco enorme, essa informação eu tive hoje, corre-se um risco enorme de ter pessoas com casos positivos de coronavírus. Então é importante [...] as doações, a gente não consegue comprar tudo, primeiro porque tem coisas que estão faltando no mercado, e segundo porque é muito caro. Cada barreira tá custando uma média de três mil reais. Então, o que a gente pede é que esses outros 7 pólos

¹⁴ Fonte: DIASI/DSEI-MS/SESAI/MS, 2020.

¹⁵ KUÑANGUE ATY GUASU. *Guaranis e Kaiowás: Últimas notícias sobre covid-19 (número de infectados e barreiras sanitárias)*. Transmissão on-line na data de 23 de maio de 2020. Disponível em: www.facebook.com/kunangueatyguasu/videos/589097318396892. Acesso em: 30 jun. 2020.

(sic) se organizem. E vocês também, que estão nos acompanhando, enviem sugestões, porque a gente criar um plano, um fundo emergencial para atender os Guarani e Kaiowá. [...] A gente tem esperança que melhore, mas que não tem também um plano nos outros pólos (sic), assim, que são mais na região da fronteira, a gente não tem recebido informações de como que estão se organizando, como as prefeituras estão se organizando, as políticas públicas, sabe? Porque saúde é política pública. [...] O Governo Federal defende a municipalização da saúde indígena, mas a gente só vê o quanto é incompetente as prefeituras, porque não existe um plano, um fundo que atenda os Guarani-Kaiowá, que sejam atendidas todas as demandas. (KUÑANGUE ATY GUASU, 2020, informação verbal)

Conforme adverte Jaque Aranduhá, em documento da Aty Kuñangue a ser encaminhado à Plataforma Beijing+25 Brasil para Agenda 2030, na conferência virtual *Mulheres Indígenas no contexto da Covid-19*, dia 1º de julho de 2020, “Com a chegada da Pandemia nas comunidades Guarani e Kaiowá, é urgente as medidas emergenciais a serem adotadas, é urgente o fortalecimento das bases de saúde indígena”¹⁶. O documento elenca as principais recomendações, como a criação de um plano de emergência efetivo para atender os povos indígenas, o fortalecimento da Secretaria Especial de Saúde Indígena, melhores condições aos profissionais de saúde que atuam em territórios indígenas, planos de produção, compras, fornecimento e logística, apoio às organizações indígenas que estão na linha de frente na luta contra a covid-19, equipes para ajudar na construção de informações da pandemia e emitir imediatamente avisos de riscos, barreiras sanitárias em todo território indígena.

Jaque Aranduhá destaca a importância da observância das recomendações apontadas no relatório final da Primeira Marcha Nacional Das Mulheres Indígenas do Brasil, que aconteceu em 2019. Entre as recomendações, em contexto anterior à pandemia, destaca-se a recomendação n. 3:

3 - Garantir o direito irrestrito ao atendimento diferenciado à saúde a nossos povos, com a manutenção e a qualificação do Subsistema e da Secretaria Especial Saúde Indígena (SESAI). Lutamos e seguiremos lutando pelos serviços públicos oferecidos pelo SUS e pela manutenção e qualificação contínua da Política Nacional de Atendimento à Saúde a nossos povos, seja em nossos territórios, ou em contextos urbanos. Não aceitamos a privatização, a municipalização ou estadualização do atendimento à saúde dos nossos povos. Lutamos e lutaremos para que a gestão da SESAI seja exercida por profissionais que reúnam qualificações técnicas e políticas

¹⁶ Plataforma Beijing + 25 Brasil. De 29/06 a 03/07. Painel Beijing+25 na pandemia: Agenda 2030 e mulheres indígenas. Disponível em: <https://www.youtube.com/rebrapd/live>. Mais informações: <https://gtagenda2030.org.br/2020/06/28/ativistas-se-reunem-para-antecipar-o-25o-ano-da-conferencia-internacional-da-mulher-de-beijing/>. Acesso: 30 jun. 2020.

que passem pela compreensão das especificidades envolvidas na prestação dos serviços de saúde aos povos indígenas. Não basta termos uma indígena à frente do órgão. É preciso garantirmos uma gestão sensível a todas as questões que nos são caras no âmbito desse tema, respeitando nossas práticas tradicionais de promoção à saúde, nossas medicinas tradicionais, nossas parteiras e modos de realização de partos naturais, e os saberes de nossas lideranças espirituais. Conforme nossas ciências indígenas, a saúde não provém somente da prescrição de princípios ativos, e a cura é resultado de interações subjetivas, emocionais, culturais, e fundamentalmente espirituais. (MARCHA DAS MULHERES INDÍGENAS, 2019, p.1)

O novo coronavírus já se espalha por Terras Indígenas (TIs) em todo Brasil e contaminou ao menos 9.414 indígenas, provocando 380 mortes (ISA, 2020). Na data de fechamento deste capítulo, 30 de junho de 2020, a Articulação dos Povos Indígenas do Brasil (Apib) juntamente com 06 partidos políticos (PSB, PCdoB, PSOL, PT, REDE e PDT), protocolou perante o Supremo Tribunal Federal (STF), a Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) com pedido de medida liminar a fim de que sejam adotadas as providências voltadas ao equacionamento de graves lesões a preceitos fundamentais da Constituição Federal, relacionados às falhas e omissões no combate à pandemia do novo coronavírus entre os povos indígenas brasileiros.

Na ADPF, os povos indígenas representados pela Apib requerem:

Determinar à União Federal que tome todas as medidas necessárias para que sejam instaladas e mantidas barreiras sanitárias para proteção das terras indígenas em que estão localizados povos indígenas isolados e de recente contato; [...]

Determinar que os serviços do Subsistema de Saúde Indígena do SUS devem ser prestados a todos os indígenas no Brasil, inclusive os não aldeados (urbanos) ou que habitem áreas que ainda não foram definitivamente demarcadas; [...]

Determinar ao Conselho Nacional de Direitos Humanos (CNDH) que, com auxílio técnico das equipes competentes da Fundação Oswaldo Cruz (FIOCRUZ) e do Grupo de Trabalho de Saúde Indígena da Associação Brasileira de Saúde Coletiva (ABRASCOC), e participação de representantes dos povos indígenas, elabore, em 20 dias, plano de enfrentamento do COVID-19 para os povos indígenas brasileiros, com medidas concretas (APIB, 2020, p.84).

Importante salientar que o acesso aos serviços de atendimento à saúde indígena, independe de estarem os Kaiowá em terras demarcadas e homologadas. O acesso aos serviços pelo Subsistema de Saúde Indígena do SUS deve ser garantido a todos(as) indígenas, mesmo em áreas de retomadas em que os indígenas estejam em áreas urbanas.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Por fim, compreende-se que a complexa e cruel realidade vivida pelos Kaiowá e Guarani em Mato Grosso do Sul está imersa em conflitos fundiários e violações de direitos humanos, principalmente considerando que, apesar das normas constitucionais (artigos 231 e 232), a Convenção 169 da OIT e Declarações sobre os Direitos dos Povos Indígenas (ONU, 2007; OEA, 2016) os direitos dos povos indígenas seguem sistematicamente violados em virtude da omissão do Estado em não demarcar e reconhecer o território tradicional indígena.

No presente trabalho enfatizam-se as violações de direitos ligados à saúde, que escancaram que não há uma preocupação real com a questão indígena, ou que dela se busca distanciamento, visto que no estado de Mato Grosso do Sul a ideia de desenvolvimento econômico está intimamente ligada ao agronegócio, conflitando com os interesses e direitos indígenas.

A partir dos dados coletados no Projeto Teko Joja, no eixo sobre saúde, observa-se que grande parte das violações de direitos aos Guarani e Kaiowá se inter-relacionam, não acontecem isoladamente umas das outras, pois o racismo está presente na estrutura e perpassa as instituições que deveriam garantir a esses povos o direito ao acesso e atendimento digno e de qualidade à saúde. Nesse sentido, enxergamos grandes desafios para o enfrentamento da covid-19, pois ela atinge o núcleo de uma área que já era deficitária e insuficiente, o acesso e implementação de políticas de saúde indígena.

Os povos indígenas no Sul do Mato Grosso do Sul (etnias: Guarani, Kaiowá e Terena) têm enfrentado a pandemia praticamente por sua própria conta e risco, construindo e tentando manter as barreiras sanitárias com seus próprios corpos, em locais onde nem o acesso à água e à soberania alimentar são garantidos. Soma-se a dificuldade de acesso e difusão de informação para campanhas de conscientização para prevenção. Sobre essa questão, nos meses de abril a junho de 2020, o projeto Teko Joja produziu materiais informativos bilíngues a serem veiculados entre pesquisadores(as) Kaiowá e Guarani e suas comunidades. Assim como diversas iniciativas da sociedade civil, de coletivos e das Universidades públicas locais, em campanhas de mobilização e solidariedade aos Guarani e Kaiowá.

Por outro lado, a dificuldade quanto ao cumprimento do isolamento social nas 08 Reservas Indígenas do Sul do Mato Grosso do Sul, reflete a condição de confinamento pré-existente dos indígenas, condições sanitárias precárias, sem acesso à água e produção de alimentos, bem como reflete a não implementação de medidas eficazes para prevenção da covid-19 no âmbito dos municípios, tendo em vista que os primeiros diagnosticados entre os indígenas foram casos entre trabalhadores indígenas de frigorífico local, o que aponta a possibilidade de responsabilização da empresa também.

