

Liliana Lyra Jubilut
Gabriela Soldano Garcez
João Carlos Jarochinski Silva
Angela Limongi Alvarenga Alves
Flávia Oliveira Ribeiro
Organizadores



Direitos Humanos e Vulnerabilidade e Cidadania



Direitos Humanos e Vulnerabilidade e Cidadania

Liliana Lyra Jubilut
Gabriela Soldano Garcez
João Carlos Jarochinski Silva
Angela Limongi Alvarenga Alves
Flávia Oliveira Ribeiro
Organizadores



Boa Vista - RR
2023

UNIVERSIDADE FEDERAL DE RORAIMA - UFRR

REITOR

José Geral Ticianelli

VICE-REITOR

Silvestre Lopes da Nóbrega

EDITORIA DA UFRR

Diretor da EDUFRR

Carlos Vicente Joaquim

CONSELHO EDITORIAL

Titulares

Ariosmar Mendes Barbosa

Georgia Patrícia da Silva

Ferko

Rosinildo Galdino da Silva

Guido Nunes Lopes

Rafael Assumpção Rocha

Cíntia Freitas Casemiro

Simone Rodrigues Silva

Ana Paula da Rosa Deon

Priscila Elise Alves

Vasconcelos

Altiva Barbosa da Silva

Madiana Valéria de Almeida

Rodrigues

Ricardo Carvalho dos Santos

Paulo Jeferson Pilar Araujo

Suplentes

Francinildo Gales dos Santos

Victor Hugo Lima Alves

Gilmara Maria Duarte Pereira

José Teodoro de Paiva

Monalisa Pavonne Oliveira

Ramão Luciano Nogueira Hayd

Edileusa do Socorro Valente

Belo

Edilane Nunes Régis Bezerra

Rafael Reis Ferreira

Fábio Luiz Wankler

Lilian Leite Chaves

Maria Bárbara de Magalhães

Bethonico

Roni Petterson de Miranda

Pacheco



Editora da Universidade Federal de Roraima
Campus do Paricarana - Av. Cap. Ene Garcez, 2413,
Aeroporto - CEP.: 69.310-000. Boa Vista - RR - Brasil
E-mail: editora@ufrr.br

A Editora da UFRR é filiada à:



ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA
DAS EDITORAS UNIVERSITÁRIAS



Asociación de Editoriales Universitarias
de América Latina y el Caribe

Copyright © 2023

Editora da Universidade Federal de Roraima

Todos os direitos reservados ao autor, na forma da Lei.

A reprodução não autorizada desta publicação, no todo ou em parte, constitui violação dos direitos autorais (Lei n. 9.610/98) e é crime estabelecido pelo artigo 184 do Código Penal.

Revisão Ortográfica

Autores

Projeto Gráfico

EDUFRR

Diagramação

Gabriela Soldano Garcez

João Carlos Jarochinski Silva

Capa

Liliana Lyra Jubilut

Gabriela Soldano Garcez

Dados Internacionais de Catalogação na publicação (CIP)

Biblioteca Central da Universidade Federal de Roraima

D598 Direitos Humanos e Vulnerabilidade e Cidadania / Liliana Lyra Jubilut ... [et al.], organizadores. – Boa Vista: Editora da UFRR, 2023.

886 p. : il.

ISBN: 978-65-5955-060-9

Inclui Bibliografia.

Vários autores.

1. Direitos humanos. 2. Cidadania. 3. Vulnerabilidade. I. Título.
II. Jubilut, Liliana Lyra). III. Universidade Federal de Roraima.

CDU - 342.71

Ficha Catalográfica elaborada pela Bibliotecária/Documentalista:
Maria de Fátima Andrade Costa - CRB-11/453-AM

SUMÁRIO

APRESENTAÇÃO

Cidadania, Direitos Humanos e Vulnerabilidade	11
Liliana Lyra Jubilut	
João Carlos Jarochinski Silva	
Gabriela Soldano Garcez	
Angela Limongi Alvarenga Alves	
Flávia Oliveira Ribeiro	

PARTE I – CIDADANIA E GRUPOS VULNERÁVEIS

Capítulo 1. Outros Sujeitos ou Sujeitos Outros: cidadania e pertencimento como objetos-fim do Direito da Antidiscriminação.	20
Derek Assenço Cruz	
Melissa Martins Casagrande	

Capítulo 2. A Cidadania Amefricana Como Forma de Repensar a Participação Política na Democracia Brasileira pós-1988: uma análise das estratégias de resistência política de mulheres negras e indígenas de Itaquaquecetuba	45
Franciele Falcão	

Arthur Roberto Capella Giannattasio

Capítulo 3. A Participação Política das Mulheres Indígenas a partir da Ótica Constitucional e Internacional.....	73
Paula Monteiro Danese	
Thiago Giovani Romero	

Capítulo 4. Da Proteção à Promoção: a concretização da cidadania das mulheres trabalhadoras por intermédio da licença parental....	102
Jonathan Campos Percivalle de Andrade	
Luísa Campos Percivalle de Andrade	

Capítulo 5. A Violência Doméstica Contra a Mulher Idosa no Estado do Rio De Janeiro: uma análise face à pandemia da COVID-19 e sua vulnerabilidade cidadã..... 131

Luna Dias Souza

Érica de Aquino Paes

Ely Caetano Xavier Junior

Luciane da Costa Moás

Capítulo 6. A Invisibilidade da Pobreza Menstrual no Brasil: O direito fundamental à saúde e a plena cidadania das pessoas que menstruam..... 163

Samantha Ramos Paixão de Oliveira

Gabriela Soldano Garcez

Capítulo 7. Os Impactos da Vulnerabilidade Juvenil para o Exercício da Cidadania.....202

Gabriele Aparecida Suyama

Kethelen Douglas da Silva Araujo

Capítulo 8. Confinamento Como Padrão Territorial da Crise do Trabalho: vulnerabilidades da cidadania no Estado Penal em Pernambuco..... 226

Ana Carolina Gonçalves Leite

Renato Henrique Oliveira da Silva

Victor Santos Oliveira

Capítulo 9. Curta! Diversidade!: inflexões entre educação, direitos humanos e cidadania.....258

Manuela de Carvalho Rodrigues

Manuela Rocha

Carla Ladeira Pimentel Águas

Iraima Lugo Montilla

Capítulo 10. Liberdade de Expressão, Discurso de Ódio e Homofobia	285
Marcos Renato Schahin	
Bruna Rafaella da Silveira Vasconcelos	

PARTE II – CIDADANIA E NACIONALIDADE

Capítulo 11. Vulnerabilidade e Direitos Humanos: a apatridia, o pensamento arendtiano e a nova lei de migrações.	310
Juliana Ervilha T. Pereira	

Capítulo 12. Apatridia e Cidadania no Brasil: compreensões a partir da ideia de “povo” em face da (des)globalização	333
Sophia Namen Aburjaile	
Angela Limongi Alvarenga Alves	

PARTE III – CIDADANIA E MIGRANTES

Capítulo 13. Por uma Cidadania Universal: o acesso aos direitos fundamentais pelos migrantes e refugiados no Brasil no marco dos 35 anos da Constituição Federal brasileira	361
Patrícia Grazziotin Noschang	
Micheli Piucco	

Capítulo 14. Políticas Públicas para Migrantes: lacunas, oportunidades e proposta de encaminhamento.....	387
Carolina Cunha César	
Luciana Leite Lima	

Capítulo 15. Espaços Invisíveis da Cidadania: o cotidiano como referência de análise política para as migrações	410
Caio da Silveira Fernandes	

Capítulo 16. Inclusão de Migrantes em Vulnerabilidade no Brasil como Promoção da Cidadania.....	437
Anna Clara Monjardim	

Capítulo 17. Os Desafios da Efetivação dos Direitos de Pessoas em Situação de Migração e Refúgio e seus Avanços: a experiência da Casa de Direitos no Recife-PE. 459

Rose Michelle Rodrigues

Daniela Florêncio da Silva

Manoel Severino Moraes de Almeida

Capítulo 18. Sujeito de Direito Migrante: cidadania e direitos políticos.....485

José Antônio Peres Gediêl

Fernando Cesar Mendes Barbosa

Capítulo 19. Por uma Política Migratória Brasileira com Recorte de Gênero510

Simone Andrea Schwinn

Capítulo 20. Migração, Gênero e Raça: mulheres negras migrantes e o acesso à cidadania e aos direitos trabalhistas, sociais e políticos na cidade de Curitiba/PR..... 535

Tatyana Scheila Friedrich

Gessica de Medeiros Santos

Capítulo 21. Tessituras Invisíveis das Mulheres Migrantes na Migração Secundária na Cidade de Foz do Iguaçu, Paraná, Brasil 559

Fabiane Cristina Silva Mesquita

Rafael Assumpção Rocha

Raquel Rangel de Meireles Guimarães

Alisson Flávio Barbieri

Capítulo 22. Migrantes Venezuelanas no Brasil: diálogos sobre maternidade, saúde e direitos reprodutivos..... 584

Corina Helena Figueira Mendes

Cristiane Batista Andrade

Andressa Fouraux Figueira

Tatiana Giovanelli Vedovato

Daniela Lacerda Santos

Capítulo 23. A “Crise” Migratória Venezuelana e a Política Brasileira para o “Acolhimento”: de que Segurança estamos falando?611

Érica Sarmiento da Silva

Juliana Foguel Castelo Branco

Capítulo 24. Crianças e Adolescentes Refugiados no Rio de Janeiro: vulnerabilidade e invisibilidade na proteção social carioca..... 637

Roberto Vilchez Yamato

Ariane Rego de Paiva

Capítulo 25. O Direito à Moradia Adequada Temporária dos Grupos Refugiados: por uma cidade do Rio de Janeiro cidadã 678

Pedro Teixeira Pinos Greco

Capítulo 26. A Promoção da Cidadania Cultural de Migrantes: perspectivas desde a interculturalidade 708

Tatiana Cardoso Squeff

Bianca Guimarães Silva

PARTE IV – CIDADANIA E QUESTÕES ESTRUTURANTES

Capítulo 27. Cidadania Integral para a Superação das Vulnerabilidades no Mundo Globalizado 735

Francisco Emílio Surian

Guadalupe Corrêa Mota

Capítulo 28. Aspectos Relevantes da Participação Pública das Pessoas com Deficiência na Construção da Cidadania767

Denyse Moreira Guedes

Fabíola Andrea Chofard Adami

Capítulo 29. A Cidadania das Pessoas em Situação de Rua: um estudo da democracia representativa brasileira..... 788

Gibran Miranda Rodrigues D`avila

Luiz Sales do Nascimento

Capítulo 30. A Anomia Estatal como Elemento de Contribuição para Formação do Estado Paralelo..... 812

Marcos Renato Schahin

Raquel Miglorini Marcondes

Capítulo 31. Direitos Humanos e Cidadania Digital, Aplicados ao Cenário Eleitoral Brasileiro de 2018.....835

Aurora Vitória Rodrigues Sotelo

Gabriela Soldano Garcez

Angela Limongi Alvarenga Alves

Capítulo 32. Justiça Climática e Cidadania: o despertar para uma prática sustentável e inclusiva.....865

Gabriela Soldano Garcez

Liliana Lyra Jubilut

Fernando Rei

APRESENTAÇÃO

Cidadania, Direitos Humanos e Vulnerabilidade

Liliana Lyra Jubilut*
João Carlos Jarochinski Silva**
Gabriela Soldano Garcez***
Angela Limongi Alvarenga Alves****
Flávia Oliveira Ribeiro*****

*Doutora e Mestre pela Universidade de São Paulo, LL.M em *International Legal Studies* pela *NYU School of Law*. Professora do Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Católica de Santos, instituição em que é Coordenadora (Líder) do Grupo de Pesquisa “Direitos Humanos e Vulnerabilidades” e Coordenadora da Cátedra Sergio Vieira de Mello em parceria com o ACNUR-Brasil.

** Diretor do Centro de Ciências Humanas (CCH) e Professor do Programa de Pós Graduação Sociedade e Fronteiras e do Curso de Relações Internacionais da Universidade Federal de Roraima (UFRR). Pós-doutor pelo Núcleo de Estudos de População “Elza Berquó” (NEPO/Unicamp). Doutor em Ciências Sociais pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. Membro do Grupo de Pesquisa “Direitos Humanos e Vulnerabilidades”

*** Pós-doutora pela Universidade Santiago de Compostela/Espanha, e, pela Universidade de Coimbra/Portugal. Doutora em Direito Ambiental Internacional e Mestre em Direito Ambiental, ambas com bolsa CAPES, pela Universidade Católica de Santos. Professora Permanente do Programa *Stricto Sensu* da Universidade Católica de Santos, onde é vice-líder do Grupo de Pesquisa “Direitos Humanos e Vulnerabilidades” e vice coordenadora da Cátedra Sergio Vieira de Mello. Professora da Graduação (Direito e Relações Internacionais), da Universidade Católica de Santos. Advogada, jornalista diplomada e pedagoga.

**** Livre-Docente, Doutora e Pós-doutora em Direito pela Universidade de São Paulo (USP-Brasil). *Visiting Research* na Universidade de Durham (Reino Unido). Professora Permanente do Programa de Pós-graduação em Direito da Universidade Católica de Santos e membro do Grupo de Pesquisa “Direitos Humanos e Vulnerabilidades”.

***** Mestre e Bacharel em Direito pela Universidade Estadual Paulista, com bolsa CAPES. Membro do Grupo de Pesquisa “Direitos Humanos e Vulnerabilidades” da Universidade Católica de Santos.

Sobre a Temática

A temática da cidadania se relaciona direta e intrinsecamente às questões de direito. Por vezes utilizada como sinônimo de nacionalidade, e outras como o “direito a ter direitos”¹, a cidadania dialoga com o exercício de direitos, delimitando espaços de poder, de ação política e de acesso a direitos e serviços.