Para manutenção das barreiras sanitárias, os Guarani e Kaiowá têm recorrido às campanhas de solidariedade de uma parcela da sociedade civil que compreende a urgência de apoiá-los no enfrentamento ao coronavírus, já que o Estado, até o início de julho de 2020, não havia apresentado nenhuma política emergencial para povos indígenas. No enfrentamento à pandemia e diante da omissão do Estado, resta aos povos lutar por sua sobrevivência, assim como, por meio das organizações indígenas, judicializar suas demandas emergenciais frente a ameaça de genocídio indígena, a exemplo da Apib e a interposição da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental, com pedido liminar, perante o Supremo Tribunal Federal (STF). Assim como, diante das violações à vida e existência dos povos indígenas, configurada a omissão do Estado brasileiro na execução das políticas de saúde indígena e ameaça de genocídio indígena, cabe aos povos também a denúncia aos organismos internacionais (ONU, OEA, OIT).

As lições dos Kaiowá e Guarani nos ensinam que antes de falarmos em acesso e políticas de saúde indígena, temos que compreender a dimensão do pertencimento ao território e suas implicações na vida e saúde dos povos. É no *tekoha* que os Kaiowá e Guarani reproduzem as práticas tradicionais, onde os anciões, rezadores, parteiras, Ñandesys e Ñanderus, transmitem seus saberes, conhecimentos e medicina tradicional indígena, por gerações. “Sem *tekoha* não há *teko*, sem o lugar onde somos o que somos, não somos nada” (MELIÀ, 2016) É no *tekoha* onde realizam e buscam o modo de ser e viver em harmonia, *teko joja*, como bem nos ensina o professor Eliel Benites. Assim, a resistência e a luta pela existência (re-existência) dos Kaiowá e Guarani nos mostram, nas palavras de Jaque Aranduhá Kaiowá, que “proteger os territórios indígenas é proteger os biomas, é proteger a saúde do mundo”. Se *O amanhã não está à venda* (KRENAK, 2020), devemos compreender que “os povos indígenas não estão no fim da história, senão no início de um futuro diferente” (MELIÀ, 2016).

REFERÊNCIAS

APIB - ARTICULAÇÃO DOS POVOS INDÍGENAS DO BRASIL. Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF). APIB *et al.* 30 jun. 2020. Supremo Tribunal Federal (STF). Disponível em: < <https://apiboficial.org/2020/08/01/adpf-709-no-supremo-povos-indigenas-e-o-direito-de-existir/> > Acesso em: 30 jun. 2020.

ARTICULAÇÃO DOS POVOS INDÍGENAS DO BRASIL [APIB]. Campanha de doação. Disponível em: <http://apib.info/doe>. Acesso em: 30 jun. 2020.

ARTICULAÇÃO DOS POVOS INDÍGENAS DO BRASIL [APIB]. **Emergência Indígena**. Disponível em: <http://emergenciaindigena.apib.info>. Acesso em: 30 jun. 2020.

BARBOSA, Pablo Antunha. Historiografia e antropologia guarani em Mato Grosso do Sul. *In*: CHAMORRO, Graciela; COMBÈS, Isabelle (Orgs.). **Povos indígenas em Mato Grosso do Sul**: história, cultura e transformações sociais. Dourados: Ed. UFGD, p. 323-338, 2018.

BRAND, Antonio. Quando chegou esses que são nossos contrários: A ocupação espacial e o processo de confinamento dos Kaiowá/Guarani no Mato Grosso do Sul. *In: Multitemas*, Campo Grande, UCDB, n. 12, p. 21-51, nov. 1998.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF, 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 20 nov. 2020.

BRASIL. **Estatuto do idoso: lei federal nº 10.741, de 01 de outubro de 2003**. Brasília, DF: Secretaria Especial dos Direitos Humanos, 2004. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/2003/L10.741.htm. Acesso em: 08 dez. 2020.

BRASIL. **Lei n. 7.716, de 5 de janeiro de 1989**. Define os crimes resultantes de preconceito de raça ou de cor. Brasília, DF, 1989a. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l7716.htm. Acesso em: 22 nov. 2020.

BRASIL. **Lei n. 7.802, de 11 de julho de 1989**. Dispõe sobre a pesquisa, a experimentação, a produção, a embalagem e rotulagem, o transporte, o armazenamento, a comercialização, a propaganda comercial, a utilização, a importação, a exportação, o destino final dos resíduos e embalagens, o registro, a classificação, o controle, a inspeção e a fiscalização de agrotóxicos, seus componentes e afins, e dá outras providências. Brasília, DF, 1989b. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l7802.htm. Acesso em: 22 nov. 2020.

BRASIL. **Lei n. 9.836, de 23 de setembro de 1999**. Acrescenta dispositivos à Lei n. 8.080, de 19 de setembro de 1990, que “dispõe sobre as condições para a promoção, proteção e recuperação da saúde, a organização e o funcionamento dos serviços correspondentes e dá outras providências”, instituindo o Subsistema de Atenção à Saúde Indígena. Brasília, DF, 1999. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9836.htm. Acesso em: 23 nov. 2020.

BRASIL. Ministério da Saúde. **Boletim Epidemiológico da SESAI**. Disponível em: <http://www.saudeindigena.net.br/coronavirus/mapaEp.php>. Acesso em: 30 jun. 2020.

BRASIL. **Projeto de Lei n. 1.142**. Apresentação em 27 de março de 2020. Dispõe sobre medidas urgentíssimas de apoio aos povos indígenas em razão do novo coronavírus (Covid-19). Brasília, DF, 2020.

BRASIL. Ministério da Agricultura, pecuária e Abastecimento. **Instrução Normativa n. 2, de 3 de janeiro de 2008**. Disponível em: <https://www.gov.br/agricultura/pt-br/assuntos/insumos-agropecuarios/insumos-agricolas/agrotoxicos/arquivos/in2.pdf>. Acesso em: 23 nov. 2020.

CAMPANHA EMERGENCIAL GUARANI KAIOWÁ. **Campanha de arrecadação de recursos para as comunidades indígenas Guarani e Kaiowá do Mato Grosso do Sul na luta contra Covid-19**. Disponível em: <http://linktr.ee/guaranikaiowabr>. Acesso em: 30 jun. 2020.

CARRION, Dirce; THOMAZINHO, Gabriela. **Projeto Teko Joja**: modo harmonioso de ser Guarani e Kaiowá. Reflexo Texto e Foto, 2019.

CHAMORRO, Graciela. Povos indígenas guarani falantes no atual estado de Mato Grosso do Sul (séculos XVI-XXI). *In: CHAMORRO, Graciela; COMBÈS, Isabelle (Orgs.). Povos indígenas em Mato Grosso do Sul: história, cultura e transformações sociais*. Dourados: Ed. UFGDp. 293-322, 2018.

CHAMORRO, Graciela; COMBÈS, Isabelle; FREITAS, André. Missões jesuíticas no Itatim. *In*: CHAMORRO, Graciela; COMBÈS, Isabelle (Orgs.). **Povos indígenas em Mato Grosso do Sul**: história, cultura e transformações sociais. Dourados: Ed. UFGD, p. 555-569, 2018.

CIMI - CONSELHO INDIGENISTA MISSIONÁRIO. **A política de atenção à saúde indígena no Brasil**: Breve recuperação histórica sobre a política de assistência à saúde nas comunidades indígenas. CIMI, 2013. Disponível em: https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/4253168/mod_resource/content/1/Brasil%20Cartilha%20Sa%C3%BAde%20Ind%C3%ADgena.pdf. Acesso em: 09 jun. 2020.

CONSELHO INDIGENISTA MISSIONÁRIO. **Mortes por covid-19 entre indígenas precisam virar assunto para a CIDH**. Disponível em: <https://cimi.org.br/2020/06/mortes-por-covid-19-entre-indigenas-precisam- virar-assunto-para-a-comissao-interamericana-de-direitos-humanos>. Acesso em: 30 jun. 2020.

FALS BORDA, Orlando (compilador). **Acción y conocimiento**: Como romper el monopolio con investigación-acción participativa. Cinep, Colombia, 2011.

FUNAI - FUNDAÇÃO NACIONAL DO ÍNDIO. **1ª Conferência Nacional de Política Indigenista**: Documento base (julho de 2015). Brasília: FUNAI, 2015. Disponível em: <http://www.funai.gov.br/arquivos/conteudo/ascom/2015/img/06-jun/Documento%20Base%20-%202506.pdf>. Acesso em: 19 jun. 2020.

FUNAI - FUNDAÇÃO NACIONAL DO ÍNDIO. **Serviço de Proteção aos Índios – SPI**. p.01-08. Disponível em: <http://www.funai.gov.br/index.php/servico-de-protecao-aos-indios-spi?start=5>. Acesso em: 09 jun. 2020.

FUNASA - FUNDAÇÃO NACIONAL DE SAÚDE. **100 anos de Saúde Pública**: a visão da Funasa. Brasília: FUNASA, 2004. Disponível em: http://www.funasa.gov.br/site/wp-content/files_mf/livro_100-anos.pdf. Acesso em: 09 jun. 2020.

GLOBO NOTÍCIAS. Mulher de 35 anos, funcionária de frigorífico, é o primeiro caso de covid-19 em indígena em MS. Globo notícias. 13 de mai. de 2020. Disponível em: <https://g1.globo.com/ms/mato-grosso-do-sul/noticia/2020/05/13/mulher-de-35-anos-funcionaria-de-frigorifico-e-o-primeiro-caso-de-covid-19-em-indigena-em-ms.ghtml>. Acesso em: 30 jun. 2020.

GONÇALVES, Carlos Barros; LOURENÇO, Renata. Missão Evangélica Caiuá: um ideário de fé e “civilização” nos “confins” de Mato Grosso (1929-1970). *In*: CHAMORRO, Graciela; COMBÈS, Isabelle (Orgs.). **Povos indígenas em Mato Grosso do Sul**: história, cultura e transformações sociais. Dourados: Ed. UFGD, p. 587-611, 2018.

ISA - INSTITUTO SOCIOAMBIENTAL. **Povos indígenas acionam o Supremo para impedir genocídio**. 30 jun. 2020. Disponível em: <https://www.socioambiental.org/pt-br/noticias-socioambientais/povos-indigenas-acionam-o-supremo-para-impedir-genocidio>. Acesso em: 30 jun. 2020.

INSTITUTO HUMANITAS UNISINOS. **Casos de covid-19 em frigoríficos da JBS ameaçam Reserva Indígena de Dourados, MS. Entrevista Especial com Cássio Knapp**. 02 de jun. de 2020. Disponível em: www.ihu.unisinos.br/159-noticias/entrevistas/599532-casos-de-covid-19-em-frigorifico-da-jbs-ameacam-reserva-indigena-de-dourados-entrevista-especial-com-cassio-knapp. Acesso em: 30 jun. 2020.

KRENAK, Ailton. **O amanhã não está à venda**. São Paulo: Companhia das Letras, 2020.

KUÑANGUE ATY GUASU. **Guaranis e Kaiowás: Últimas notícias sobre covid-19 (número de infectados e barreiras sanitárias)**. Transmissão on-line na data de 23 de maio de 2020. Disponível em: www.facebook.com/kunanguatyguasu/videos/589097318396892. Acesso em: 30 jun. 2020.

MARCHE DAS MULHERES INDÍGENAS. Documento final da Marcha das Mulheres Indígenas: “Território, nosso corpo, nosso espírito”. Brasília (DF), 14 de agosto de 2019. Disponível em: <<https://cimi.org.br/2019/08/marcha-mulheres-indigenas-documento-final-lutar-pelos-nossos-territorios-lutar-pelo-nosso-direito-vida/>> Acesso em: 30 jun. 2020.

MELIÀ, Bartolomeu. Memória, história e futuro dos povos indígenas. In: CHAMORRO, Graciela; COMBÈS, Isabelle (Orgs.). **Povos indígenas em Mato Grosso do Sul: história, cultura e transformações sociais**. Dourados: Ed. UFGD, 2018. P. 15-17.

MELIÀ, Bartolomeu. **Camino Guaraní**. Guaraní Rape. De lejos venimos, hacia más lejos caminamos. Asunción: Centro de Estudios Paraguayos “Antonio Guasch”, 2016.

MORAES, Julia Thais. O subsistema de atenção à saúde indígena e sua efetivação no Estado de Mato Grosso do Sul: Análise do funcionamento, ações e serviços. **Revista Juris UniToledo**, v. 3, n. 4, p. 191-203, 2018. Disponível em: http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/documentacao_e_divulgacao/doc_biblioteca/bibli_servicos_produtos/bibli_boletim/bibli_boi_2006/Rev-Juris-UNITOLEDO_v3_n.4.12.pdf. Acesso em: 28 jun. 2020.

MOURA, Noêmia; AÇÇOLINI, Grazielle. Os Terena em Mato Grosso do Sul. In: CHAMORRO, Graciela; COMBÈS, Isabelle (Orgs.). **Povos indígenas em Mato Grosso do Sul: história, cultura e transformações sociais**. Dourados: Ed. UFGD, p. 249-266, 2018.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS [ONU]. **Declaração das Nações Unidas sobre os Direitos dos Povos Indígenas**. Aprovada na 107a. Sessão Plenária da Assembleia Geral da ONU, 13 de setembro de 2007.

ORGANIZACIÓN DE LOS ESTADOS AMERICANOS [OEA]. **Declaración Americana Sobre los derechos de los Pueblos Indígenas**. 2016. Disponível em: https://www.oas.org/en/sare/documents/DecAmIND_POR.pdf. Acesso em: 30 de jun. de 2020.

PLATAFORMA BEIJING + 25 BRASIL. De 29/06 a 03/07. Painel Beijing+25 na pandemia: Agenda 2030 e mulheres indígenas. Disponível em: <https://www.youtube.com/rebrapd/live>. Mais informações: <https://gtagenda2030.org.br/2020/06/28/ativistas-se-reunem-para-antecipar-o-25o-ano-da-conferencia-internacional-da-mulher-de-beijing/>. Acesso: 30 jun. 2020.

QUIJANO, Aníbal. Colonialidad y modernidad-racionalidad. In: BONILLA, Heraclio (Comp.). **Los Conquistados: 1492 y la población indígena de las Américas**. Ecuador: Libri Mundi, Tercer Mundo Eds., 1992.

ROJAS GARZÓN, Biviany; YAMADA, Erika M.; OLIVEIRA, Rodrigo. **Direito à consulta e consentimento de povos indígenas, quilombolas e comunidades tradicionais**. São Paulo: Rede de Cooperação Amazônica - RCS, Washigton, DPLf, 2016.

SANTOS, Boaventura de Sousa. Para além do Pensamento Abissal: das Linhas Globais a uma Ecologia de Saberes. *In*: SANTOS, Boaventura de Sousa; MENESES, Maria Paula (Orgs.). **Epistemologias do Sul**. Coimbra: Almedina, 2009.

SEGATO, Rita Laura. Que cada povo teça os fios da sua história. O pluralismo jurídico em diálogo didático com legisladores. *In*: **Revista de Direito da Universidade de Brasília**, v. 1, n. 1, p. 65-92, jan./jun. 2014. Disponível em: <https://periodicos.unb.br/index.php/revistadedireitounb/article/view/24623/21802>. Acesso em: 20 jun. 2020.

SILVA, Liana Amin Lima da. **Consulta prévia e livre determinação dos povos indígenas e tribais na América Latina**: re-existir para co-existir. Tese de Doutorado em Direito. Pontifícia Universidade Católica do Paraná. Curitiba: PUCPR, 2017.

VIETTA, Katya. Os Deuses, os homens e suas escolhas: cosmologia, organização social, conflitos territoriais e outras histórias kaiowa. *In*: CHAMORRO, Graciela; COMBÈS, Isabelle (Orgs.). **Povos indígenas em Mato Grosso do Sul**: história, cultura e transformações sociais. Dourados: Ed. UFGD, p. 339-358, 2018.

VICK, Mariana. Por que indígenas acusam o governo de subnotificar a covid 19. **Jornal Nexo**, 09 jun. 2020. Disponível em: <https://www.nexojournal.com.br/expresso/2020/06/09/Por-que-ind%C3%ADgenas-acusam-o-governo-de-subnotificar-a-covid-19>. Acesso em: 26 jun. 2020.

WOLKMER, Antonio Carlos; ALMEIDA, Maria Corrêa de. Elementos para a descolonização do constitucionalismo na América Latina: o pluralismo jurídico comunitário-participativo na Constituição boliviana de 2009. *In*: **Crítica Jurídica**. México: UNAM, 2012.

INFORMAÇÕES SOBRE AUTORES

Acelino Rodrigues de Carvalho

Doutor em Direito pela Universidade do Vale do Rio dos Sinos (Unisinos). Mestre em Direito Processual e Cidadania pela Universidade Paranaense (Unipar). Professor da Universidade Estadual do Mato Grosso do Sul (Uems).

Adriel Seródio de Oliveira

Mestrando do programa de mestrado em Fronteiras e Direitos Humanos (PPG-FDH). Advogado.

Aida Mohamed Ghadie

Mestra em Fronteiras e Direitos Humanos pela Universidade Federal da Grande Dourados (UFGD). Gestora de obras da Prefeitura Municipal de Dourados.

Alaerte Antonio Martelli Contini

Doutor em Geopolítica pela Universidade de Pisa (Itália). Mestre em Ciência da Legislação e Governança Política pela Universidade de Pisa (Itália). Professor adjunto da Universidade Federal da Grande Dourados (UFGD). Docente permanente do programa de mestrado em Fronteiras e Direitos Humanos (PPG-FDH).

Bruna Letícia Marinho Pereira

Mestra em Fronteiras e Direitos Humanos pela Universidade Federal da Grande Dourados (PPG-FDH).

César Augusto Silva da Silva

Doutor em Ciência Política pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS), professor do programa de pós-graduação em Fronteiras e Direitos Humanos da Universidade Federal da Grande Dourados (UFGD) e da Faculdade de Direito (FaDir) da Universidade Federal de Mato Grosso do Sul (UFMS).

Eric Gustavo Cardin

Doutor e mestre em Sociologia pela Universidade Estadual Paulista (Unesp). Professor da Universidade Estadual do Oeste do Paraná (UniOeste).

Francielle Vascotto

Mestranda em Fronteiras e Direitos Humanos na Universidade Federal da Grande Dourados (UFGD).

Guilherme Oliveira Silva

Mestrando do programa de pós-graduação em Fronteiras e Direitos Humanos (PPGFDH/UFGD). Advogado. Bacharel em Direito (FaDir/UFGD). Consultor jurídico do Projeto Teko Joja (Imagem da Vida/ União Europeia).

Gustavo de Souza Preussler

Doutor em Direito pela Universidade do Estado do Rio de Janeiro. Mestre em Ciência Jurídica pela Universidade Estadual do Norte do Paraná. Professor adjunto da Universidade Federal da Grande Dourados. Docente permanente do programa de mestrado em Fronteiras e Direitos Humanos (PPG-FDH).

Inaê de Andrade e Silva

Universidade Federal de São Carlos (UFSCar). Graduanda do curso de Licenciatura em Educação Especial. Grupo de pesquisa “Identidades, Deficiências, Educação & Acessibilidade” (GP-IDEA/CNPq).