A cidadania é há muito estudada. Na Antiguidade Clássica, entre os séculos VI e I a.C., a ideia de cidadania estava relacionada à *polis* grega, um gênero singular de Estado, com um tipo de poder comunitário, ou seja, a *civitas*² – em português, “cidade”, termo do qual é decorrente. A *civitas*, por se tratar de uma unidade autônoma, ou seja, capaz de se autossustentar e se autodefender, organizada por um poder unificado, que se colocava acima de qualquer outro no interior da comunidade, realizava, em seu âmbito, a política como prática coletiva de liberdade (concebida através de disputas, coerções e, principalmente, exclusões, além de ser uma sociedade escravocrata, por excelência)³. O ponto central é que, ao lado da escravidão imposta, existiam *cidadãos*, ou seja, homens livres que exerciam sua liberdade no espaço público, como iguais⁴.

¹ ARENDT, Hannah. *Origens do totalitarismo*: antisemitismo, imperialismo, totalitarismo. São Paulo: Cia das Letras, 2013.

² SINGER, André; ARAÚJO, Cícero; BELINELLI, Leonardo. *Estado e democracia*: uma introdução ao estudo da política. Rio de Janeiro: Zahar, 2021. p. 21-46.

³ Ibid.

⁴ Ibid.

Essa noção geral de poder (político) exercido pelos cidadãos, ou seja, de *cidadania*, pressupõe, portanto, dois valores interfaciados: liberdade e igualdade⁵, como prática social, não como um dado universal da condição humana, mas de valores inscritos no fazer coletivo voltadas à mitigação das relações de dominação entre os praticantes⁶, os *cidadãos*, ou seja, uma construção comum, que se dá entre iguais⁷. Por essa razão, a cidadania pode ser compreendida não como um dado, mas um construído da convivência conjunta, que requer o acesso a um espaço público comum⁸, a partir do qual se constroem direitos.

Na contemporaneidade, a cidadania se refere à noção mesma de direitos que se fazem no agir coletivo, que não se limitam às provisões legais ou mesmo ao acesso a direitos preestabelecidos, mas ao reconhecimento, criação e invenção de novos direitos, inovações que emergem de lutas específicas e suas práticas concretas⁹.

Nesse sentido, esse conjunto de direitos têm em seu bojo um valor ideal e são, em si mesmos, objetos de lutas políticas, que não se restringem à igualdade formal

⁵ Ibid.

⁶ Ibid.

⁷ ARENDT, Hannah. O que é liberdade? In: ARENDT, Hannah. *Entre o passado e o futuro*. 7. ed. São Paulo: Perspectiva, 2011. p. 201.

⁸ LAFER, Celso. *A reconstrução dos direitos humanos: um diálogo com o pensamento de Hannah Arendt*. São Paulo: Cia das Letras, 1988; e ainda, LAFER, Celso. *A reconstrução dos direitos humanos: a contribuição de Hannah Arendt*. *Estudos Avançados*, v. 11, n. 30, p. 55-65, 1997, p. 58.

⁹ DAGNINO, Evelina. *Sociedade civil, participação e cidadania: de que estamos falando? Políticas de ciudadanía y sociedad civil en tiempos de globalización*. Caracas: FACES - Universidad Central de Venezuela, 2004. p. 104.

– compreendem também a diferença¹⁰ – como interface da liberdade, em que se contemplam: a reivindicação ao acesso, à inclusão, à atuação e ao pertencimento a um sistema político já dado, no direito de participação nesse sistema, na definição da sociedade política na qual se quer fazer parte¹¹.

Assim, depreende-se que a cidadania diz respeito à prática, ao exercício de direitos de forma participativa.

Pode-se, então entender cidadania como “[...] o status daqueles que são membros de uma comunidade e são por ela reconhecidos. É, também, o conjunto de direitos e deveres que um indivíduo tem diante da sociedade da qual faz parte.¹²” Nesse sentido, a cidadania “tem uma referência espacial”¹³; e em todos estes aspectos desvenda-se a profunda relação da cidadania com os direitos humanos.

Por um lado, esta relação decorre do fato de os direitos humanos se preocuparem com as questões de pertencimento, reconhecimento, participação, igualdade, diferenças e vulnerabilidades, em sua busca de estabelecer limites ao poder. Neste contexto, verifica-se um diálogo direto com a cidadania, tanto na busca do delineamento dos grupos que têm ou não direitos, e que têm ou não acesso a estes, ou seja, a direito de exercer seus direitos;

¹⁰ Ibid.

¹¹ Ibid.

¹² COSTA, M.I.S.; IANNI, A.M.Z. O conceito de cidadania. In: *Individualização, cidadania e inclusão na sociedade contemporânea: uma análise teórica* [online]. São Bernardo do Campo, SP: Editora UFABC, p. 43-73, 2018. p. 47.

¹³ Ibid.

quanto na perspectiva de limites ao poder, estabelecendo-se tanto deveres para a comunidade quanto garantindo a prática dos direitos dentro dos padrões estabelecidos.

Trata-se a cidadania, desta feita, de um elemento equalizador, de construção de igualdade real, buscando minimizar discriminações baseadas em conceitos aleatórios e não na diferenciação positiva que permita a implementação de uma igualdade de oportunidades.

Por outro lado, a relação entre cidadania e direitos humanos dialoga também no aspecto espacial, com este ampliando sobremaneira a possibilidade de efetivação daquela a partir de seu processo de internacionalização e de sua retirada do domínio reservado dos Estados. Em se estabelecendo o sistema internacional como complementar aos sistemas nacionais para a proteção, garantia e efetivação dos direitos humanos, se amplia o referencial espacial dos mesmos, e, com isso, consequentemente da cidadania. A comunidade que constrói os direitos, as regras de sua prática e seus limites se amplia, e com isso, se expande o universo dos direitos humanos e da cidadania, somando-se direitos e possibilidades de pertencimento, participação, reconhecimento e igualdade, e de enfrentamento de vulnerabilidades, aos existentes nos âmbitos internos.

Verifica-se, assim, que os direitos humanos e a cidadania se retroalimentam, condicionam e fortalecem, em função do compartilhamento de temas e perspectivas, da implementação de seus objetivos, e deste intrínseco diálogo também como meios de efetivação de acessos a direitos e ao seu exercício.

É dentro dessa perspectiva que o Grupo de Pesquisa Direitos Humanos e Vulnerabilidades, da Universidade Católica de Santos, apresenta esta obra.

Sobre a Obra

Neste ano de 2023, no marco dos 35 anos da Constituição Federal de 1988, apelidada de “constituição-cidadã”, o Grupo de Pesquisa Direitos Humanos e Vulnerabilidades, organizou esta obra visando propulsionar debates sobre a temática da cidadania, a partir das perspectivas de direitos humanos e de vulnerabilidades.

Esta obra coletiva recebe o título de “Direitos Humanos e Vulnerabilidade e Cidadania”, e nela se adota um conceito amplo de cidadania, a fim de abranger o acesso a direitos e serviços e também a participação política.

Trata-se do 8º livro da série de *eBooks* do Grupo de Pesquisa sobre a temática e perspectivas teóricas de direitos humanos e vulnerabilidades com abordagens tanto teóricas quanto práticas.

Trata-se de obra multi e interdisciplinar – tal como nas edições anteriores –, e com composição pluridisciplinar na formação dos autores e na diversidade das afiliações institucionais das pessoas que colaboraram com textos para esta obra, desde acadêmicos em momento avançado da carreira a jovens pesquisadores de graduação, de ativistas a funcionários de órgãos de organizações internacionais. Igualmente, ainda, no relacionamento destes autores com o Grupo de Pesquisa “Direitos

Humanos e Vulnerabilidades”, seja de estudantes e pesquisadores do Grupo, acadêmicos que participaram edições anteriores desta série, ou novos colaboradores.

Além disso, a publicação deste *eBook* pela Editora da Universidade Federal de Roraima visa repetir a parceria com o Grupo de Pesquisa “Direitos Humanos e Vulnerabilidades”, o que favorece o diálogo interinstitucional, interestadual, inter-regional e internacional e, por meio do formato de *eBook* com *download* gratuito, fortalece o impacto da obra para difusão de conhecimento no Brasil e no exterior, valorizando-se a acessibilidade, que diretamente se relaciona com a temática dos direitos humanos e da cidadania.

O Grupo de Pesquisa “Direitos Humanos e Vulnerabilidades” assim entrega mais um produto da sua missão acadêmica de contribuir nas temáticas de direitos humanos e vulnerabilidades.

O presente *eBook* está dividido em 4 partes: a primeira dedica-se à cidadania e grupos vulneráveis, incluindo mulheres, meio ambiente, crianças e adolescentes; a segunda abarca cidadania e nacionalidade (tema que se relaciona aos limites espaciais da cidadania); a terceira abrange cidadania e pessoas migrantes (a fim de abordar as mais diferentes práticas de políticas públicas para migrantes e as questões do pertencimento e participação na mobilidade); e, por fim, a quarta parte dedica-se à cidadania e questões estruturantes (no diálogo com os temas e questões que condicionam o reconhecimento, o acesso e a prática de direitos), sempre com ênfase no aspecto

protetivo de garantia de direitos humanos e cidadania. E seu sumário soma 32 capítulos, que pretendem contribuir com textos sobre temas consagrados relacionados à cidadania e migrações forçadas, bem como capítulos com abordagens inovadoras, visando apresentar uma obra que auxilie em melhores implementações do conceito de cidadania e de direitos humanos.

PARTE I

Cidadania e Grupos Vulneráveis

Outros Sujeitos ou Sujeitos Outros: cidadania e pertencimento como objetos-fim do Direito da Antidiscriminação

Derek Assenço Creuz*
Melissa Martins Casagrande**

Introdução

Este capítulo propõe demonstrar a interrelação entre o Direito Antidiscriminatório e a cidadania na contemporaneidade, entendida de forma abrangente, relacionada ao exercício pleno de direitos, indissociável do pertencimento e engajamento em uma comunidade política. Propõe-se uma análise sobre como e porque a adoção de uma perspectiva antidiscriminatória confere nova inteligência às demandas sociais, que, quando traduzidas ao discurso jurídico, passam a incluir sujeitos e grupos com identidades subjugadas, usualmente marginalizados e vulnerabilizados.

Em um primeiro momento, analisam-se os conceitos de cidadania de matriz moderna e contemporânea e o impacto destes dois modelos em um engajamento político.

* Mestrando em Direito pela Universidade Federal do Paraná (UFPR), bolsista CAPES/PROEX. Bacharel em Direito pela Universidade Positivo (UP). Membro do grupo de pesquisa “Direitos Humanos e Vulnerabilidades” da Universidade Católica de Santos.

** Advogada. Pós-Doutora pelo Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal do Paraná (UFPR). Doutora em Direito pela *McGill University* (Canadá). Bacharel e Mestre em Direito pela Universidade Federal do Paraná (UFPR). Membro do grupo de pesquisa “Direitos Humanos e Vulnerabilidades” da Universidade Católica de Santos.

Posteriormente, apresentam-se fundamentos, objetivos e perspectivas do Direito da Antidiscriminação, para, por fim, propor-se a abordagem da cidadania inclusiva como seu objeto-fim.

Trata-se de pesquisa qualitativa, de caráter teórico e exploratório, que tem como principal técnica a pesquisa bibliográfica que privilegia a interdisciplinaridade entre o Direito e as Ciências Sociais, em uma postura cooperativa entre as disciplinas¹. Esta pesquisa propõe um estudo relacionado à cidadania e ao pertencimento, que almeja a compreensão do papel do Direito da Antidiscriminação como uma crítica ao uso do Direito para manutenção de relações hierárquicas de poder que perpetuam opressões e vulnerabilidades, sobretudo em relação às fronteiras de inclusão e exclusão.

1. Cidadania: dimensão política e engajamento social

O conceito de cidadania e sua titularidade, desde uma perspectiva ocidental da consolidação temporal dos direitos humanos como parâmetro indissociável da dignidade humana, remete à liberdade *contra* abusos da autoridade governamental² em um sistema recíproco de fidelidade pessoal em troca de proteção. A partir do século XIX, no entanto, transforma-se em um *status* condicional

¹ MENDONÇA, José V. S.; BAPTISTA, Patrícia F. Dogmática Jurídica e Interdisciplinaridade: caminhos para um diálogo útil. *Quaestio Iuris*, v. 15, n. 4, p. 2297-2310, 2022. Disponível em: <<https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/quaestioiuris/article/view/71985>>. Acesso em: 26 fev. 2023.

² MORAES, Alexandre de. *Direitos Humanos Fundamentais*. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2003. p. 24-32.

de participação nos processos públicos de tomada de decisão baseado em direitos e deveres³ e que denota, como fator determinante, um senso de pertencimento a uma comunidade política.

Argumenta-se que na concepção moderna de cidadania, os súditos tenham se transformado em cidadãos⁴. No entanto, essa mudança não evidencia alteração na tendência homogeneizante, necessária para a sustentação da sociedade nacional que, rigorosamente excludente em sua lógica padronizadora, é intolerante com subgrupos cuja existência é presumida⁵ dentro de comunidades imaginadas⁶ em prol da formação e consolidação dos Estados-Nação na Modernidade⁷. Nesse contexto, homogêneo e homogeneizante, a coexistência democrática entre diferentes pessoas e grupos, resultante

³ WEIL, Patrick. From conditional to secured and sovereign: The new strategic link between the citizen and the nation-state in a globalized world. *International Journal of Constitutional Law*, v. 9, n. 3-4, p. 615-635, 2011. Disponível em: <<https://academic.oup.com/icon/article/9/3-4/615/657641>>. Acesso em: 21 fev. 2023.