Jeovana Lima Gavilan

Mestranda do programa de pós-graduação em Fronteiras e Direitos Humanos pela Universidade Federal da Grande Dourados (PPGFDH/UFGD). Advogada. Bacharela em Direito pela mesma Instituição (FaDir/UFGD). Bolsista do Projeto de Extensão “Observância da Convenção n. 169 da OIT: Povos indígenas de Dourados e região”.

João Lucas Zanoni da Silva

Mestre em Fronteiras e Direitos Humanos, pela Universidade Federal da Grande Dourados (UFGD), especialista em Direito Internacional e Econômico pela Universidade Estadual de Londrina (UEL), bacharel em Direito pela Universidade Federal de Mato Grosso do Sul, campus de Três Lagoas (UFMS/CPTL).

Karine Cordazzo

Mestra em Fronteiras e Direitos Humanos. Professora de Direito Penal da Centro Universitário da Grande Dourados (Unigran).

Kelly Cardoso da Silva

Mestra em Direito pela A Universidade do Vale do Rio dos Sinos (Unisinos). Doutora em Sociedade Cultura e Fronteiras pela UniOeste. Professora da Universidade das Cataratas. Servidora do Ministério Público Federal.

Leonardo Santos Amâncio Cabral

Doutor e Mestre em Educação Especial pela Universidade Federal de São Carlos (UFS-Car). Doutor pela Universidade de Roma Foro Italico, em “Culturas, deficiência e inclusão:

educação e formação”. Titulação adjunta de *Doctor Europeus*, pela Comissão Europeia. Docente permanente do programa de pós-graduação em Educação Especial da UFSCar. Líder do Grupo de Pesquisa Identidades, Deficiências, Educação & Acessibilidade (GP-IDEA/UFSCar).

Liana Amin Lima da Silva

Pós-doutoranda e doutora em Direito (PUC/PR). Professora de Direitos Humanos e Fronteiras (FaDir/PPGFDH/UFGD). Coordenadora do projeto CNPq Universal “Observatório de Protocolos de Consulta Prévia: direitos territoriais, autodeterminação e jusdiversidade” e do projeto de extensão “Observância da Convenção n. 169 da OIT: Povos indígenas de Dourados e região”.

Lisa Belmiro Camara

Mestra em Fronteiras e Direitos Humanos e Doutoranda em Relações Internacionais na Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC).

Luana Rigotti Caiano Costalonga

Mestra em Fronteiras e Direitos Humanos e bacharela em Direito pela Universidade Federal da Grande Dourados. Especialista em Direito Tributário pela Universidade Anhanguera-Uniderp. Advogada e controladora geral da Câmara Municipal de Itaporã-MS.

Lucas Stroppa Lamas

Bacharel em Direito pela UFMT. Mestre em Fronteiras e Direitos Humanos pela UFGD, pós-graduando em Direito Processual Civil e Direito Urbanístico e Ambiental pelo Instituto Damásio de Direito da Faculdade Ibmecc SP. Membro do Grupo de Pesquisa no CNPq: Ecofenomenologia, Ciência da Sustentabilidade e Direito.

Luzia Bernardes da Silva

Mestra em Letras e em Fronteiras e Direitos Humanos pela Universidade Federal da Grande Dourados. Advogada.

Regiane Riquena Barbosa

Graduada em Relações Internacionais pela UFGD. Graduanda em Direito pela UEMS. Mestranda em Fronteiras e Direitos Humanos pela UFGD. Bolsista Capes. Membro do Grupo de Pesquisa no CNPq: Ecofenomenologia, Ciência da Sustentabilidade e Direito.

Rodrigo Vinícius Pereira

Técnico em Tecnologia da Informação vinculado ao Departamento de Websites e Hospedagem, parte da Secretaria Geral de Informática da Universidade Federal de São Carlos.

Thaisa Maira Rodrigues Held

Doutora em Direito, área de concentração em Direitos Humanos pela Universidade Federal do Pará. Mestre em Direito Agroambiental pela Universidade Federal de Mato Grosso. Docente na Faculdade de Direito e Relações Internacionais da Universidade Federal da Grande Dourados. Líder do Grupo de Pesquisa “Luta pela Terra: perspectivas contra-hegemônicas na América Latina”.

Tomaz Espósito Neto

Doutor em Ciências Sociais pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. Mestre em História pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. Professor adjunto da Universidade Federal da Grande Dourados (UFGD). Docente permanente do programa de mestrado em Fronteiras e Direitos Humanos (PPG-FDH).

Verônica Maria Bezerra Guimarães

Doutora em Desenvolvimento Sustentável pela Universidade de Brasília (UnB). Mestre em Direito Público pela UFPE. Professora adjunta de Direito Ambiental na graduação e no mestrado Fronteiras e Direitos Humanos na Universidade Federal da Grande Dourados (UFGD). Líder do Grupo de Pesquisa no CNPq: Ecofenomenologia, Ciência da Sustentabilidade e Direito.

Washington Cesar Shoiti Nozu

Doutor e mestre em Educação pela Universidade Federal da Grande Dourados (UFGD). Realizou estágio de pós-doutorado na Universidade Federal de Mato Grosso do Sul. Professor adjunto da UFGD. Docente permanente dos programas de pós-graduação em Fronteiras e Direitos Humanos (PPG-FDH) e de pós-graduação em Educação (PPGEdu) da UFGD.

ÍNDICE REMISSIVO

A

Abordagem da escolha racional.....	59
Abordagens de grupos e redes.....	59
Abordagens exógenas.....	59
Abordagens ideacionais.....	59
Abordagens institucionais.....	59
Ação Direta de Inconstitucionalidade.....	185
Acelino Rodrigues Carvalho. Adriel Seródio de Oliveira. Capítulo 7. A justiça consensual no sistema de garantias processuais penais e o acordo de não persecução penal.....	118
Acessibilidade Compensatória.....	216, 217
Acessibilidade digital na world wide web.....	215
Acessibilidade Integrativa.....	216, 217
Acesso à informação.....	213, 214, 215, 218, 219, 222
Acesso à terra dos quilombolas.....	179
ACNUR.....	81, 82, 201
Acordo de não persecução penal - ANPP.....	134
Acordo de não persecução penal (ANPP).....	119, 129, 137, 138
Acordo de não persecução penal (ANPP) brasileiro.....	129
Acordo de Residência Temporária do Mercado Comum do Sul (MERCOSUL).....	80
Adriel Seródio de Oliveira. Acelino Rodrigues Carvalho. Capítulo 7. A justiça consensual no sistema de garantias processuais penais e o acordo de não persecução penal.....	118
Agenda Habitat.....	43
Agrotóxicos desde 2019. Situação da política e normativa sobre.....	253
Aida Mohamed Ghadie. Prof. Dr. Tomaz Espósito Neto. Capítulo 3. A paradiplomacia municipal na literatura especializada produzida no Brasil: correntes, temas e autores.....	39
Alto Comissariado das Nações Unidas para os Direitos Humanos (ACNUDH).....	27, 31
Alto Comissariado das Nações Unidas para os Direitos Humanos.....	27, 31
Amambai e Caarapó. Violações do direito à saúde de indígenas: relatos coletados por agentes comunitários.....	273
Amazônia Legal.....	189
Análise de Políticas Públicas (APP).....	56, 57
Análise de políticas públicas e fronteiras: uma proposta interdisciplinar.....	56

Análise de políticas públicas: uma introdução.....	57
Análises teóricas sobre o choque cultural entre migrantes	199
ANPP. O acordo de não persecução penal.....	134
Aportes teóricos para o reconhecimento da migração venezuelana como movimento diaspórico.....	83
Apresentação. Gustavo de Souza Preussler. Washington Cesar Nozu Shoiti.....	4
Arqueogenealogia	226
Arranjo patriarcal.....	155
Arthur Banzatto. Janieli Vasconcelos da Paz. Déborah Monte. Capítulo 4. Análise de políticas públicas e fronteiras: uma proposta interdisciplinar.....	56
Articulação Justiça e Direitos Humanos – JusDh	182
Aspecto político e legal para a atuação internacional das cidades brasileiras.....	46
Aspectos motivadores da migração Venezuela para o Brasil e sua recepção pela operação acolhida.....	76
Assembleia Nacional.....	76, 77, 78, 79
Assessoria Especial de Assuntos Federativos e Parlamentares.....	47, 48
Associação Mundial das Grandes Metrôpolis (METRÓPOLIS)	45
Associação Mundial de Cidades e Governos Locais Unidos (CGLU).....	42
Assujeitamento	228
Assunção de culpa.....	132
Atuação do judiciário no despejo em Mata Cavalo, Estado de Mato Grosso.....	189
Autoritarismo	248
B	
Banco Mundial.....	50
Biopoder.....	151, 235, 248, 249
Biopolítica.....	151, 227, 232, 234, 235, 236, 242
Biopsicossocial.....	214, 215, 218, 222, 231, 241
Bolívia.....	11, 13, 14, 15, 16, 17, 20, 21, 33, 185, 206
Boundary	61
Brasil – Paraguai (Foz do Iguaçu – Ciudad Del Este)	162
Brasil e sua recepção pela operação acolhida. Aspectos motivadores da migração Venezuela	76
Brasil. O movimento diásporico venezuelano	74
Brasil: correntes, temas e autores. A paradiplomacia municipal na literatura especializada produzida.....	39
Brasil: o estado da arte. Estudos sobre políticas públicas para fronteiras	61

Brasil-Paraguai como economia de poder. O combate ao tráfico transnacional de maconha na fronteira 161