⁴ TURNER, Bryan S. Outline of a Theory of Citizenship. *Sociology*, v. 24, n. 2, p. 189-217, 1990. p. 208. Disponível em: <<https://www.jstor.org/stable/42853652>>. Acesso em: 21 fev. 2023.

⁵ BIRTEK, Faruk. From affiliation to affinity: citizenship in the transition from empire to the nation-state. In: BENHABIB, Seyla; SHAPIRO, Ian; PETRANOVICH, Danilo (eds.). *Identities, Affiliations and Allegiances*. Cambridge: Cambridge University Press, 2007, p. 17-44. p. 41.

⁶ ANDERSON, Benedict. *Comunidades Imaginadas: reflexões sobre a origem e a difusão do nacionalismo*. Trad. Denise Bottman. São Paulo: Companhia das Letras, 2008.

⁷ HOBBSBAWN, Eric J. *Nações e Nacionalismo desde 1780: programa, mito e realidade*. Trad. Maria Celia Paoli; Anna Maria Quirino. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1990.

da expansão da cidadania, só poderia ser alcançada por meio da negação de diferenças justificada pela aplicação de princípios genéricos que supostamente solucionariam desigualdades particulares ou específicas⁸.

A fase contemporânea do Direito, e sobretudo do Direito Internacional, avança o ‘discurso-debate’ sobre a cidadania⁹ em meio a uma tensão aparentemente insolúvel. Se, por um lado, a estrutura do Direito Internacional permanece centrada na figura do Estado, emerge, por outro lado, uma abordagem que vislumbra identidade política e pertencimento para além da pressuposta unidade estatal¹⁰. Situada no limiar do redesenho de diferentes instrumentos e subjetividades sociais, simbólicos e culturais¹¹, a narrativa dos direitos humanos e do direito ao reconhecimento¹²

⁸ DEMANT, Peter. Direitos para os Excluídos. In: PINSKY, Jaime; PINSKY, Carla B. (orgs.). *História da Cidadania*. 3. ed. São Paulo: Contexto, 2005, p. 343-383. p. 344.

⁹ CASAGRANDE, Melissa M.; KOSIAK, Ana Carolina C. Deslocamentos Forçados por Crises Humanitárias Súbitas e Prolongadas: um panorama da proteção internacional pós-2015. In: JUBILUT, Liliana L. et al. (orgs.). *Direitos Humanos e Vulnerabilidade e a Agenda 2030*. Boa Vista: Editora da UFRR, 2020, p. 345-364.

¹⁰ BOSNIAK, Linda. Citizenship Denationalized. *Indiana Journal of Global Legal Studies*, v. 7, n. 2, p. 447-509, 2000. Disponível em: <<https://www.jstor.org/stable/20644737>>. Acesso em: 21 fev. 2023.

¹¹ MHURCHÚ, Aoileann N. Citizenship beyond state sovereignty. In: ISIN, Engin F.; NYERS, Peter (eds.). *Routledge Handbook of Global Citizenship Studies*. Londres/Nova Iorque: Routledge, 2014, p. 119-127.

¹² HESFORD, Wendy S. Human Rights Rhetoric of Recognition. *Rhetoric Society Quarterly*, v. 41, n. 3, p. 282-289, 2011. Disponível em: <<https://www.jstor.org/stable/23064468>>. Acesso em: 21 fev. 2023.

oferece perspectivas diversas sobre a cidadania em relação às possíveis formas de pertencimento e relações políticas e sociais, tradicionalmente limitadas aos desígnios do poder estatal¹³.

Na contemporaneidade, a cidadania define o escopo do exercício desse direito, assim como delimita e constitui também a identidade estatal¹⁴ multidimensional. Uma abordagem de pertencimento¹⁵ que considera as diferentes formas de subjetividade política contidas em cada pessoa, assim como a diversidade inerente a determinados grupos sociais como sujeitos de direito, em diferentes domínios e espaços do Estado¹⁶, evoca uma noção de cidadania como estratégia de mobilização política e inclusão social.

Essa operacionalização dinâmica da cidadania conduz, primeiramente, à expansão do conceito. Diferentes formas de cidadania emergem para além daquela relacionada à

¹³ BLOOM, Tendayi. Can citizenship studies escape citizenism? *Citizenship Studies*, v. 26, n. 4-5, p. 372-381, 2022. <<https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/13621025.2022.2091216>>. Acesso em: 21 fev. 2023.

¹⁴ BENHABIB, Seyla. Citizens, Residents, and Aliens in a Changing World: Political Membership in the Global Era. *Social Research*, v. 66, n. 3, p. 709-744, 1999. p. 734. Disponível em: <<https://www.jstor.org/stable/40971348>>. Acesso em: 21 fev. 2023.

¹⁵ Entende-se pertencimento como tanto como o sentimento íntimo de “sentir-se em casa” em um lugar quanto como um recurso discursivo que se relaciona dinamicamente com formas de inclusão/exclusão socioespacial. ANTONSICH, Marco. Searching for Belonging - An Analytical Framework. *Geography Compass*, v. 4, n. 6, p. 644-659, 2010. Disponível em: <<https://compass.onlinelibrary.wiley.com/doi/abs/10.1111/j.1749-8198.2009.00317.x>>. Acesso em: 21 fev. 2023.

¹⁶ HEPWORTH, Kate. Topologies of citizenship. In: ISIN, Engin F.; NYERS, Peter (eds.). *Routledge Handbook of Global Citizenship Studies*. Londres/Nova Iorque: Routledge, 2014, p. 110-118. p. 113.

identidade nacional¹⁷ atribuída a um Estado. Além disso, resulta em um conceito difuso e aberto, constantemente em contenção porque (re)apropriado por pessoas, grupos e movimentos sociais¹⁸ que almejam a implementação eficaz de políticas de identidade¹⁹ e, conseqüentemente, de inclusão.

2. Direito da Antidiscriminação: fundamentos, objetivos e perspectivas

A proteção da igualdade de indivíduos e grupos vulneráveis²⁰ e a sua proteção contra a discriminação ganha força no Direito Internacional a partir da Carta

¹⁷ V. ISIN, Engin F.; TURNER, Bryan S. (eds.). *Handbook of Citizenship Studies*. Londres: SAGE Publications, 2002.

¹⁸ Entendem-se movimentos sociais como movimentos fluidos e fragmentados, perpassados por outros processos sociais, que, de maneira geral, visam a ação coletiva com fim(ns) específico(s), geralmente ligado(s) à objetivos de relevância sociocultural. HOGN, Maria da Glória. *Teorias dos Movimentos Sociais: paradigmas clássicos e contemporâneos*. 6. ed. São Paulo: Edições Loyola, 2007.

¹⁹ Observam-se, aqui, por exemplo, os múltiplos possíveis significados de políticas de identidade listados em APPIAH, Kwame A. *The Politics of Identity*. *Daedulus*, v. 135, n. 4, p. 15-22, 2006. Disponível em: <<https://www.jstor.org/stable/20028068>>. Acesso em: 21 fev. 2023.

²⁰ Adota-se neste trabalho o conceito de “grupo vulnerável”, grupos compostos “de pessoas não pertencentes às minorias nacionais, mas que, em face de suas relações de subjugação no que tange à sociedade majoritária, precisariam estar englobados nos tratamentos diferenciados que devem ser dados às minorias em geral e precisariam de uma proteção diferenciada em função de suas peculiaridades”. JUBILUT, Liliana L. Itinerários para a proteção das minorias e dos grupos vulneráveis: os desafios conceituais e de estratégias de abordagem. In: JUBILUT, Liliana L.; BAHIA, Alexandre G. M. F.; MAGALHÃES, José Luiz Q. (coords.). *Direito à Diferença: Aspectos teóricos e conceituais da proteção às minorias e aos grupos vulneráveis*, volume 1. São Paulo: Saraiva, 2013, p. 13-30. p. 16.

das Nações Unidas (1945)²¹ e da Declaração Universal dos Direitos Humanos (1948).²² Na contemporaneidade, a igualdade perante a lei, a igualdade de proteção pela lei e a não discriminação constituem princípios elementares relacionados à proteção dos direitos humanos²³, observando-se, inclusive, o reconhecimento de tais princípios como normas cogentes (*jus cogens*)²⁴ pela Corte Interamericana de Direitos Humanos²⁵.

²¹ A Carta contém o vocabulário de “*equal rights of men and women*” (preâmbulo, parágrafo segundo) e “*for all without distinctions as to race, sex, language or religion*” (artigo 1.3). Essa linguagem é posteriormente reforçada pela DUDH por expressões como “*equal and inalienable rights of all members of the human family*” e “*equal rights of men and women*” (preâmbulo), “[a]ll human beings are born free and equal in dignity and rights” (artigo 1) e “*without distinction of any kind*” (artigo 2).

²² É importante destacar que no início do século XX, a Liga das Nações sedimentou um sistema de garantias externas para minorias (entendidas aqui como as minorias protegidas pelo Direito Internacional nesse momento histórico, ou seja, minorias étnicas, linguísticas e religiosas) como um substituto para a proteção que idealmente deveria ser garantida pelo Estado. V. VIERDAG, E. W. *The Concept of Discrimination in International Law with Special Reference to Human Rights*. Haia: Martinus Nijhoff, 1973. p. 140-165.

²³ ONU. Comitê de Direitos Humanos. *CCPR General Comment no. 18: Non-Discrimination*. Nova Iorque: ONU, 1989. p. 1.

²⁴ Normas cogentes ou peremptórias são normas inalienáveis, inerentes e indelévels no sistema normativo internacional e não podem ser derogadas por qualquer acordo de adjudicação cf., e.g. CRAWFORD, James. *Brownlie's Principles of Public International Law*. 9. ed. Oxford: Oxford University Press, 2019. p. 581-583.

²⁵ CortelDH. *Parecer Consultivo OC-18/03 de 17 de setembro de 2003, solicitado pelos Estados Unidos Mexicanos* (“A Condição Jurídica e os Direitos de Migrantes Indocumentados”). Washington, DC: CortelDH, 2003. par. 101.

O princípio da igualdade, entendido como um amplo direito de igual tratamento e oportunidades²⁶, é geralmente amalgamado ao princípio de não discriminação, princípio básico e geral para a proteção dos direitos humanos²⁷. A discriminação, em uma das muitas possibilidades de conceituação deste termo, implica na reprovação jurídica das violações do direito à igualdade em acepção negativa²⁸. Ou seja, quando utilizada uma característica ou categoria legalmente relevante em função de seu papel nos processos de exclusão social²⁹, porque ao indivíduo são atribuídas qualidades estereotípicas baseadas em noções degradantes de associação à determinadas características ou associadas ao pertencimento a um grupo³⁰.

Nesse contexto, a identidade é, portanto, relacional, produzida pela marcação específica da diferença nas dimensões simbólica e social³¹ em um determinado contexto sócio-histórico, usualmente por meio da

²⁶ DOEBBLER, Curtis F. J. *The Principle of Non-Discrimination in International Law*. Washington, DC: CDPublishing, 2007. p. 4.

²⁷ McKEAN, W. *Equality and Discrimination under International Law*. Oxford: Clarendon Press, 1983. p. 271-277.

²⁸ RIOS, Roger R. *Direito da Antidiscriminação: discriminação direta, indireta e ações afirmativas*. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2008. p. 19.

²⁹ MOREIRA, Adilson J. *Tratado de Direito Antidiscriminatório*. São Paulo: Ed. Contracorrente, 2020. p. 324-330.

³⁰ FREEMAN, Sandra. *Discrimination Law*. 2. ed. Oxford: Oxford University Press, 2011. p. 14-17.

³¹ WOODWARD, Kathryn. Identidade e diferença: uma introdução teórica e conceitual. In: TADEU DA SILVA, Tomaz (org.). *Identidade e Diferença: A perspectiva dos Estudos Culturais*. Trad. Tomaz Tadeu da Silva. 15. ed. Petrópolis: Editora Vozes, 2014. p. 7-72.

sustentação de oposições binárias. Caracterizados pelo desequilíbrio de poder e representação entre os termos em oposição³² – por exemplo, *nós* e *eles*, *Eu* e o *Outro*³³ – tais binarismos são responsáveis pela produção de seus correspondentes significados sociais³⁴.

Assim, a proteção e a busca pela igualdade formal e material se tornam devidas a partir da perspectiva da proteção do grupo vulnerável (e de seus membros), que é uma construção “histórico-filosófico-político-social-jurídico-teórica” operada a partir dos pares conceituais maioria-minoria, dominância-subjugação e identidade-diferença³⁵.

A despeito das dificuldades (im)previstas resultantes da adoção de uma abordagem única de proteção³⁶, o Direito da Antidiscriminação explora, no processo dúplice

³² DERRIDA, Jacques. *On Grammatology*. Baltimore/Londres: MD/ Johns Hopkins University Press, 1976.

³³ Para uma avaliação da construção histórico-teórica do Outro, v. VAN PELT, Tamise. Otherness. *Postmodern Culture*, v. 10, n. 2, s/p., 2000.

³⁴ HALL, Stuart. The Spectacle of the ‘Other’. In: HALL, Stuart (org.). *Representation: cultural representations and signifying practices*. Londres: Sage Publications/The Open University, 1997, p. 223-290.

³⁵ RAMACCIOTTI, Barbara L.; CALGARO, Gerson A. Construção do conceito de minorias e o debate teórico no campo do Direito. *Sequência*, v. 42, n. 89, p. 1-30, 2021. Disponível em: <<https://periodicos.ufsc.br/index.php/sequencia/article/view/72871>>. Acesso em: 24 fev. 2023.

³⁶ Como remédio a este impasse, Jubilut sugere uma abordagem específica que funcione como uma teoria geral para a proteção de minorias e grupos vulneráveis e que, ao mesmo tempo, combine abordagens de proteção mais adequadas frente às perspectivas particulares e peculiares do caso concreto e observe os princípios da proteção da dignidade humana e da maior proteção possível. JUBILUT, Liliana L. Op. cit.

da diferença de diferenciação e avaliação³⁷, os aspectos formal e material (ou substantivo) de igualdade³⁸, que correspondem às noções de igualdade de direito/de tratamento e de igualdade de fato/de oportunidades³⁹.

O Direito Antidiscriminatório é fundamentado pelo direito à diferença. Isso porque a valorização da igualdade culmina na diferença em si, e desta resultam as diferenças – ou seja, um processo de produção social da diferença (a diferença faz/produz outras diferenças além/por causa/ contra (d)ela)⁴⁰. O Direito da Antidiscriminação não se limita à afirmação de subjetividades identitárias específicas, diretamente inter-relacionadas às determinações materiais da vida social-política-cultural⁴¹, mas também atua no combate “práticas excludentes responsáveis por diferenciações arbitrárias”⁴² que impactam grupos e

³⁷ DAHRENDORF, Ralph. *Essays in Theory of Society*. Londres: Routledge & Kegan Paul, 1968.

³⁸ PIOVESAN, Flávia. *Temas de Direitos Humanos*. 11. ed. São Paulo: Saraiva, 2018. p. 381-390.

³⁹ Nesse sentido, “De jure (or formal) equality and de facto (ou substantive) equality are different but interconnected concepts. Formal equality assumes that equality is achieved if a law or policy treats men and women in a neutral manner. Substantive equality is concerned, in addition, with the effects of laws, policies and practices and with ensuring that they do not maintain, but rather alleviate, the inherent disadvantage that particular groups experience.” ONU. Comitê dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais. General Comment No. 16: The Equal Right of Men and Women to the Enjoyment of All Economic, Social and Cultural Rights (Art. 3 of the Covenant). Nova Iorque: ONU, 2005. par. 7.

⁴⁰ PIERUCCI, Antônio F. *Ciladas da Diferença*. 3. ed. São Paulo: Editora 34, 2013. p. 119-149.

⁴¹ HAIDER, Asad. *Armadilha da Identidade: raça e classe nos dias de hoje*. Trad. Leo Vinicius Liberato. São Paulo: Veneta, 2019.

⁴² MOREIRA, Adilson J. Op. cit. p. 45.

pessoas negativamente, sobretudo a partir da adoção de uma perspectiva estrutural da discriminação⁴³.

A concepção intercultural da igualdade e da diferença na contemporaneidade⁴⁴, aliada ao sujeito concreto e socio-cultural-historicamente localizado introduzido pelo pensamento crítico em Direitos Humanos⁴⁵, oferecem um aporte emancipatório ao Direito da Antidiscriminação que não se limita à mera vedação do tratamento baseado nas diferenciações de respaldo negativo, mas (e talvez principalmente) se volta à promoção de identidades, usualmente subjugadas e inerentes a sujeitos marginalizados e vulnerabilizados pela diferença, conseqüentemente fomentando a autonomia e o empoderamento jurídico, político e social desses indivíduos e grupos.

3. A Cidadania Inclusiva como Objeto-Fim do Direito da Antidiscriminação

O Direito da Antidiscriminação parte da premissa de que não há mais um único núcleo social produtor de identidade(s) fixa(s), mas vários núcleos de onde

⁴³ BAGENSTOS, Samuel R. The Structural Turn and the Limits of Anti-discrimination Law. *California Law Review*, v. 94, n. 1, p. 1-47, jan. 2006. Disponível em: <<https://lawcat.berkeley.edu/record/1120575/files/fulltext.pdf>>. Acesso em: 24 fev. 2023.

⁴⁴ SANTOS, Boaventura de S. *A Gramática do Tempo*: para uma nova cultura política. 3. ed. São Paulo: Cortez Editora, 2010. p. 279-316.

⁴⁵ HERRERA FLORES, Joaquín. *A (re)invenção dos direitos humanos*. Trad. Carlos R. D. Garcia; Antônio H. G. Suxberger; Jefferson A. Dias. Florianópolis: Fundação Boiteux, 2009.

identidades diversas e fluídas podem emergir⁴⁶. O Direito da Antidiscriminação é exercido em um contexto no qual “discursos específicos da diferença são constituídos, contestados, reproduzidos e ressignificados”⁴⁷, voltando-se à erradicação da desigualdade, exploração e opressão a partir de uma perspectiva jurídica, avançando assim a igualdade e formas democráticas de promover a diversidade.

O Direito da Antidiscriminação se volta, portanto, à autoridade político-jurídica do Estado para a proteção de diferentes grupos, em sua maioria marginalizados e/ou vulnerabilizados, e para a promoção de inclusão social a partir da pluralidade de sentidos de igualdade⁴⁸. Além disso, almeja o deslocamento e a reconfiguração das linhas divisórias de inclusão e exclusão, extrapolando os limites outrora impostos pela normatividade identitária homogeneizante prevalente no Estado.

A conexão do campo jurídico antidiscriminatório com políticas de identidade e promoção da diversidade importam em uma forte ligação com atos de mobilização e incidência política, o que remete não apenas ao seu fim mais direto, o entendimento do exercício da cidadania

⁴⁶ LACLAU, Ernesto. *New Reflections on the Revolution of Our Time*. Londres: Verso, 1990; WEEKS, Jeffrey. *The Lesser Evil and The Greater Good: The Theory and Politics of Social Diversity*. Londres: Rivers Oram Press, 1994.

⁴⁷ BRAH, Avtar. Diferença, diversidade, diferenciação. *Cadernos Pagu*, v. 26, p. 329-376, jan.-jun. 2006. p. 374. Disponível em: <<https://www.scielo.br/j/cpa/a/B33FqnvYyTPDGwK8SxCPmhy/?format=pdf&lang=pt>>. Acesso em: 25 fev. 2023.

⁴⁸ MOREIRA, Adilson J. Op. cit. p. 49-62.

como o acesso aos padrões mínimos para uma vida digna; como também ao nexo que ressignifica o conceito de cidadania e pertencimento, que inclui o pertencimento à uma comunidade política⁴⁹. A relação Estado-indivíduo diz respeito ao pertencimento dentro da comunidade política delimitada em âmbito estatal; esse pertencimento é definido, ao mesmo tempo, pela autoidentificação e pelo reconhecimento por outros⁵⁰, em perspectiva dialógica⁵¹.

No entanto, a forma como movimentos sociais vêm propondo a reconfiguração da cidadania ativa, que pressupõe inclusão e engajamento político, é, sobretudo, uma perspectiva de cidadania inexoravelmente inclusiva. Tal perspectiva faz frente às formas historicamente sedimentadas como pessoas e grupos cuja participação político-social é, e tem sido, altamente desigual ou negada desafiando processos de exclusão e opressão e promovem

⁴⁹ Esse nexos pode ser descrito, de forma mais ampla, como as inter-relações entre a instituição da cidadania e o pertencimento em nível individual e coletivo. ERDAL, Marta B.; DOELAND, Elin M.; TELLANDER, Ebba. How citizenship matters (or not): the citizenship-belonging nexus explored among residents in Oslo, Norway. *Citizenship Studies*, v. 22, n. 7, p. 705-724, 2018. p. 706. Disponível em: <<https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/13621025.2018.1508415>>. Acesso em: 25 fev. 2023.

⁵⁰ YUVAL-DAVIS, Nira. Belonging and the politics of belonging. *Patterns of Prejudice*, v. 40, n. 3, p. 197-214, 2006. Disponível em: <<https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/00313220600769331>>. Acesso em: 25 fev. 2023.

⁵¹ TAYLOR, Charles. The Politics of Recognition. In: GUTMANN, Amy (ed.). *Multiculturalism*. Princeton: Princeton University Press, 1994, p. 25-73.

mudanças socioculturais e estruturais⁵². Essa cidadania escapa dos moldes fixados pela lógica predominante nas relações do Estado⁵³, que exige a figura do ‘Outro’ como sua própria condição⁵⁴, em direção à inclusão de mais sujeitos, ou sujeitos Outros, como membros integrais e efetivos dos espaços de cidadania.

Propõe-se que cidadania inclusiva significa ir além da associação desta à igualdade de direitos, que resulta da “percepção que todos os cidadãos, em seu conjunto, desfrutariam da mesma dignidade”⁵⁵. Implica, também, reconhecer e exceder o caráter ambíguo da cidadania clássica, que equilibra, de um lado, sua atuação para a redução da desigualdade e, do outro, seu papel na homogeneização de toda diferença não equacionável à igualdade formal e, portanto, pretensamente universal⁵⁶.

⁵² KABEER, Naila. The search for inclusive citizenship: Meanings and expressions in an inter-connected world. In: KABEER, Naila (ed.). *Inclusive Citizenship: Meanings and Expressions*. Londres: Bloomsbery Publishing, 2005, p. 1-27. p. 22.

⁵³ Cf. FUKUYAMA, Francis. *Liberalism and its Discontents*. Nova Iorque: Farrar, Straus & Giroux, 2022.

⁵⁴ MORRISON, Ian S. ‘Otherness as a condition of citizenship’: alterity, extimacy and citizenship after orientalism. *Citizenship Studies*, Ahead of Print, 2023. Disponível em: <<https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/13621025.2023.2171255>>. Acesso em: 25 fev. 2023.

⁵⁵ CARDOSO DE OLIVEIRA, Luís R. Cidadania, direitos e diversidade. *Anuário Antropológico*, v. 40, n. 1, p. 43-53, 2015. p. 45. Disponível em: <<https://journals.openedition.org/aa/1332>>. Acesso em: 25 fev. 2023.

⁵⁶ LAVALLE, Adrián G. Cidadania, Igualdade e Diferença. *Lua Nova*, n. 59, p. 75-93, 2003. p. 89-90. Disponível em: <<https://www.scielo.br/j/ln/a/TfYpVcjm7ghXWfZqzv6SjHq/?lang=pt>>. Acesso em: 25 fev. 2023.

Nota-se aqui a influência do movimento internacional pela proteção de direitos humanos na modificação e erosão dos direitos e deveres ligados à cidadania moderna⁵⁷, sobretudo na forma como a promoção de uma análise multifacetada dos diferentes espaços e locais em que se encoraja a cidadania avança em uma acepção e em uma direção mais inclusiva⁵⁸ e não necessariamente por isso despolitizada⁵⁹.

A cidadania inclusiva, quando promovida pelo Direito da Antidiscriminação, inevitavelmente esbarra não só em aspectos estruturais do Direito, mas também em seu paradoxal caráter binário em que “toda inclusão através dos aparatos institucionais do direito produz algum tipo de exclusão, ainda que indesejada”⁶⁰. Ao “articular o aspecto procedimental da análise da igualdade com a sua dimensão substantiva”⁶¹, o Direito da Antidiscriminação

⁵⁷ LEARY, Virginia. Citizenship, Human Rights, and Diversity. In: CAIRNS, Alan C. *et al.* (eds.). *Citizenship, Diversity & Pluralism: Canadian and Comparative Perspectives*. Montreal: McGill-Queen's University Press, 1999, p. 247-264.

⁵⁸ LISTER, Ruth. Inclusive Citizenship: Realizing the Potential. *Citizenship Studies*, v. 11, n. 1, p. 49-61, 2007. Disponível em: <<https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/13621020601099856>>. Acesso em: 25 fev. 2023.

⁵⁹ Ver, por exemplo, ESCRIVÃO FILHO, Antonio; SOUSA JUNIOR, José Geraldo de. *Para um debate teórico-conceitual e político sobre os direitos humanos*. Belo Horizonte: Editora D'Plácido, 2016. p. 29.

⁶⁰ RAMOS, Marcelo M. Poderá o Direito ser Inclusivo? O sujeito de direito e a produção jurídica de sujeitos marginais. *Revista da Faculdade de Direito UFMG*, n. 78, p. 179-208, jan./jun. 2021. p. 205.

⁶¹ MOREIRA, Adilson J. Op. cit. p. 298-323. Disponível em: <<https://www.direito.ufmg.br/revista/index.php/revista/article/view/2165>>. Acesso em: 25 fev. 2023.

localiza os sujeitos e os grupos a quem se determina proteção em seus respectivos contextos culturais, sociais e históricos. Além disso, promove inclusão social, em perspectiva não-assimilacionista⁶², em grande medida, através das diferentes (re)significações atribuídas às noções de cidadania pelos movimentos sociais.

O embate jurídico por diferentes perspectivas e expressões de cidadania se situa no contexto próprio e plural das sociedades, traduzida como luta política, “onde quer que se deem relações de dominação e que direitos humanos se ligam a tramas sociais que potencializam a autonomia e a autoestima de todos e de cada um”⁶³. A preocupação dos movimentos sociais contemporâneos com a reafirmação das identidades pessoais e culturais⁶⁴ se manifesta e resulta, em movimentos paralelos, na desestabilização das estruturas tradicionais de pertencimento, então baseadas nas relações de classe, partido e Estado⁶⁵.

⁶² BHABHA, Faisal. Between Exclusion and Assimilation: Experimentalizing Multiculturalism. *McGill Law Journal*, v. 54, n. 1, p. 45-90, 2009. Disponível em: <<https://lawjournal.mcgill.ca/article/between-exclusion-and-assimilation-experimentalizing-multiculturalism/>>. Acesso em: 25 fev. 2023.

⁶³ GALLARDO, Helio. *Teoria Crítica: matriz e possibilidade de direitos humanos*. Trad. Patricia Fernandes. São Paulo: Ed. Unesp, 2014. p. 59-61.

⁶⁴ WOODWARD, Kathryn. Op. cit. p. 68.