Bruna Letícia Marinho Pereira. Tomaz Espósito Neto. Lisa Belmiro Camara. Capítulo 2. A revisão periódica universal como instrumento de dessecuritização da migração: o caso da Espanha.....26

C

Camilo Pereira Carneiro Filho. Paulo Cesar dos Santos Martins. Capítulo 1. Integração regional e as cidades gêmeas no estado de Mato Grosso do Sul..... 10

Capítulo 1. Integração regional e as cidades gêmeas no estado de Mato Grosso do Sul. Paulo Cesar dos Santos Martins. Camilo Pereira Carneiro Filho 10

Capítulo 10. Racismo institucional, poder judiciário e violação de direitos humanos no despejo em Mata Cavalu, Mato Grosso. Thaisa Maira Rodrigues Held 178

Capítulo 11. Integração social escolar de migrantes na perspectiva da interculturalidade. Francielle Vascotto. César Augusto Silva da Silva..... 198

Capítulo 12. O direito ao acesso à informação sob a perspectiva da acessibilidade. Inaê de Andrade e Silva. Rodrigo Vinícius Pereira. Leonardo Santos Amâncio Cabral 213

Capítulo 13. Deficiência e processos normalizadores. Luana Rigotti Caiano Costalonga. Washington Cesar Shoiti Nozu..... 226

Capítulo 14. Direito e política ambiental no Brasil contemporâneo. Lucas Stroppa Lamas. Regiane Riquena Barbosa. Verônica Maria Bezerra Guimarães 246

Capítulo 15. Saúde indígena em tempos de pandemia e as violações aos direitos dos Kaiowá e Guarani no sul do Mato Grosso do Sul. Guilherme Oliveira Silva. Jeovana Lima Gavilan. Liana Amin Lima da Silva 261

Capítulo 2. A revisão periódica universal como instrumento de dessecuritização da migração: o caso da Espanha. Tomaz Espósito Neto. Lisa Belmiro Camara. Bruna Letícia Marinho Pereira.....26

Capítulo 3. A paradiplomacia municipal na literatura especializada produzida no Brasil: correntes, temas e autores. Prof. Dr. Tomaz Espósito Neto. Prof.ª Me. Aida Mohamed Ghadie 39

Capítulo 4. Análise de políticas públicas e fronteiras: uma proposta interdisciplinar. Déborah Monte. Arthur Banzatto. Janieli Vasconcelos da Paz..... 56

Capítulo 5. O movimento diásporico venezuelano para o Brasil. César Augusto Silva da Silva. João Lucas Zanoni da Silva 74

Capítulo 6. O massacre indígena na era da neutralidade étnica. Karine Cordazzo. Gustavo de Souza Preussler 97

Capítulo 7. A justiça consensual no sistema de garantias processuais penais e o acordo de não persecução penal. Acelino Rodrigues Carvalho. Adriel Seródio de Oliveira..... 118

Capítulo 8. Criminologia feminista e suas interseccionalidades. Luzia Bernardes da Silva. Gustavo de Souza Preussler 141

Capítulo 9. O combate ao tráfico transnacional de maconha na fronteira Brasil-Paraguai como economia de poder. Kelly Cardoso da Silva. Eric Gustavo Cardin..... 161

Caso da Espanha	32
Casos concretos de violações do direito à saúde indígena no Mato Grosso do Sul	270
César Augusto Silva da Silva. Francielle Vascotto. Capítulo 11. Integração social escolar de migrantes na perspectiva da interculturalidade	198
César Augusto Silva da Silva. João Lucas Zanoni da Silva. Capítulo 5. O movimento diásporico venezuelano para o Brasil	74
Cesare Lombroso.....	144, 145
Choque cultural.....	198, 199, 200, 201, 204, 205, 210, 211
Cia Matte Laranja	11, 14, 15
Cidades como atores políticos internacionais	43
Cidades gêmeas	10, 11, 13, 14, 15, 16, 17, 18, 20, 22, 23, 24, 61, 63, 64
Cidades gêmeas no estado de Mato Grosso do Sul. Integração regional.....	10
Ciência Política.....	57, 59, 236
Circuito da droga.....	164
Colonialidade do saber	275
Colorblindness	98, 113
Combate ao tráfico transnacional de maconha na fronteira Brasil-Paraguai como economia de poder	161
Comissão de Cidadania e Justiça (CCJ).....	130
Comissão de Desenvolvimento da Faixa de Fronteira – CDIF	62
Comissão Pastoral da Terra – CPT.....	192
Comitê Consultivo de Autoridades Locais das Nações Unidas (UNACLA)	45
Competição internacional	12
Compreensibilidade.....	131
Comunidade quilombola.....	186, 187
Comunidades quilombolas	178, 179, 180, 183, 185, 186, 187, 188, 190, 273, 278
Confederação Nacional dos Municípios (CNM)	42
Conselho de Direitos Humanos.....	26, 31, 33, 34, 35
Conselho de Direitos Humanos da ONU.....	26
Conselho Indigenista Missionário (CIMI).....	270, 277
Conselho Nacional de Justiça – CNJ.....	182
Conselho Nacional de Justiça.....	120, 131, 182
Conselho Nacional dos Direitos Humanos - CNDH	188
Conselho Nacional para a Imigração (CNIg).....	80
Conselho Ultramarino.....	179

Consensualidade por meio do diálogo. A busca	130
Consensualidade. Garantias processuais e o modelo	124
Considerações finais. A justiça consensual no sistema de garantias processuais penais e o acordo de não persecução penal	137
Considerações finais. A paradiplomacia municipal na literatura especializada produzida no Brasil: correntes, temas e autores	52
Considerações finais. A revisão periódica universal como instrumento de dessecuritização da migração: o caso da Espanha	35
Considerações finais. Análise de políticas públicas e fronteiras: uma proposta interdisciplinar	68
Considerações finais. Criminologia feminista e suas interseccionalidades	158
Considerações finais. Deficiência e processos normalizadores	241
Considerações finais. Direito e política ambiental no Brasil contemporâneo	255
Considerações finais. Integração regional e as cidades gêmeas no estado de Mato Grosso do Sul	23
Considerações finais. Integração social escolar de migrantes na perspectiva da interculturalidade	210
Considerações finais. O combate ao tráfico transnacional de maconha na fronteira Brasil-Paraguai como economia de poder.....	174
Considerações finais. O direito ao acesso à informação sob a perspectiva da acessibilidade.....	222
Considerações finais. O massacre indígena na era da neutralidade étnica.....	115
Considerações finais. O movimento diásporico venezuelano para o Brasil	91
Considerações finais. Racismo institucional, poder judiciário e violação de direitos humanos no despejo em Mata Cavalo, Mato Grosso.....	193
Considerações finais. Saúde indígena em tempos de pandemia e as violações aos direitos dos Kaiowá e Guarani no sul do Mato Grosso do Sul.....	282
Constitucionalidade e Estado Democrático de Direito. Constituição	125
Constituição Venezuelana de 1999	76, 77
Constituição, Constitucionalidade e Estado Democrático de Direito	125
Construção cooperativa de ambientes virtuais acessíveis	218
Contra-poder.....	173
Controle.....	161
Convenção 169 da Organização Internacional do Trabalho – OIT.....	187
Convenção Interamericana de Direitos Humanos	77
Convenção Internacional dos Direitos dos Trabalhadores Migrantes	35
Convenção Internacional sobre a Proteção dos Direitos dos Trabalhadores Migrantes e Membros de suas Famílias	34
Convenção Internacional sobre os Direitos da Pessoa com Deficiência	213

Coordenação Nacional de Articulações das Comunidades Negras e Rurais Quilombolas – CONAQ	184
Cor da justiça: o indígena como o inimigo comum.....	103
Coronavírus	252, 262, 276, 277, 279, 281, 283
Correção.....	119, 131, 237
Corrupção do sistema.....	168
Corumbá	15, 16, 18, 20, 21
Covid	252, 277
Covid-19.....	254, 273, 276, 277, 278, 279, 280, 281, 282
Criminalização	97, 107, 115, 142, 143, 154, 155, 157, 158
Criminologia crítica e a feminista	154
Criminologia crítica, criminologia feminista e intersecção.....	151
Criminologia feminista.....	141, 151, 154, 157, 158
Criminologia feminista e intersecção. Criminologia crítica	151
Criminologia feminista e suas interseccionalidades.....	141
Crise humanitária tridimensional.....	74, 75, 76, 79, 83, 86, 90, 91
Crítica feminista do direito	153

D

Déborah Monte. Arthur Banzatto. Janieli Vasconcelos da Paz. Capítulo 4. Análise de políticas públicas e fronteiras: uma proposta interdisciplinar.....	56
Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão.....	144
Defensoria Pública da União (DPU).....	80
Deficiência e processos normalizadores	226
Delito de tráfico de drogas.....	163
Demanda brasileira jurídico-criminal no sistema conflitivo.....	119
Democracia	30, 78, 157, 158, 180, 247, 248, 249, 256
Democracia e ecopolítica	247
Desenho Universal	216, 217, 220
Desenvolvimento das cidades gêmeas	13
Desenvolvimento das cidades gêmeas na fronteira de Mato Grosso do Sul	13
Desenvolvimento e Implementação.....	219
Desenvolvimento local	13, 16, 62
Diálogo. A busca pela consensualidade por meio.....	130
Diaspórico. Aportes teóricos para o reconhecimento da migração venezuelana como movimento ..83	
Direito à autodeterminação dos povos.....	178, 187