⁶⁵ MERCER, Kobena. “1968”: Periodizing Postmodern Politics and Identity. In: GROSSBERG, Lawrence; NELSON, Cary; TREICHLER, Paula (eds.). *Cultural Studies*. Londres/Nova Iorque: Routledge, 1991, p. 424-437. p. 424.

À efetivação da cidadania inclusiva e, de forma mais ampla, de um Direito da Antidiscriminação emancipatório, competem concepções cosmopolitas de direitos humanos, baseadas em fundamentos históricos, especificidades culturais e premissas políticas em prol de pessoas e grupos vulneráveis⁶⁶. Essas concepções críticas, verticalmente construídas, fundam-se em uma hermenêutica analética⁶⁷, que parte da “diversidade alternativa, para encontrar a universalidade na profundidade de cada diversidade, na qual se reflete a particularidade da alteridade dos outros sujeitos históricos”⁶⁸.

É precisamente nesse sentido que uma cidadania inclusiva e efetiva requer, para além da “ideia mestra de igualdade de tratamento”⁶⁹, a valorização da diferença. O apagamento de pessoas e grupos em prol da sustentação da identidade estatal não cabe mais na realidade atual em que grupos, em sua maioria vulneráveis, elegem

⁶⁶ SANTOS, Boaventura de S. *Sociología Jurídica Crítica: Para un nuevo sentido común en el derecho*. Madri: Trotta Editorial, 2009. p. 380.

⁶⁷ Para Dussel, a hermenêutica analética, “ana-dia-lética”, se diferencia do método dialético na medida em que o “método dia-lético é a expansão dominadora da totalidade desde si; a passagem da potência para o ato de ‘o mesmo’. O método analético é a passagem ao justo crescimento da totalidade desde o outro e para ‘servi-lo’ criativamente”, guardando, então, relação com os interesses de pessoas e grupos vulneráveis. DUSSEL, Enrique. *Método para uma filosofia da libertação: superação analética da dialética hegeliana*. São Paulo: Loyola, 1986. p. 196-197.

⁶⁸ DUSSEL, Enrique. *Ética da Libertação na Idade da Globalização e da Exclusão*. Cambridge: Cambridge University Press, 2001. p. 568.

⁶⁹ CARDOSO DE OLIVEIRA, Luís R. Concepções de igualdade e cidadania. *Contemporânea*, v. 1, p. 35-48, jan.-jun. 2011. p. 36. Disponível em: <<https://www.contemporanea.ufscar.br/index.php/contemporanea/article/view/19>>. Acesso em: 25 fev. 2023.

a cidadania inclusiva como possível caminho para a promoção de mudanças propulsionando as demandas por reconhecimento⁷⁰ e engajamento efetivo. Propõe-se, portanto, a reflexão de que o Direito da Antidiscriminação é uma importante ferramenta nesse contexto, uma vez que sua função se coaduna às demandas por noções emancipatórias e inclusivas de cidadania.

Conclusão

O Direito da Antidiscriminação, ao fomentar um discurso e contexto baseado no direito à diferença, amalgamado à igualdade perante a lei e à não discriminação, desde a perspectiva que se propõe neste capítulo, tem como um de seus objetos-fim a reconfiguração do conceito de cidadania. Vislumbra-se, pela promoção e proteção de direitos cuja titularidade é de indivíduos e grupos vulneráveis, a inclusão social e a eliminação de disparidades entre grupos dominantes e subjugados, em direção a noções emancipatórias de cidadania como pertencimento inclusivo e, conseqüentemente, de uma sociedade efetivamente justa e plural.

O Direito da Antidiscriminação serve como ferramenta jurídica para mudanças estruturais na sociedade, inclusive dentro do próprio Direito, que através de seus paradigmas excludentes, fundados em conceitos ultrapassados de identidade nacional, perpetuam desigualdades e vulnerabilidades.

⁷⁰ FRASER, Nancy; HONNETH, Axel. *Redistribution or Recognition?: A Political-Philosophical Exchange*. Londres: Verso, 2004.

O Direito da Antidiscriminação, em sua natureza eminentemente emancipatória para a promoção de sujeitos Outros, representa um importante instrumento jurídico, mas também social, político e cultural, devido à sua essência multinível e interdisciplinar, para a consecução de objetivos relacionados à eliminação de disparidades sociais e opressões estruturais e à proteção contra a discriminação por fatores ou características inerentes à pessoas e/ou grupos.

Referências Bibliográficas

ANDERSON, Benedict. *Comunidades Imaginadas*: reflexões sobre a origem e a difusão do nacionalismo. Trad. Denise Bottman. São Paulo: Companhia das Letras, 2008.

ANTONSICH, Marco. Searching for Belonging - An Analytical Framework. *Geography Compass*, v. 4, n. 6, p. 644-659, 2010.

APPIAH, Kwame A. The Politics of Identity. *Daedulus*, v. 135, n. 4, p. 15-22, 2006.

BAGENSTOS, Samuel R. The Structural Turn and the Limits of Antidiscrimination Law. *California Law Review*, v. 94, n. 1, p. 1-47, jan. 2006.

BENHABIB, Seyla. Citizens, Residents, and Aliens in a Changing World: Political Membership in the Global Era. *Social Research*, v. 66, n. 3, p. 709-744, 1999.

BHABHA, Faisal. Between Exclusion and Assimilation: Experimentalizing Multiculturalism. *McGill Law Journal*, v. 54, n. 1, p. 45-90, 2009.

BIRTEK, Faruk. From affiliation to affinity: citizenship in the transition from empire to the nation-state. In: BENHABIB, Seyla; SHAPIRO, Ian; PETRANOVICH, Danilo (eds.). *Identities, Affiliations and Allegiances*. Cambridge: Cambridge University Press, 2007, p. 17-44.

BLOOM, Tendayi. Can citizenship studies escape citizenism? *Citizenship Studies*, v. 26, n. 4-5, p. 372-381, 2022.

BOSNIAK, Linda. Citizenship Denationalized. *Indiana Journal of Global Legal Studies*, v. 7, n. 2, p. 447-509, 2000.

BRAH, Avtar. Diferença, diversidade, diferenciação. *Cadernos Pagu*, v. 26, p. 329-376, jan.-jun. 2006.

CARDOSO DE OLIVEIRA, Luís R. Cidadania, direitos e diversidade. *Anuário Antropológico*, v. 40, n. 1, p. 43-53, 2015.

CARDOSO DE OLIVEIRA, Luís R. Concepções de igualdade e cidadania. *Contemporânea*, v. 1, p. 35-48, jan.-jun. 2011.

CASAGRANDE, Melissa M.; KOSIAK, Ana Carolina C. Deslocamentos Forçados por Crises Humanitárias Súbitas e Prolongadas: um panorama da proteção internacional pós-2015. In: JUBILUT, Liliana L. et al. (orgs.). *Direitos Humanos e Vulnerabilidade e a Agenda 2030*. Boa Vista: Editora da UFRR, 2020, p. 345-364.

CRAWFORD, James. *Brownlie's Principles of Public International Law*. 9. ed. Oxford: Oxford University Press, 2019.

DAHRENDORF, Ralph. *Essays in Theory of Society*. Londres: Routledge & Kegan Paul, 1968.

DEMANT, Peter. Direitos para os Excluídos. In: PINSKY, Jaime; PINSKY, Carla B. (orgs.). *História da Cidadania*. 3. ed. São Paulo: Contexto, 2005, p. 343-383.

DERRIDA, Jacques. *On Grammatology*. Baltimore/Londres: MD/Johns Hopkins University Press, 1976.

DOEBBLER, Curtis F. J. *The Principle of Non-Discrimination in International Law*. Washington, DC: CDPublishing, 2007.

DUSSEL, Enrique. *Ética da Libertação na Idade da Globalização e da Exclusão*. Cambridge: Cambridge University Press, 2001.

DUSSEL, Enrique. *Método para uma filosofia da libertação: superação analética da dialética hegeliana*. São Paulo: Loyola, 1986.

ERDAL, Marta B.; DOELAND, Elin M.; TELLANDER, Ebba. How citizenship matters (or not): the citizenship-belonging nexus explored among residents in Oslo, Norway. *Citizenship Studies*, v. 22, n. 7, p. 705-724, 2018.

ESCRIVÃO FILHO, Antonio; SOUSA JUNIOR, José Geraldo de. *Para um debate teórico-conceitual e político sobre os direitos humanos*. Belo Horizonte: Editora D'Plácido, 2016.

FRASER, Nancy; HONNETH, Axel. Redistribution or Recognition?: *A Political-Philosophical Exchange*. Londres: Verso, 2004.

FREEMAN, Sandra. *Discrimination Law*. 2. ed. Oxford: Oxford University Press, 2011.

GALLARDO, Helio. *Teoria Crítica: matriz e possibilidade de direitos humanos*. Trad. Patricia Fernandes. São Paulo: Ed. Unesp, 2014.

HAIDER, Asad. *Armadilha da Identidade: raça e classe nos dias de hoje*. Trad. Leo Vinicius Liberato. São Paulo: Veneta, 2019.

HALL, Stuart. The Spectacle of the 'Other'. In: HALL, Stuart (org.). *Representation: cultural representations and signifying practices*. Londres: Sage Publications/The Open University, 1997, p. 223-290.

HEPWORTH, Kate. Topologies of citizenship. In: ISIN, Engin F.; NYERS, Peter (eds.). *Routledge Handbook of Global Citizenship Studies*. Londres/Nova Iorque: Routledge, 2014, p. 110-118.

HERRERA FLORES, Joaquín. *A (re)invenção dos direitos humanos*. Trad. Carlos R. D. Garcia; Antônio H. G. Suxberger; Jefferson A. Dias. Florianópolis: Fundação Boiteux, 2009.

HESFORD, Wendy S. Human Rights Rhetoric of Recognition. *Rhetoric Society Quarterly*, v. 41, n. 3, p. 282-289, 2011.

HOBSBAWN, Eric J. *Nações e Nacionalismo desde 1780: programa, mito e realidade*. Trad. Maria Celia Paoli; Anna Maria Quirino. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1990.

HOGN, Maria da Glória. *Teorias dos Movimentos Sociais: paradigmas clássicos e contemporâneos*. 6. ed. São Paulo: Edições Loyola, 2007.

JUBILUT, Liliana L. Itinerários para a proteção das minorias e dos grupos vulneráveis: os desafios conceituais e de estratégias de abordagem. In: JUBILUT, Liliana L.; BAHIA, Alexandre G. M. F.; MAGALHÃES, José Luiz Q. (coords.). *Direito à Diferença: Aspectos teóricos e conceituais da proteção às minorias e aos grupos vulneráveis*, volume 1. São Paulo: Saraiva, 2013, p. 13-30.

KABEER, Naila. The search for inclusive citizenship: Meanings and expressions in an inter-connected world. In: KABEER, Naila (ed.). *Inclusive Citizenship: Meanings and Expressions*. Londres: Bloomsbery Publishing, 2005, p. 1-27.

LACLAU, Ernesto. *New Reflections on the Revolution of Our Time*. Londres: Verso, 1990.

LAVALLE, Adrián G. Cidadania, Igualdade e Diferença. *Lua Nova*, n. 59, p. 75-93, 2003.

LEARY, Virginia. Citizenship, Human Rights, and Diversity. In: CAIRNS, Alan C. et al. (eds.). *Citizenship, Diversity & Pluralism: Canadian and Comparative Perspectives*. Montreal: McGill-Queen's University Press, 1999, p. 247-264.

LISTER, Ruth. Inclusive Citizenship: Realizing the Potential. *Citizenship Studies*, v. 11, n. 1, p. 49-61, 2007.

McKEAN, W. *Equality and Discrimination under International Law*. Oxford: Clarendon Press, 1983.

MENDONÇA, José V. S.; BAPTISTA, Patrícia F. Dogmática Jurídica e Interdisciplinaridade: caminhos para um diálogo útil. *Quaestio Iuris*, v. 15, n. 4, p. 2297-2310, 2022.

MERCER, Kobena. "1968": Periodizing Postmodern Politics and Identity. In: GROSSBERG, Lawrence; NELSON, Cary; TREICHLER, Paula (eds.). *Cultural Studies*. Londres/Nova Iorque: Routledge, 1991, p. 424-437.

MHURCHÚ, Aoileann N. Citizenship beyond state sovereignty. In: ISIN, Engin F.; NYERS, Peter (eds.). *Routledge Handbook of Global Citizenship Studies*. Londres/ Nova Iorque: Routledge, 2014, p. 119-127.

MORAES, Alexandre de. *Direitos Humanos Fundamentais*. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2003.

MOREIRA, Adilson J. *Tratado de Direito Antidiscriminatório*. São Paulo: Ed. Contracorrente, 2020.

MORRISON, Ian S. 'Otherness as a condition of citizenship': alterity, extimacy and citizenship after orientalism. *Citizenship Studies*, Ahead of Print, 2023.

PIERUCCI, Antônio F. *Ciladas da Diferença*. 3. ed. São Paulo: Editora 34, 2013.

PIOVESAN, Flávia. *Temas de Direitos Humanos*. 11. ed. São Paulo: Saraiva, 2018.

RAMACCIOTTI, Barbara L.; CALGARO, Gerson A. Construção do conceito de minorias e o debate teórico no campo do Direito. *Sequência*, v. 42, n. 89, p. 1-30, 2021.

RAMOS, Marcelo M. Poderá o Direito ser Inclusivo? O sujeito de direito e a produção jurídica de sujeitos marginais. *Revista da Faculdade de Direito UFMG*, n. 78, p. 179-208, jan./jun. 2021.

RIOS, Roger R. *Direito da Antidiscriminação: discriminação direta, indireta e ações afirmativas*. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2008.