Direito ao acesso à informação	213, 214, 219, 222
Direito ao acesso à informação sob a perspectiva da acessibilidade	213
Direito ao território quilombola.....	187, 194
Direito de acesso à informação	218, 222
Direito e as Relações Internacionais	58
Direito e de Políticas Públicas Ambientais no Brasil.....	246
Direito e política ambiental.....	246
Direito e política ambiental no Brasil contemporâneo.....	246
Direitos das Mulheres.....	33
Direitos dos Povos Indígenas.....	261, 262, 273, 275, 278, 282
Direitos e às garantias fundamentais	119, 137
Direitos e garantias fundamentais e sua (ir)renunciabilidade.....	127
Direitos humanos	26, 27, 28, 30, 31, 32, 33, 34, 35, 36, 37, 40, 75, 77, 79, 91, 111, 114, 126, 127, 178, 182, 183, 185, 188, 189, 191, 192, 193, 202, 203, 226, 229, 230, 238, 242, 262, 266, 268, 270, 273, 281, 282
Direitos humanos, Estado e Fronteiras. Parte 3	73
Diretrizes a serem respeitadas na judicialização de conflitos em terras quilombolas	186
Discriminação Racial.....	33
Discurso da neutralidade étnica.....	98, 104, 106, 113, 116
Discursos e reações político-ambientais	252
Discursos proibicionistas	162
Discursos sobre o sujeito com deficiência.....	227
Domínio masculino	153
Dos Delitos e da Penas.....	125
Drogas na fronteira Brasil-Paraguai. As estratégias estatais no combate ao tráfico transnacional ..	162
E	
Ecologia política.....	247, 248, 249
Economia de Poder.....	161, 164, 165, 174
Economia de poder. Proibitivismo estatal	165
Economia mundial	40
Ecopolítica.....	247, 249
Ecopolítica. Democracia.....	247
Educação do sujeito com deficiência.....	237
Educação Especial	202, 215, 218
Educação Especial e as Ciências da Computação.....	215

Encarceramento em massa.....	98, 99, 100, 106, 108, 109, 112, 113, 114
Entes subnacionais como atores nas relações internacionais.....	41
Epistemologia feminista	141, 153, 158
Era da neutralidade étnica.....	98
Eric Gustavo Cardin. Kelly Cardoso da Silva. Capítulo 9. O combate ao tráfico transnacional de maconha na fronteira Brasil-Paraguai como economia de poder.....	161
Escolas interculturais de fronteira (PEIF).....	206
Espanha no primeiro ciclo da RPU (2010). Participação	33
Espanha no segundo ciclo da RPU (2015). Participação.....	34
Estado de Emergência Econômica/Exceção.....	78
Estado de Mato Grosso do Sul e suas cidades gêmeas.....	17
Estado democrático	124, 125, 137, 174, 182
Estado Democrático de Direito. Constituição, Constitucionalidade	125
Estado e necropoder	142, 158
Estado e necropoder. Positivismo criminológico, racismo	142
Estado Econômico	165, 168
Estado econômico e o gerenciamento pelo combate às drogas.....	168
Estado penal	141
Estratégias estatais no combate ao tráfico transnacional de drogas na fronteira Brasil-Paraguai....	162
Estudos sobre políticas públicas para fronteiras no Brasil: o estado da arte.....	61
Etiquetamento das condutas.....	154
Etnocida	266
Eugenio Raúl Zaffaroni.....	99, 103, 106, 107, 108, 110, 112, 114, 115
Exclusão social e violência institucional.....	97
F	
Faixas de fronteiras	17
Faixas fronteiriças	69
Fim da Guerra Fria.....	12, 41
Força-Tarefa Logística Humanitária	75, 80, 81, 91
Francielle Vascotto. César Augusto Silva da Silva. Capítulo 11. Integração social escolar de migrantes na perspectiva da interculturalidade	198
Frente Nacional de Prefeitos	51
Frente Nacional dos Prefeitos (FNP).....	42
Fronteira de Mato Grosso do Sul. Desenvolvimento das cidades gêmeas	13
Fronteiras estatais	264

Frontier	61
Fundação Nacional de Saúde - FUNASA	262
Fundo Monetário Internacional (FMI).....	50

G

Garantias processuais e o modelo da consensualidade.....	124
Garantias processuais penais do Estado democrático de direito.....	124
Gerenciamento e Avaliação	219
Gilberto Freyre	180
Globalização	10, 12, 23, 39, 41, 43, 45, 52, 87, 203, 210, 248
Governamentalidade.....	210, 232, 234, 235, 236, 237
Governamentalidade neoliberal.....	237
Grupos marginalizados.....	28
Guarani.....	206, 261, 262, 263, 264, 265, 266, 270, 273, 274, 277, 278, 279, 280, 282, 283
Guerra do Paraguai	14, 15, 20, 21
Guilherme Oliveira Silva. Jeovana Lima Gavilan. Liana Amin Lima da Silva. Capítulo 15. Saúde indígena em tempos de pandemia e as violações aos direitos dos Kaiowá e Guarani no sul do Mato Grosso do Sul	261
Gustavo de Souza Preussler. Karine Cordazzo. Capítulo 6. O massacre indígena na era da neutralidade étnica	97
Gustavo de Souza Preussler. Luzia Bernardes da Silva. Capítulo 8. Criminologia feminista e suas interseccionalidades	141
Gustavo de Souza Preussler. Washington Cesar Nozu Shoití. Apresentação.....	4

H

Habeas corpus.....	130, 137
Histórico das cidades gêmeas da fronteira sul-mato-grossense	20
Howard S. Becker	101, 102, 112

I

ICMBio – Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade	249, 251
Identidades, diversidades e direitos socioambientais. Parte 3.....	177
IDH.....	20, 34
Inaê de Andrade e Silva. Rodrigo Vinícius Pereira. Leonardo Santos Amâncio Cabral. Capítulo 12. O direito ao acesso à informação sob a perspectiva da acessibilidade	213
Índice de Desenvolvimento Humano	34, 35
Índices de violência.....	14

Índigena como o inimigo comum. A cor da justiça.....	103
Informações sobre os autores.....	288
INPE – Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais.....	251
Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA)	62
Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária – INCRA.....	186
Integração e cooperação	13, 69
Integração regional.....	10, 11, 12, 24, 40, 41, 42, 46, 50, 68
Integração regional e as cidades gêmeas no estado de Mato Grosso do Sul.....	10
Integração regional e cooperação	12
Integração social escolar de migrantes	198
Integração social escolar de migrantes na perspectiva da interculturalidade	198
Interculturalidade.....	198, 199, 201, 203, 205, 206, 207, 209, 210, 211
Interculturalidade e suas aplicações	201
Interculturalidade nas escolas.....	203
Interculturalidade. Integração social escolar de migrantes na perspectiva	198
Interdisciplinar. Análise de políticas públicas e fronteiras: uma proposta.....	56
Intersecção. Criminologia crítica, criminologia feminista	151
Interseccionalidades.....	141, 158, 214
Interseccionalidades identitárias	214
Intersecções	151, 158
Introdução. A justiça consensual no sistema de garantias processuais penais e o acordo de não persecução penal.....	118
Introdução. A paradiplomacia municipal na literatura especializada produzida no Brasil: correntes, temas e autores.....	39
Introdução. A revisão periódica universal como instrumento de dessecuritização da migração: o caso da Espanha.....	26
Introdução. Análise de políticas públicas e fronteiras: uma proposta interdisciplinar	56
Introdução. Criminologia feminista e suas interseccionalidades.....	141
Introdução. Deficiência e processos normalizadores	226
Introdução. Direito e política ambiental no Brasil contemporâneo	246
Introdução. Integração regional e as cidades gêmeas no estado de Mato Grosso do Sul.....	10
Introdução. Integração social escolar de migrantes na perspectiva da interculturalidade	198
Introdução. O combate ao tráfico transnacional de maconha na fronteira Brasil-Paraguai como economia de poder	161
Introdução. O direito ao acesso à informação sob a perspectiva da acessibilidade	213

Introdução. O massacre indígena na era da neutralidade étnica	97
Introdução. O movimento diásporico venezuelano para o Brasil.....	74
Introdução. Racismo institucional, poder judiciário e violação de direitos humanos no despejo em Mata Cavalu, Mato Grosso	178
Introdução. Saúde indígena em tempos de pandemia e as violações aos direitos dos Kaiowá e Guarani no sul do Mato Grosso do Sul.....	261

J

Janieli Vasconcelos da Paz. Déborah Monte. Arthur Banzatto. Capítulo 4. Análise de políticas públicas e fronteiras: uma proposta interdisciplinar.....	56
Jeovana Lima Gavilan. Liana Amin Lima da Silva. Guilherme Oliveira Silva. Capítulo 15. Saúde indígena em tempos de pandemia e as violações aos direitos dos Kaiowá e Guarani no sul do Mato Grosso do Sul	261
João Lucas Zanoni da Silva. César Augusto Silva da Silva. Capítulo 5. O movimento diásporico venezuelano para o Brasil.....	74
Justiça consensual.....	118, 127
Justiça consensual no sistema de garantias processuais penais e o acordo de não persecução penal.....	118
Justiça penal consensual	119, 131, 133, 137

K

Kaiowá	261, 262, 263, 264, 265, 266, 270, 272, 273, 276, 278, 279, 280, 282, 283
Kaiowá e Guarani. Violações do direito à saúde	266
Karine Cordazzo. Gustavo de Souza Preussler. Capítulo 6. O massacre indígena na era da neutralidade étnica	97
Kelly Cardoso da Silva. Eric Gustavo Cardin. Capítulo 9. O combate ao tráfico transnacional de maconha na fronteira Brasil-Paraguai como economia de poder.....	161