SANTOS, Boaventura de S. *A Gramática do Tempo: para uma nova cultura política*. 3. ed. São Paulo: Cortez Editora, 2010.

SANTOS, Boaventura de S. *Sociología Jurídica Crítica: Para un nuevo sentido común en el derecho*. Madri: Trotta Editorial, 2009.

TAYLOR, Charles. The Politics of Recognition. In: GUTMANN, Amy (ed.). *Multiculturalism*. Princeton: Princeton University Press, 1994, p. 25-73.

TURNER, Bryan S. Outline of a Theory of Citizenship. *Sociology*, v. 24, n. 2, p. 189-217, 1990.

VIERDAG, E. W. *The Concept of Discrimination in International Law with Special Reference to Human Rights*. Haia: Martinus Nijhoff, 1973.

WEIL, Patrick. From conditional to secured and sovereign: The new strategic link between the citizen and the nation-state in a globalized world. *International Journal of Constitutional Law*, v. 9, n. 3-4, p. 615-635, 2011.

WEEKS, Jeffrey. *The Lesser Evil and The Greater Good: The Theory and Politics of Social Diversity*. Londres: Rivers Oram Press, 1994.

WOODWARD, Kathryn. Identidade e diferença: uma introdução teórica e conceitual. In: TADEU DA SILVA, Tomaz (org.). *Identidade e Diferença: A perspectiva dos Estudos Culturais*. Trad. Tomaz Tadeu da Silva. 15. ed. Petrópolis: Editora Vozes, 2014. p. 7-72.

YUVAL-DAVIS, Nira. Belonging and the politics of belonging. *Patterns of Prejudice*, v. 40, n. 3, p. 197-214, 2006.

A Cidadania Amefricana como forma de Repensar a Participação Política na Democracia Brasileira pós-1988: uma análise das estratégias de resistência política de mulheres negras e indígenas de Itaquapecetuba

Franciele Falcão*

Arthur Roberto Capella Giannattasio**

Introdução

Mulheres negras brasileiras (amefricanas¹) se mobilizam politicamente antes mesmo de o Estado brasileiro existir. Elas contribuíram para a construção do Estado nacional pela liderança de frentes revolucionárias, comunidades periféricas, quilombolas (urbanas e rurais),

*Graduanda do Instituto de Relações Internacionais da Universidade de São Paulo (IRI/USP), bolsista de Iniciação Científica do Programa Institucional de Bolsas de Iniciação Científica do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (PIBIC/CNPq), do qual este texto deriva (Processo n. 2021/1120), Articuladora regional do sudeste pelo movimento Mulheres Negras Decidem e co-autora da pesquisa “Porque votar em mulheres negras: balanço das mandatas de parlamentares negras”.

** Professor doutor do Instituto de Relações Internacionais da Universidade de São Paulo (IRI/USP). Doutor em Direito Internacional e Comparado pela Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo - Largo São Francisco (FD/USP), com período sanduíche na Université Panthéon-Assas (França).

¹ “Amefricana/o” é um termo criado por Lélia Gonzalez para se referir às pessoas negras nascidas na América: a América construída por povos da diáspora africana. O termo foi elaborado como crítica decolonial à apropriação da palavra “afro-americano” que, ao ser adotada exclusivamente por negros estadunidenses, exclui outras nacionalidades do continente americano - GONZALEZ, Lélia. A Categoria Político-Cultural da Amefricanidade. In: RIOS, Flávia; LIMA, Márcia (Org). *Por um feminismo afro-latino-americano*. Rio de Janeiro: Zahar, 2020. p. 49-64.

e na resistência cultural e religiosa². Amefricanas sempre estiveram presentes nos espaços políticos de poder, seja liderando comunidades inteiras nas periferias brasileiras, nas ruas exigindo os direitos de tod@s ou mesmo representando a população nos espaços de decisão política institucionalizados³.

Apesar da importância histórica da participação de mulheres negras na política brasileira, e de sua expressividade em termos populacionais (correspondendo a 27% da população do país)⁴, deve-se notar que amefricanas representam corpos, línguas e saberes que, na formação do estado brasileiro, são historicamente alijados de uma experiência política plena de cidadania. Isso porque, entre outros motivos, em 2022, mulheres negras não ocupam nem 3% das cadeiras do Congresso Nacional.

Mesmo após a redemocratização brasileira com a Constituição de 1988, diversos mecanismos de violência reiteradamente desrespeitam os Direitos Humanos de amefricanas. Ao reforçar a vulnerabilidade destas, dificultam sua participação política de forma integral nas diferentes instituições representativas. E, para compreender

² Ibid; NASCIMENTO, Beatriz; RÄTTS, Alex (org). *Eu sou atlântica: sobre a trajetória de vida de Beatriz Nascimento*. São Paulo: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo: Instituto Kuanza, 2007. p. 262.

³ WERNECK, Jurema. De ialodês e Feministas: reflexões sobre a ação política das mulheres negras na América Latina e Caribe. *Nouvelles Questions Feministes*, v. 24, n. 2, p. 27-40, 2005.

⁴ IBGE - INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA, 2019. *Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua*. Disponível em: <https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv101681_informativo.pdf>. Acesso: 09 mar. 2022.

essa condição, este capítulo se debruça sobre as estratégias e resistências desenvolvidas por amefricanas que, em 2016 e 2020⁵, se candidataram à Câmara de Vereadores da cidade paulista de Itaquaquecetuba (“Itaquá”), localizada às margens da Zona Leste (ZL) de São Paulo.

Itaquá é a cidade mais antiga da ZL, tendo 7 anos a menos do que a capital, estando entre as cidades mais antigas do Brasil (462 anos). Apesar disso, seu desenvolvimento socioeconômico não se iguala ao da cidade de que São Paulo e região metropolitana: o município é uma das cidades mais pobres de São Paulo⁶.

⁵ Após consultas oficiais formuladas, por meios eletrônicos e presencialmente, ao Repositório de Dados Eleitorais do Tribunal Superior Eleitoral (TSE), ao site da Câmara dos Vereadores de Itaquaquecetuba, ao Núcleo de Informação ao Cidadão do Tribunal Regional Eleitoral de São Paulo (TRE-SP), ao Cartório Eleitoral de Itaquaquecetuba (377ª Zona Eleitoral de Itaquaquecetuba) e ao Centro de Memória Eleitoral (CEMEL), constatou-se que durante 26 anos (1988-2014), o TSE e o TRE-SP não mantiveram registro de raça das candidaturas e, em Itaquaquecetuba, apenas 3 dos 29 partidos que lançaram candidaturas de mulheres entre 1988 e 2020 possuíam algum dado étnico-racial. Além disso, entre 1988 e 2000, não existem dados de gênero. Assim, apesar de originalmente se pretender analisar o período entre 1988 e 2020, a insuficiência de dados determinou a restrição do lapso temporal – constatação que já evidencia um apagamento de memórias de amefricanas. Apesar de ser relevante refletir sobre esse tema, ele não será tratado neste capítulo, por fugir de seu escopo.

⁶ Considerando o PIB *per capita*, Itaquaquecetuba ocupa a 473ª posição dentre os 645 municípios de São Paulo (IBGE, 2018). Ademais, apenas 12,6% da população trabalha com registro formal, sendo que 39,3% das famílias do município possui renda per capita mensal de apenas meio salário mínimo – o que equivalia em 2018 a R\$327,00 dado que o valor integral era de R\$954,00 de acordo com a plataforma de notícias do Senado, *Política de valorização faz salário mínimo passar de mil reais*, disponível em: <<https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2018/12/27/politica-de-valorizacao-faz-salario-minimo-passar-de-mil-reais>>. Acesso em: 20 de fev. 2023

Não coincidentemente⁷, itaquaquecetubenses são principalmente pessoas negras, sendo mulheres negras 28,05% da população, percentual próximo à média nacional (27%) e superior à média estadual (17%) e à média da capital paulista (19%)⁸.

Mesmo que mulheres negras de Itaquá sejam maioria da população e das candidaturas femininas em comparação à São Paulo, desde a redemocratização nunca houve mais do que uma vereadora negra eleita na cidade⁹. Por outro lado, a Câmara de Vereadores de São Paulo é atualmente ocupada por 4 mulheres pretas (7,2% das cadeiras).

Este capítulo está dividido em 3 (três) partes. A primeira parte (1.) discorre de maneira sucinta sobre os materiais e métodos utilizados para produzir o presente

⁷ O processo de gentrificação urbana vivenciado na cidade de São Paulo expulsou pessoas negras às periferias nos extremos leste, oeste, norte e sul. Algumas dessas pessoas migraram para as cidades do entorno, sobretudo aquelas em que as condições de sobrevivência eram mais baixas, como é o caso de Itaquaquecetuba, conforme aponta GARCIA, Cecília. *Memória e resistência nos bairros negros da cidade de São Paulo, Educação e Território*, 2017. Disponível em: <<https://educacaoeterritorio.org.br/reportagens/memoria-e-resistencia-nos-bairros-negros-da-cidade-de-sao-paulo/>>. Acesso em: 20 de fev. 2023.

⁸ Após consulta do censo de 2010 disponibilizado on-line pelo Sistema IBGE de Recuperação Automática (SIDRA), foram levantados dados de gênero e raça dos municípios de Itaquaquecetuba e São Paulo e do estado de São Paulo a título de comparação. A partir desta análise pode-se obter os dados citados.

⁹ O Repositório de Dados de Eleitorais do TSE e o site da Câmara dos Vereadores de Itaquaquecetuba disponibilizam os nomes de todos que já ocuparam o cargo de vereador em Itaquaquecetuba, assim como suas autodeclarações étnico-raciais durante as candidaturas. Enquanto 4 mulheres já foram vereadoras na cidade, apenas uma manteve a autodeclaração enquanto pessoa negra.

texto (1.1), cujos resultados foram interpretadas a partir de contribuições do feminismo negro e do feminismo decolonial (1.2). A segunda parte (2.) apresenta o perfil das amefricanas itaquaquecetubenses candidatas (2.1), e as violências levantadas e identificadas durante as entrevistas (2.2). A terceira parte (3.) discute estratégias de resistência desenvolvidas pelas entrevistadas na construção de suas trajetórias políticas.

Espera-se com isso dar visibilidade a perspectivas sobre a democracia de mulheres negras periféricas diversas (demandas e estratégias de resistência). A partir desses olhares amefricanos sobre a democracia brasileira pós-1988, é possível criticar o atual sistema político, de maneira a arquitetar, em próximos estudos, novas formas de organização institucional de espaços políticos brasileiros democráticos e inclusivos – não apenas de direito, mas de fato. Isso permitirá indicar caminhos para realizar uma Democracia Amefricana¹⁰.

1. Materiais e Métodos Utilizados

1.1 Pesquisa Qualitativa baseada em Fontes Primárias

Este tópico se fundamentou em uma análise qualitativa das seguintes fontes primárias: (i) informações oficiais sobre a representatividade de raça e gênero nas candidaturas apresentadas em 2016 e 2020 para a Câmara de Vereadores (documentos), e (ii) diálogo com candidatas amefricanas de Itaquá (entrevistas semi-estruturadas).

¹⁰ PEREIRA, Ana; RANGEL, Patrícia; RIOS, Flávia. Paradoxo da igualdade: gênero, raça e democracia. *Ciência e Cultura*, São Paulo, v. 69, n. 1, 2017. p. 39-41.

Em primeiro lugar, foram verificados os dados disponíveis no Repositório de Dados do TSE¹¹ e as informações presentes no site oficial da Câmara de Vereadores de Itaquaquecetuba¹². Além dos dados referentes a raça e gênero relativos a candidatura e elegibilidade, os dados do TSE também possibilitaram a consulta de alguns dados das candidaturas. As informações disponíveis no repositório eram de: nome, nome na urna, CPF, e-mail, situação da candidatura (se apta ou inapta a se candidatar), nome e sigla do partido da(o) candidata(o), idade, grau de instrução, estado civil e ocupação.

Em segundo lugar, de posse das informações acima, foi possível obter os contatos de 64,28% (ou seja, 63, de um total de 98) das candidatas amefricanas em 2016, e de 77,68% (ou seja, 56, de um total de 76) das candidatas amefricanas em 2020. Estas 119 candidatas foram contatadas pelos canais disponibilizados pelo TSE ou levantados pelos meios eletrônicos - perfil pessoal do facebook, perfil pessoal do instagram, número de WhatsApp pessoal ou profissional, e página(s) na web criada(s) especificamente para a campanha eleitoral.

De todas as candidatas amefricanas contatadas, apenas 29 responderam o convite para a entrevista, das quais 12 recusaram e/ou não puderam realizar a entrevista. Dentre justificativas apresentadas, apareceram “não sinto que seja meu lugar de fala”, “não sou preta”,

¹¹ PORTAL DE DADOS ABERTOS DO TSE. Disponível em: <<https://dadosabertos.tse.jus.br/>>. Acesso em: 20 fev. 2023.

¹² CÂMARA DE VEREADORES DE ITAQUAQUECETUBA, 202?. Disponível em: <<https://www.camaraitaquaquecetuba.sp.gov.br/>>. Acesso em: 20 fev. 2023

“saí da política”, ou mesmo “só fui candidata pra cumprir o limite obrigatório de mulheres candidatas”. Outras se interessaram pelo projeto, mas negaram por não terem tempo para dedicar para além da sobrecarga de trabalho doméstico (filhos e casa) e profissional.

Assim, foram entrevistadas 17 candidatas autodeclaradas negras. Todas as entrevistas foram feitas on-line em decorrência da COVID-19. Inicialmente foi pensada uma plataforma de chamada de vídeo para ser utilizada, em virtude da assinatura mantida pela instituição de pesquisa na qual se desenvolveu a investigação. Porém, só 3 entrevistas foram feitas neste aplicativo, pois a maioria das entrevistadas se sentia mais confortável com chamadas via WhatsApp, sendo este o principal aplicativo para estabelecer as conversas.