L

Lei Áurea	193
Lei da Política Nacional do Meio Ambiente.....	256
Leonardo Santos Amâncio Cabral. Inaê de Andrade e Silva. Rodrigo Vinícius Pereira. Capítulo 12. O direito ao acesso à informação sob a perspectiva da acessibilidade.....	213
Liana Amin Lima da Silva. Guilherme Oliveira Silva. Jeovana Lima Gavilan. Capítulo 15. Saúde indígena em tempos de pandemia e as violações aos direitos dos Kaiowá e Guarani no sul do Mato Grosso do Sul	261
Licenciatura em Educação Especial.....	218
Lisa Belmiro Camara. Bruna Letícia Marinho Pereira. Tomaz Espósito Neto. Capítulo 2. A revisão periódica universal como instrumento de dessecuritização da migração: o caso da Espanha.....	26

Literatura especializada produzida no Brasil: correntes, temas e autores. A paradiplomacia municipal	39
Local ao global: a paradiplomacia nos municípios brasileiros	44
Luana Rigotti Caiano Costalonga. Washington Cesar Shoiti Nozu. Capítulo 13. Deficiência e processos normalizadores	226
Lucas Stroppa Lamas. Regiane Riquena Barbosa. Verônica Maria Bezerra Guimarães. Capítulo 14. Direito e política ambiental no Brasil contemporâneo.....	246
Luta do povo Kaiowá e Guarani no enfrentamento à pandemia de coronavírus na região fronteira de Mato Grosso do Sul.....	276
Luzia Bernardes da Silva. Gustavo de Souza Preussler. Capítulo 8. Criminologia feminista e suas interseccionalidades	141

M

Maconha na fronteira Brasil-Paraguai como economia de poder. O combate ao tráfico transnacional	161
Martelo das Feiticeiras	142, 143
Massacre em conta-gotas.....	103
Massacre indígena	97, 106
Massacre indígena na era da neutralidade étnica.....	97
Massacre indígena. O sistema de justiça criminal (re)estruturado	106
Mata Cavalo.....	178, 179, 180, 189, 190, 191, 192, 193
Mata Cavalo, Mato Grosso. Racismo institucional, poder judiciário e violação de direitos humanos no despejo.....	178
Mato Grosso do Sul	10, 11, 13, 14, 15, 17, 18, 82, 206, 210, 261, 262, 263, 264, 265, 266, 267, 269, 270, 274, 276, 277, 282
Mato Grosso do Sul. Casos concretos de violações do direito à saúde indígena.....	270
Mato Grosso do Sul. Integração regional e as cidades gêmeas no estado	10
Mato Grosso do Sul. Luta do povo Kaiowá e Guarani no enfrentamento à pandemia de coronavírus na região fronteira	276
Mecanismo controlador.....	162
Mercado Comum do Sul (MERCOSUL).....	42, 80
Mercosul	13, 17, 42, 46, 50, 80
Michel Foucault.....	125, 226, 227, 240, 249
Michelle Alexander	98, 103, 105, 106, 111, 113, 114
Migração pós-moderna.....	87
Migrações.....	27, 28, 29, 30, 31, 32, 33, 34, 35, 36, 37, 68, 84, 85, 87, 88, 89
Migrantes econômicos.....	200

Ministério da Integração Nacional	11, 17
Ministério das Relações Exteriores (MRE).....	48, 51, 250
Ministério do Desenvolvimento Social (MDS).....	82
Ministério do Meio Ambiente (MMA).....	247, 249
Ministério Público do Trabalho (MPT)	80
Ministério Público Federal (MPF)	80
Ministério Público Federal.....	80, 184, 278, 279
Movimento diaspórico.....	74, 75, 82, 83, 88, 90, 92
Movimento diáspórico venezuelano para o Brasil	74
Movimentos negros	178
Mudanças institucionais no Sistema Nacional de Meio Ambiente	250

N

Na era da neutralidade étnica.....	97, 99, 105, 106, 108, 110, 111
Necessidade da confissão	132
Necropoder	142, 158
Necropoder. Positivismo criminológico, racismo de estado	142
Necropolítica.....	141, 249
Neutralidade étnica. O massacre indígena na era	97
Normalização do sujeito com deficiência	232

O

Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS).....	43
OIM	74, 79, 81, 82
Operação Acolhida	75, 76, 81, 91
Operação Nova Aliança	170
Organização das Nações Unidas (ONU).....	26, 43, 82, 273
Organização Internacional do Trabalho – OIT	187
Organização Mundial de Saúde (OMS).....	228

P

Pandemia.....	214, 254, 261, 262, 273, 276, 277, 278, 280, 281, 282, 283
Panorama da política e direito ambiental brasileiro desde 2019	249
Paradigma da colonialidade	273
Paradigmas interseccionais	151
Paradiplomacia	13, 39, 40, 41, 44, 48, 49, 50, 52, 68
Paradiplomacia municipal.....	39, 40

Paradiplomacia municipal na literatura especializada produzida no Brasil: correntes, temas e autores	39
Paradiplomacia municipal no Brasil	40
Paradiplomacia: conceito, componentes e motivações	48
Paraguai	11, 13, 14, 15, 17, 20, 21, 22, 46, 161, 162, 165, 168, 169, 170, 171, 174, 199, 206, 263, 264, 275
Parte 1. Fronteiras, desenvolvimento e integração regional.....	9
Parte 3. Direitos humanos, Estado e Fronteiras	73
Parte 3. Identidades, diversidades e direitos socioambientais.....	177
Participação da Espanha no primeiro ciclo da RPU (2010).....	33
Participação da Espanha no segundo ciclo da RPU (2015).....	34
Paulo Cesar dos Santos Martins. Camilo Pereira Carneiro Filho. Capítulo 1. Integração regional e as cidades gêmeas no estado de Mato Grosso do Sul.....	10
Penal. A justiça consensual no sistema de garantias processuais penais e o acordo de não perseguição	118
Perfilamento racial	105
Planejamento	218
Plea bargain.....	119, 136
Poder Judiciário	100, 104, 116, 120, 124, 129, 133, 178, 179, 181, 182, 183, 185, 187, 192
Poder militar.....	40
Pogroms	87
Polícia Federal do Brasil.....	170
Polícia Rodoviária Federal.....	171, 174
Policy makers	28
Política externa.....	13, 43, 46, 47, 48, 49
Política Nacional de Redução de Agrotóxicos - PNARA	254
Política Nacional para a Integração da Pessoa Portadora de Deficiência	229
Política proibicionista	163
Políticas Públicas e do Direito Ambiental brasileiro.....	256
Políticas públicas e fronteiras: uma proposta interdisciplinar.....	56
Políticos internacionais. Cidades como atores	43
Ponte da Amizade	174
Pós-Guerra Fria.....	39, 43
Positivismo criminológico, racismo de estado e necropoder	142
Postos Indígenas do Serviço	264

Povo Kaiowá e Guarani no contexto fronteiriço sul-mato-grossense.....	263
Povos indígenas.....	97, 99, 180, 207, 261, 262, 265, 266, 267, 268, 269, 270, 272, 273, 274, 275, 276, 277, 278, 279, 280, 281, 282, 283
Povos indígenas de Dourados	272
Premissas e orientações de acessibilidade	220
Preservação do meio ambiente.....	40
Primeira Marcha Nacional Das Mulheres Indígenas do Brasil.....	280
Princípio da dignidade da pessoa humana	97, 134
Princípio da subsidiariedade	158
Processo de criminalização altamente seletivo.....	97
Processo de dessecuritização	27, 30
Processo de internacionalização.....	39
Processo penal clássico ou conflitivo	127, 132, 133, 137
Processos de colonialidade	248
Processos de criminalização	154, 157
Processos de integração	11, 12, 13, 23
Processos disciplinares.....	226
Programa de Combate ao Racismo Institucional – PCRI.....	181
Programa de Promoção do Desenvolvimento da Faixa de Fronteira – PDFF.....	62
Proibicionista	162, 163, 168, 173
Proibitivismo estatal como economia de poder	165
Projeto Teko Joja.....	261, 262, 270, 272, 273, 282
Projeto Teko Joja: histórico, contextualização geográfica, método de coleta de dados	270

R

Racionalidade	58, 60, 131, 164, 167, 168, 173, 237, 248
Racionalidade político-econômica global	167
Racismo de estado e necropoder. Positivismo criminológico.....	142
Racismo e Violência Contra Quilombos	181
Racismo institucional.....	178, 179, 180, 181, 182, 183, 185, 190, 191, 192, 193, 274, 279
Racismo institucional e o perfil do judiciário brasileiro	180
Racismo institucional, poder judiciário e violação de direitos humanos no despejo em Mata Caval, Mato Grosso	178
Reação social	154
Receita Federal do Brasil	171