As perguntas apresentadas durante as entrevistas buscaram compreender: (i) a história e trajetória política de amefricanas itaquaquecetubenses; (ii) os olhares e vivências dessas candidatas nos partidos políticos; (iii) a campanha eleitoral; e (iv) a compreensão das entrevistadas sobre gênero e raça. De maneira geral, elas foram formuladas na ordem acima, com o objetivo de aproximar as entrevistadas do objeto de pesquisa, e de as convidar a refletir sobre suas trajetórias e sobre eventuais constrições que tivessem vivenciado, consciente ou inconscientemente, antes da campanha eleitoral e durante ela.

1.2 Contribuições do Feminismo Negro e do Feminismo Decolonial para uma Democracia Ameericana

As contribuições de autoras da literatura dos feminismos negro e decolonial examinadas permitiram interpretar o material levantado de maneira a evidenciar uma postura ativa de resistência das entrevistadas diante das diferentes formas de violências vivenciadas. Tão importante quanto diagnosticar e categorizar as violações de direitos experienciadas pelas candidatas, é mapear e identificar as mobilizações políticas que mulheres negras periféricas antepuseram aos desafios que se impuseram em sua trajetória.

Na história dos feminismos negros, proferido em 1851, o histórico discurso de Sojourner Truth, ex-escravizada estadunidense, “E eu não sou uma mulher?” é considerado marco da mobilização de feministas negras. Mas no mesmo período em que Sojourner se mobilizava ao Norte do globo para exigir direitos de mulheres negras, no Sul Global, em meados do século XVIII, Tereza de Benguela emancipava negros e indígenas tornando-se rainha do Quilombo do Quariterê. Num ato radical de rebelião, buscando direitos e igualdade para os povos negros e indígenas, Tereza séculos depois, passa a ser o símbolo do feminismo afro-latino americano e caribenho. Patrícia Hill Collins dirá, portanto, que a vertente interseccional do feminismo em Améfrica, tem raízes diversas do

Sul ao Norte do continente, sendo que o começo destes movimentos feministas se dá *inicialmente* pela mobilização de mulheres negras, indígenas e latinas¹³.

Ao criticar a universalização do *ser mulher*, mulheres negras e indígenas questionam os feminismos hegemônicos que as excluem da luta política *nas ruas e na academia*, exigindo que políticas sejam feitas considerando mulheres em sua pluralidade¹⁴. Lélia Gonzalez nota que essas resistências ladino-amefricanas, sejam elas organizadas ou meramente cotidianas, tem uma história ancestral e internacional – uma vez que essas estratégias de resistência são similares (ou mesmo idênticas) em toda América Ladina¹⁵.

Desse modo, ao falar de uma Democracia Amefricana, falamos do anseio de mulheres negras, indígenas e ladino-amefricanas pela valorização e visibilidade de suas epistemologias: suas vozes e perspectivas de mundo.

¹³ COLLINS, Patricia. Se perdeu na tradução? Feminismo negro, interseccionalidade e política emancipatória. *Revista Parágrafo*, v. 5, n. 1, 2017. p. 8.

¹⁴ SILVA, Karine. “Teoria Crítica racial e o Direito Internacional: A Visão de um Interno-Externo” As Interseccionalidades de raça e gênero e as hierarquias no Direito Internacional. In: *Direito Internacional: Leituras Críticas*. São Paulo: Almedina, 2019. p. 263.

¹⁵ GONZALEZ, Lélia. Por um feminismo afro-latino-americano. In: RIOS, Flávia; LIMA, Márcia (Org). *Por um feminismo afro-latino-americano*. Rio de Janeiro: Zahar, 2020. p. 139-150.

2. Em Busca de uma Democracia Amefricana em Itaquaquecetuba pós-1988

2.1 O Perfil das Candidatas Amefricanas Itaquaquecetubenses (2016 e 2020)

Candidatas amefricanas a vereadoras em Itaquá são diversas: negras retintas ou de pele clara, afro-indígenas, afro-asiáticas, lésbicas, heterossexuais, bissexuais, portadoras de deficiências, e tantas outras características de distinção. Muitas das especificidades delas ajudam na interpretação de suas trajetórias políticas, já que esses nuances impactam na forma que seus corpos e ideias circulam no mundo.

Nas eleições de 2016 para vereador em Itaquá, 17,41% das candidaturas eram de mulheres negras – percentual superior ao de mulheres brancas (14,74%) e inferior ao de homens negros (37,12%) e brancos (30,37%)¹⁶. Ainda que mulheres negras tenham sido maioria das candidatas em 2016, das 3 mulheres eleitas apenas 1 se autodeclarou negra (correspondendo a 5% das cadeiras), enquanto as mulheres brancas eram 11% da Câmara. O mesmo ocorreu com homens negros, mesmo tendo 6,75% de candidaturas a mais do que homens brancos, homens negros ocuparam menos cadeiras (respectivamente, 47% e 35%).

Em 2020 essa conjuntura mudou um pouco, talvez em virtude do Projeto de Lei 4041/20, o qual estabeleceu uma cota racial para validar a participação dos partidos

¹⁶ Houve duas candidaturas de pessoas autodeclaradas amarelas, sendo uma mulher e um homem, correspondendo a 0,36% das candidaturas. Não houve candidatos autodeclarados indígenas.

nas eleições de 2020¹⁷. Ainda que fraudes possam ter ocorrido¹⁸, conforme as autodeclarações, houve 17,12% de candidaturas de mulheres negras, dados que continuam superiores ao de mulheres brancas (14,86%), e inferior ao de homens negros (38,51%) e homens brancos (29,28%)¹⁹. Não houve a eleição de *qualquer* mulher negra e apenas *uma* mulher (branca) se elegeu, o que corresponde a 5% das cadeiras. Com relação aos homens, de acordo com autodeclaração, 63% dos eleitos eram negros e 32% brancos, havendo em teoria, um grande aumento da representatividade negra na Câmara.

A partir dos dados disponíveis, foi possível traçar um perfil das mulheres negras candidatas à vereança: (i) boa parte delas se autodeclara parda (83,67% em 2016 e 81,58% em 2020); (ii) muitas já tiveram acesso ao ensino superior (34,69% em 2016 e 39,47% em 2020), sendo que a maioria das candidatas em 2016 possuía nível médio incompleto (35,71%), enquanto em 2020 o maior percentual era de mulheres com superior completo (36,84%); (iii) em 2016, o estado civil mais comum era “solteira” (45,92%) seguido

¹⁷ CÂMARA DOS DEPUTADOS. *PL 4041/2021*. Disponível em: <<https://www.camara.leg.br/propostas-legislativas/2259201>>. Acesso: 24 fev. 2022.

¹⁸ CAESAR, Gabriela *et. al.* Mais de 25 mil candidatos mudaram de raça declarada nesta eleição, *G1*, 25 nov. de 2020, disponível em: <<https://g1.globo.com/politica/eleicoes/2020/eleicao-em-numeros/noticia/2020/09/25/mais-de-25-mil-candidatos-mudam-raca-declarada-nesta-eleicao-40percent-passam-de-brancos-para-negros.ghml>>. Acesso em: 20 fev. 2023.

¹⁹ Em 2020, só houve um candidato amarelo (0,23% das candidaturas) e nenhuma candidatura indígena.

de “casada” (39,80%), em 2020 aconteceu o contrário, casadas eram 39,47% e solteiras 32,89%; (iv) a média da idade em 2016 era de 45 anos, já em 2020, de 49 anos.

Como uma análise geral, pode-se dizer que o perfil de mulheres negras mudou sutilmente em 2020 se comparado a 2016: havendo um aumento da escolaridade e idade, e uma mudança no estado civil mais comum (de solteiras para casadas, respectivamente). As eleições de 2020 tiveram diversas mudanças de representatividade e participação política, sobretudo por causa da pandemia de COVID-19. No caso de candidaturas de amefricanas, quando comparamos as eleições 2016 e 2020, percebemos uma redução de 23,47%. Durante a pandemia, constatou-se a acentuação da desigualdade, principalmente de mulheres, pessoas negras e pobres²⁰. Quando observamos os dados de 2020 a mudança do perfil também fala sobre desigualdades. Primeiro pelo fato do aumento da escolaridade: a maior parte das mulheres negras candidatas tem um ensino superior completo. Segundo devido a idade, a participação de jovens nas eleições ainda é baixa, e o aumento da idade nos mostra uma dificuldade da juventude de participar ativamente desse processo.

²⁰ AQUINO, Estela et. al. Desigualdades de gênero e raça na pandemia de COVID-19: implicações para o controle no Brasil. *SciELO Preprints*, 2020. Doi: <<https://doi.org/10.1590/0103-11042020E423>>. Acesso em: 01 mar. 2022. OXFAM. Mulheres negras e pandemia: reflexões sobre raça e gênero. *OXFAM Brasil*, 08 de out. 2020. Disponível em: <<https://www.oxfam.org.br/blog/mulheres-negras-e-pandemia/>>. Acesso em: 01 mar. 2022. IPEA - Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Pandemia afetou mais o trabalho de mulheres, jovens e negros: Pesquisa do Ipea analisou dados da Pnad Contínua de 2012 a 2020. *IPEA*, 12 de maio 2021. Disponível em: <https://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=37963>. Acesso em: 01 mar. 2022.

Por fim, dentre as amefricanas itaquaquecetubenses entrevistadas, a expressiva maioria delas (16 dentre as 17) é pobre e periférica²¹. A análise de suas entrevistas permite levantar e identificar de maneira mais detalhada distintas formas de violência, examinadas no item a seguir.

2.2 Democracia para Quem?: Mapeando Violências e Vulnerabilizações

Antes de adentrar na análise das falas apresentadas durante as entrevistas, é importante ressaltar um elemento anterior ao próprio discurso, relativo ao ambiente das entrevistas. Isso já permite compreender as condições no interior das quais a Democracia Amefricana em Itaquá encontra para se desenvolver.

Como indicado acima, as entrevistas foram feitas **on-line** em decorrência da COVID-19. Assim, todas as entrevistadas foram orientadas a buscarem espaços silenciosos e acolhedores para maior conforto durante a entrevista. No entanto, algumas dividem a casa com muitas pessoas, havendo interrupções em alguns casos - inclusive por cônjuges. Ademais, algumas das entrevistadas eram mães de crianças pequenas e, por isso, realizaram a entrevista enquanto cuidavam de seus filhos, por não terem uma cuidadora. Essa informação é relevante, pois, como apontado por uma das entrevistadas, muitas não conseguem conciliar a maternidade, o trabalho doméstico e a carreira política: “Hoje tenho filhos mais velhos,

²¹ Por periferia nos referimos a bairros de Itaquaquecetuba sem acesso pleno à infraestrutura urbana, sem saneamento básico, e igualmente desprovidos de acesso a outros direitos essenciais.

crescidos, que dependem mas não constantemente da presença da mãe, e isso viabilizou de me inserir um sonho lá de trás: ser candidata.”.

A esse elemento não discursivo, associa-se outra restrição aparentemente comum entre as entrevistadas: a dificuldade de acesso à internet. De fato, como indicado acima, foram enviadas mensagens para 119 candidatas identificadas, mas apenas 29 responderam ao convite. A baixa taxa de respostas pode ser explicada de várias maneiras - e uma delas é a desigualdade de acesso à internet no Brasil. Não se pode ignorar que, em 2020, “7,5 milhões de pessoas com mais de 10 anos nunca acessaram a internet, o equivalente a 23% dos paulistas”²², sendo pessoas em condição de vulnerabilidade social (moradores de periferias e favelas) a expressiva maioria desse grupo²³. No caso das periferias de São Paulo, 56% da população dessas comunidades quando possui internet, é de baixa velocidade²⁴. Isso pode explicar, por exemplo, a preferência das entrevistadas por recorrer ao Whatsapp como a plataforma para realizar as reuniões - um **software** não apenas de mais fácil manuseio, mas também mais leve no trânsito de dados.

As 17 entrevistas evidenciaram 4 tipos de violências vivenciadas pelas amefricanas candidatas à Câmara de Vereadores de Itaquapá, são elas: (i) **simbólica**, por meio

²² SEADE. *São Paulo tem “ilha” de 7,5 mi de pessoas que nunca acessaram a internet*. Jornal Metro, 2020. Disponível em: <<https://www.seade.gov.br/sao-paulo-tem-ilha-de-75-mi-de-pessoas-que-nunca-acessaram-a-internet/>>. Acesso em: 01 set. 2022.

²³ Ibid.

²⁴ Ibid.

de alienação, objetificação, silenciamento, invisibilização e estereotipação baseada em gênero, raça e classe – no caso do Brasil, a partir da experiência do colonizador²⁵; (ii) **econômica**, por meio do desprestígio e da não distribuição de recursos materiais de acordo com previsão legal²⁶; (iii) **emocional/psicológica**, por meio de isolamento, manipulação, roubo, depreciação de bens e ameaças²⁷; e (iv) **física**, por meio de perseguição, sequestro e assédio²⁸.

Infelizmente não é possível detalhar, nos limites deste capítulo, cada uma das situações relatadas pelas entrevistadas em cada modalidade de violência. Ainda assim, é possível desenvolver a partir das entrevistas observações conjuntas sobre as violências, as quais se articulam, se mesclam entre si, e se acumulam.