Referências. A justiça consensual no sistema de garantias processuais penais e o acordo de não perseguição penal.....	137
Referências. A paradiplomacia municipal na literatura especializada produzida no Brasil: correntes, temas e autores.....	53
Referências. A revisão periódica universal como instrumento de dessecuritização da migração: o caso da Espanha.....	37
Referências. Análise de políticas públicas e fronteiras: uma proposta interdisciplinar.....	69
Referências. Criminologia feminista e suas interseccionalidades.....	158
Referências. Deficiência e processos normalizadores.....	242
Referências. Direito e política ambiental no Brasil contemporâneo.....	257
Referências. Integração regional e as cidades gêmeas no estado de Mato Grosso do Sul.....	24
Referências. Integração social escolar de migrantes na perspectiva da interculturalidade.....	211
Referências. O combate ao tráfico transnacional de maconha na fronteira Brasil-Paraguai como economia de poder.....	175
Referências. O direito ao acesso à informação sob a perspectiva da acessibilidade.....	222
Referências. O massacre indígena na era da neutralidade étnica.....	117
Referências. O movimento diásporico venezuelano para o Brasil.....	92
Referências. Racismo institucional, poder judiciário e violação de direitos humanos no despejo em Mata Cavalu, Mato Grosso.....	194
Referências. Saúde indígena em tempos de pandemia e as violações aos direitos dos Kaiowá e Guarani no sul do Mato Grosso do Sul.....	283
Reformatio in melius.....	137
Regiane Riquena Barbosa. Verônica Maria Bezerra Guimarães. Lucas Stroppa Lamas. Capítulo 14. Direito e política ambiental no Brasil contemporâneo.....	246
Regiões de fronteira.....	10, 11, 13, 16, 17, 23
Relações de gênero e de produção.....	156
Relações de integração na fronteira.....	16
Relações de interação.....	16
Relações Internacionais.....	11, 12, 39, 40, 41, 42, 43, 44, 45, 47, 48, 58, 61, 199
Relatório Meadows.....	246
Relatório Técnico de Identificação e Delimitação – RTID.....	187
República Bolivariana da Venezuela.....	74, 76
Reservas indígenas.....	265, 282
Revisão criminal.....	137
Revisão Periódica Universal.....	26, 27, 30, 31, 32, 33, 34, 35, 36

Revisão periódica universal como instrumento de dessecuritização da migração: o caso da Espanha.....	26
Revisão Periódica Universal das Nações Unidas	27, 31, 36
Revisão periódica universal e a temática das migrações sob o viés dos direitos humanos	31
Revisão Periódica Universal, da Organização das Nações Unidas	30
Rodrigo Vinícius Pereira. Leonardo Santos Amâncio Cabral. Inaê de Andrade e Silva. Capítulo 12. O direito ao acesso à informação sob a perspectiva da acessibilidade.....	213

S

Saúde indígena	261, 262, 266, 267, 269, 270, 275, 276, 277, 280, 281, 282, 283
Saúde indígena em tempos de pandemia e as violações aos direitos dos Kaiowá e Guarani no sul do Mato Grosso do Sul	261
Secretaria de Desenvolvimento Econômico, Trabalho, Turismo, Tecnologia e Inovação (SEDETI)	46
Secretaria de Mudanças Climáticas e Florestas.....	250
Secretaria Especial de Saúde Indígena - SESAI	262, 269, 275, 277, 280
Secretaria Municipal de Relações Internacionais (SMRI)	45
Secretaria Nacional Antidrogas do Paraguai	169, 170
Securitização no âmbito das migrações.....	28
Seleção criminalizante.....	115
Seletividade do processo de criminalização	155
Seletividade e a realidade social	155
Serviço de Proteção aos Índios - SPI.....	164, 165, 267
Sinceridade.....	131
Sistema conflitivo. Demanda brasileira jurídico-criminal	119
Sistema da justiça criminal.....	154
Sistema de castas etnicamente considerado.....	109, 112, 116
Sistema de garantias processuais penais e o acordo de não persecução penal. A justiça consensual	118
Sistema de justiça criminal (re)estruturado para o massacre indígena.....	106
Sistema de justiça criminal.....	98, 99, 100, 103, 104, 105, 106, 107, 109, 110, 112, 113, 116, 156
Sistema de justiça criminal seletivo	110, 116
Sistema Interamericano de Direitos Humanos	183
Sistema Nacional de Meio Ambiente. Mudanças institucionais	250
Sociedade plural	30, 209, 239, 275
State Under Review - SUR	31
Subcomitê Federal de Interiorização.....	82

Subcultura punitivista	101
Subnacionais como atores nas relações internacionais. Os entes	41
Sujeitos com deficiência.....	216, 227, 228, 229, 230, 232, 233, 236, 237, 238, 239, 240, 241, 242
Superar o massacre?	112
Superior Tribunal de Justiça.....	183

I

Tecnologias de governamentalidade	210
Tekoha	265, 266, 283
Teoria da ação comunicativa	131
Terceiro Reich	203
Terra de Direitos	182, 184, 187, 188
Território de Mata Cavalo	192, 193
Territórios quilombolas	178, 179, 181, 182, 183, 185, 186, 187, 193
Thaisa Maira Rodrigues Held. Capítulo 10. Racismo institucional, poder judiciário e violação de direitos humanos no despejo em Mata Cavalo, Mato Grosso	178
Tomaz Espósito Neto. Lisa Belmiro Camara. Bruna Letícia Marinho Pereira. Capítulo 2. A revisão periódica universal como instrumento de dessecuritização da migração: o caso da Espanha.....	26
Tomaz Espósito Neto. Prof. ^a Me. Aida Mohamed Ghadie. Capítulo 3. A paradiplomacia municipal na literatura especializada produzida no Brasil: correntes, temas e autores	39
Tráfico de drogas	15,16, 162, 163, 170, 173, 174
Tráfico transfronteiriço de maconha (Brasil – Paraguai).....	168
Tráfico transnacional de maconha	161, 168
Transtorno de adaptação	198, 200, 210
Transtorno do Espectro Autista (TEA)	214
Tratado de Roboré.....	13

U

União Europeia (UE).....	29
União Europeia.....	29, 33, 36, 37, 46, 270

V

Venezuela	74, 75, 76, 77, 78, 79, 80, 81, 82, 83, 85, 86, 90, 91, 92
Venezuela para o Brasil e sua recepção pela operação acolhida. Aspectos motivadores da migração.....	76
Verdade	98, 100, 101, 104, 108, 109, 112, 116, 131, 165, 227, 232, 240

Verônica Maria Bezerra Guimarães. Lucas Stroppa Lamas. Regiane Riquena Barbosa. Capítulo 14. Direito e política ambiental no Brasil contemporâneo.....	246
Violação de direitos humanos.....	37, 79, 178, 191, 192
Violações do direito à saúde.....	266, 270
Violações do direito à saúde de indígenas.....	273
Violações do direito à saúde de indígenas: relatos coletados por agentes comunitários em Amambai e Caarapó.....	273
Violações do direito à saúde dos Kaiowá e Guarani.....	266
Violência contra quilombolas.....	188, 192
Violência masculina.....	141, 152
Vitimização.....	142

W

Washington Cesar Shoiti Nozu. Luana Rigotti Caiano Costalonga. Capítulo 13. Deficiência e processos normalizadores.....	226
---	-----

Z

Zona de Integração do Centro-Oeste da América do Sul.....	13
Zonas de fronteira.....	10, 12, 17
Zonas de Livre Comércio.....	17
Zonas fronteiriças.....	161

Organizadores

Alaerte Antonio Martelli Contini

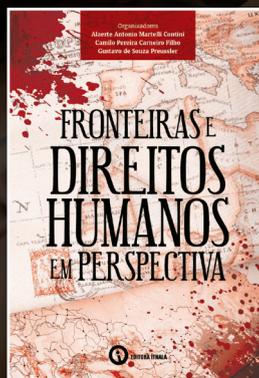
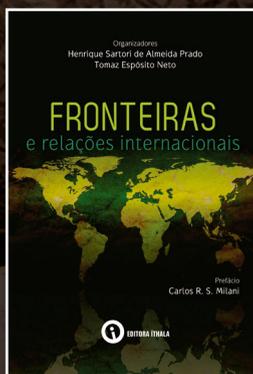
Mestre em Scienza dela Legislazio-
ne e Governance Politica e doutor
em Geopolítica pela Università de-
gli Studi di Pisa. Foi organizador
das obras Fronteiras e Direitos Hu-
manos em Perspectiva. Atualmen-
te é professor adjunto da Universi-
dade Federal da Grande Dourados.
É docente permanente do Progra-
ma de Mestrado em Fronteiras e
Direitos Humanos.

Gustavo de Souza Preussler

Mestre em Ciência Jurídica pela
Universidade Estadual do Norte do
Paraná (2009). Doutor em Direito
Penal pela Universidade do Estado
do Rio de Janeiro (2013). Autor das
obras Criminologias do Conflito,
Criminalização Secundária e Justi-
ça Penal Hegemônica. Organizador
da tradução das obras O Criminoso
e Seus Juízes (Hugo Staub e Franz
Alexander); Classe, Estado e Crime
(Richard Quinney) e Criminalidade
e Condições Econômica (Willem
Bonger). Foi Professor da Univer-
sidade Federal de Mato Grosso e
atualmente é professor adjunto da
Universidade Federal da Grande
Dourados. É docente permanente
do Programa de Mestrado em Fron-
teiras e Direitos Humanos.

Washington Cesar Shoití Nozu

Mestre e doutor em Educação pela
UFGD. Professor adjunto na Univer-
sidade Federal da Grande Dourados.
Organizador da obra coletiva Edu-
cação, Direitos Humanos e Inclusão.
Docente permanente dos Progra-
mas de Pós-graduação em Educa-
ção (PPGEDU) e Fronteiras e Direitos
Humanos (PPGFDH) da UFGD.



A obra *Fronteiras e Direitos Humanos: Análises Interdisciplinares* refere-se às pesquisas desenvolvidas pelo Programa de Mestrado em Fronteiras e Direitos Humanos, redes de pesquisas com instituições nacionais e universidades parceiras (UniOeste e UFSCar). Com base na nova estrutura curricular do programa de mestrado mencionado e suas linhas de pesquisa, os organizadores optaram por seguir as temáticas das linhas de pesquisa em Fronteiras e Direitos Humanos. Assim, o livro se divide em três grandes partes: parte 1 – Fronteiras, Desenvolvimento e Integração Regional; parte 2 – Direitos Humanos, Estado e Fronteiras; e parte 3 – Identidades, Diversidades e Direitos Socioambientais.

ISBN 978.65.5765.056.1



9 786557 650561



ithala.com.br