Em termos **simbólicos**, em Itaquá, os grupos dirigentes costumam ser formados por homens, cis e hetero, brancos, das elites *de fora* da cidade: “estrangeiros”, como categoriza uma das entrevistadas. A maioria das entrevistadas foi convidada para serem candidatas a

²⁵ FRANTZ, Fanon. Da violência. In: FRANTZ, Fanon. *Os condenados da terra*. São Paulo: Editora Ulisseia, 1961. GONZALEZ, Lélia. Discurso na Constituinte. In: RIOS, Flávia; LIMA, Márcia (Org). *Por um feminismo afro-latino-americano*. Rio de Janeiro: Zahar, 2020.

²⁶ LAGOM DATA. *Eleições analíticas*, 2022. Disponível em: <<https://lagomdata.com.br/eleicoes/>>. Acesso em 13. out. 2022. PEREIRA, Ana; Patrícia, RANGEL; RIOS, Flávia. Paradoxo da igualdade: gênero, raça e democracia. Op. cit. SANCHEZ, Beatriz. Teorias Feministas de representação política. SPG 16: Gênero e Política, *XLI Encontro Anual da ANPOCS*. Caxambu, MG: Outubro 2017.

²⁷ KILOMBA, Grada. Racismo Genderizado. In: *Memórias da Plantação: Episódios de Racismo Cotidiano*. Rio de Janeiro: Cobogó, 2019.

²⁸ INSTITUTO MARIELLE FRANCO. *A Violência Política Contra Mulheres Negras*. Rio de Janeiro, 2020. p. 24.

vereadoras, em vez de buscarem por si sós o partido e manifestar seus anseios para tal. Os convites foram feitos por homens de grande poder e influência política na cidade, que chegaram nestas mulheres com muita bajulação, enaltecendo o potencial e a capacidade de liderança delas. Mas, na prática, nenhum deles apoiou essas candidaturas e apenas utilizou o esforço de campanha dessas amefricanas para impulsionar sua própria candidatura e eleger (ou manter no cargo) mais homens brancos da elite. Por essas razões, a maioria das entrevistadas acredita que, ao serem consideradas meros números, são objetificadas e usadas apenas para preencherem cotas, de modo que suas ideias e humanidades são desconsideradas.

A falta de apoio se expressa também em uma dimensão **econômica**: *todas* as candidatas entrevistadas se queixaram da falta de apoio por parte dos partidos e do Estado em suas candidaturas. A distribuição desigual de recursos e priorização de certas candidaturas foi acompanhada pela percepção de manipulação de muitas mulheres negras, sobretudo as que não possuíam conhecimento sobre seus direitos enquanto candidatas e as de baixa escolaridade. De um lado, o valor recebido pelo fundo eleitoral mencionado pelas entrevistadas variava de R\$1200,00 a R\$3000,00. De outro lado, muitas foram convencidas – e até hoje não sabem – de que todo dinheiro do partido iria para suas contas e que, por essa razão, elas deveriam transferir o valor para algum homem do partido. Assim, algumas das entrevistadas relataram terem recebido os recursos em suas contas bancárias

e terem logo transferido o valor para a tesouraria do partido para compra de santinhos e cartazes de tod@s @s candidat@s. Em outros casos, parece que *todo* dinheiro do fundo partidário ficou nas mãos do partido para compra desses materiais. Em um dos casos, uma entrevistada nem mesmo chegou a ter acesso a conta bancária aberta em seu nome para receber o valor do fundo eleitoral, tendo recebido o valor de R\$380,00 para sua campanha.

Somam-se a essas formas de exclusão relatos de sofrimentos de caráter **emocional e psicológico** vivenciados pelas amefricanas entrevistadas. Ao menos 9 das 17 entrevistadas mencionaram a palavra “solidão”, a qual foi entendida como uma forma de violência psicológica-emocional que, ao afetar a autoestima individual e coletiva, igualmente dificulta e impede o desenvolvimento da trajetória política autônoma a elegibilidade de amefricanas: “Eu me vi sozinha neste espaço [...] Chorei muito porque não era escutada e não recebia apoio dentro do partido. Em meio a tanta solidão, o desânimo bate”, “[...] Todo processo foi muito solitário, de verdade, [...] me senti muito sozinha”. Além disso, são relatadas piadas pejorativas, ofensas, assédio e perseguição política dentro dos partidos e fora deles: “[V]ocê precisava gritar para ser escutada [nos partidos], e ainda ouvir um ‘hoje ela tá de TPM’”, ou mesmo “Ah, teve um ou outro candidato de outros partidos que foram grotescos, sem educação, mas é política né, é normal”, ou

ainda “Eles fazem piadas que ofendem, sabe piadas sem graça? Ofensas preconceituosas [...] Alguns diziam: ah, tal pessoas não tem condição de ganhar, tal pessoa não se enquadra no perfil pra ser vereadora ou vereador”.

Ademais, violências **físicas** de diferentes tipos foram relatadas pelas entrevistadas como o ápice de todo o conjunto de opressões sobre amefricanas, como relata uma das entrevistadas “nós ... sabemos que isso acontece com muitas mulheres negras que entram na política... Eu quase fui sequestrada por ter entrado na política, tive meu carro roubado, invadiram minha casa, bateram de madrugada no meu portão...”. Inclusive, foi percebida uma relação entre quantidade potencial de votos angariados por amefricanas e relatos de violências físicas: quanto mais poder político a candidata tinha, mais suscetível a ter sua integridade física violada.

Por fim, ao relatar situações explícitas de violência decorrentes do racismo genderizado, muitas das amefricanas entrevistadas não classificaram tais situações como tal. Essa impossibilidade de nomear tais situações como manifestações recorrentes da estrutura de exclusão de corpos e de maneiras de agir e pensar não-brancos, não-masculinos, não-heteros e não-cis-gêneros não parece, contudo, ter retirado delas a capacidade de reagir a essas situações. Com efeito, o próprio fato de elas narrarem as situações na entrevista – conscientes dos objetivos da pesquisa, os quais foram devidamente apresentados nos

emails e mensagens de convite e reiterados no início de cada entrevista – salienta a percepção de que, para elas, essa informação (violência não-nomeada) deveria ser transmitida.

O conjunto de violências acima impacta o fazer político das amefricanas, a construção de suas trajetórias individuais e coletivas, bem como a elegibilidade e a permanência delas em espaços de poder institucionalizados. Contudo, durante as entrevistas se mesclam automaticamente nos discursos os relatos de reações perante as diversas formas de violência vivenciadas. Essas formas de resistência construídas pelas amefricanas durante as candidaturas serão examinadas no item a seguir.

3. Por uma Democracia Amefricana: Estratégias de Resistência Desenvolvidas

As amefricanas entrevistadas relataram diversas estratégias constituídas durante as campanhas para defender suas pessoas e respectivas trajetórias políticas. Tais reações podem ser agrupadas em: (i) táticas de construção de **campanhas coletivas**, nas quais candidatas apoiam uma a outra durante o período eleitoral; (ii) a construção de **redes e coletivos de mulheres nos espaços de poder, incluindo** coletividades de **mulheres negras**; (iii) a **ruptura com estereótipos de gênero, raça e classe pela educação**; e (iv) a inserção na política por meio de **colaboração em projetos e instituições não-governamentais** que criam e implementam políticas públicas.

Não é possível detalhar, nos limites deste capítulo, cada uma das estratégias acima indicadas. Todavia, relatos extraídos das entrevistas permitem evidenciar elementos que constituem formas de contraposição política às violências experimentadas.

Ao silenciamento dirigido contra amefricanas, mulheres negras e afro-indígenas encontraram a **fala** como estratégia de resistência, por meio de duas formas de serem ouvidas: articulando e fortalecendo enquanto coletividade (mesmo que em minoria) suas falas com outras mulheres negras e indígenas desses espaços e escolhendo aliados: “Tem muita mulher aqui, mulher preta, mulher parda. É muito potente quando nós nos reunimos, nos juntamos”. Além disso, a **escuta** como forma de estratégia política, também foi citada: “Eu leio muito, presto atenção no que eles dizem, no que está acontecendo, quanto de dinheiro estamos gastando em certas ações. Assim, a gente aprende como a política funciona”. A escuta das táticas e conversas de homens cis brancos é uma estratégia política ancestral e amefricana: mulheres negras e indígenas de todo continente amefricano, quando escravizadas nas casas dos colonizadores, aprendiam a língua e as estratégias políticas deles escutando suas conversas durante o trabalho²⁹.

À falta de apoio financeiro para as campanhas de amefricanas foi contraposto por todas as entrevistadas o recurso a **coletividades periféricas de mulheres**, sobretudo negras e indígenas. Fortalecer candidatas negras e afro-

²⁹ OLIVEIRA, Renata. Uma virada epistemológica para decolonizar a Comunicação a partir das práticas de sujeitos escravizados. *Revista Internacional de Folkcomunicação*, v. 17, n. 39, p. 240-246, 2019.

indígenas foi prioridade das trajetórias políticas dessas candidatas, como ressalta uma das entrevistadas: “E assim nós entramos na política naquele ano. Me filiei ao partido e eu e mais quatro amigas [negras] nos organizamos para ser candidatas e fazer peso!”. E, isso, não apenas com mulheres negras e indígenas de Itaquaquacetuba para o poder político, mas de todas as periferias do Alto Tietê.

Nem todas as candidatas tiveram uma rede de apoio formada por familiares ao longo de suas trajetórias políticas. Algumas, tinham apoio de filh@s, outras só dos pais, e isso variava a depender do contexto de cada uma. Independente do apoio vir de família ou amig@s, foi perceptível a importância das coletividades para fazer acontecer as campanhas, mostrando que a mobilização amefricana vai **além dos espaços políticos, atravessando os espaços privados**: “Minha política foi feita no chinelo, só na amizade mesmo. No final de semana, meus filhos e amigas ajudaram a me levar na casa de amigos e conhecidos.”.

Aliás, como aponta Jurema Werneck³⁰, nas periferias, nos engenhos, quilombos e aldeias, **mulheres negras e afro-indígenas** desde a colonização desempenham **papel central para o funcionamento dessas comunidades**, ocupando a liderança e cuidando de tod@s. Este cuidado que toma forma na sobrecarga das três jornadas de trabalho desempenhadas por essas mulheres, é muitas vezes visto como um **símbolo de força** para algumas das candidatas.

³⁰ WERNECK, Jurema. Op. cit.

Por outro lado, para algumas das candidatas essa condição não é uma experiência percebida como favorável à atuação política de mulheres negras, mas, antes, como algo que pode adoecer. A isto, outra estratégia de resistência consistiu em **repassar a prática de autocuidado como resistência para meninas negras e indígenas** de seu entorno, rompendo estereótipos de gênero, raça e classe por meio da educação. Neste particular, é comum o reconhecimento entre as entrevistadas de ser a educação uma ferramenta de libertação das amarras de estereótipos e violências e um refúgio para grupos oprimidos, a qual, segundo as entrevistadas, seria promovida pela construção de bibliotecas públicas, garantia do acesso à educação a todas as idades, tanto no nível básico, como no superior.

Por fim, a falta de espaços seguros e acolhedores dentro dos partidos voltados para mulheres, especialmente mulheres negras e indígenas, faz com que as candidatas busquem **coletividades fora da instituição partidária**, tais como sindicatos, igreja e organizações não-governamentais. Por vezes, são esses espaços que motivam a entrada e a permanência dessas mulheres na política: “as mulheres [do espaço não partidário] queriam que eu nos representasse, foram elas que me fizeram ser vista e saber que tinha alguém que acreditava em mim”. Neste particular, **repassar o conhecimento em espaços inusitados da periferia** como forma de realizar uma experiência política democrática foi também evidenciado:

“Queria fazer uma política diferente, uma política coletiva, não queria que fosse compra de voto como é hoje... Tanto que uma das minhas propostas era de fazer plenárias nos bairros, chamar população, tomar decisão em conjunto”.

Conclusão

A redemocratização brasileira com a Constituição de 1988 é reconhecida como um marco fundamental na construção de uma experiência política democrática no país. Todavia, diversos mecanismos de violência reiteradamente excluem dos espaços de poder institucionalizados as amefricanas. Isso porque, sua participação política comumente é atravessada por uma série de experiências individuais e coletivas de violências, o que dificulta a participação política de amefricanas de forma integral nas diferentes instituições representativas. A partir de análise documental e entrevistas, e tendo por referências teóricas as contribuições dos feminismos negros e decoloniais, este capítulo buscou compreender de maneira concreta as estratégias e resistências desenvolvidas por amefricanas que, em 2016 e 2020, se candidataram à Câmara de Vereadores de Itaquaquetuba. A análise revelou que as perspectivas e ideias de amefricanas para construção de uma democracia a partir das periferias ressaltam a relevância de mobilizações políticas de mulheres negras e afro-indígenas *fora* dos espaços institucionalizados. Com isso,

essa análise reforça, assim, a importância de estudos que identifiquem e deem visibilidade a formas de resistência de grupos historicamente marginalizados³¹.

Essa postura analítica reenquadra as maneiras de conceber e de compreender esses grupos: ao tornar visíveis as reações de grupos marginalizados a diferentes formas de exclusão, valoriza-se simbólica e politicamente sua capacidade epistêmica ao evidenciar a possibilidade de mapear, reconhecer, nomear, escolher e reagir às diversas formas de violência que se acumulam sobre a dinâmica de suas vidas pessoais, profissionais e políticas. Ao mitigar a narrativa que preserva esse grupo sob o signo do espectador passivo e, ao reconhecer uma postura ativa de contestação em grupos marginalizados, essa postura dignifica suas opções políticas gestadas, a partir de seu próprio repertório político e cultural, contra as violências que – apesar de tudo – insistem em se impor contra esses grupos.

A vulnerabilidade não pode ser entendida, assim, como mera resultante de uma contraposição bem ou mal-sucedida entre atividade *versus* passividade (meritocracia). Antes, ela se manifesta como tensões derivadas do acúmulo pessoal, espacial e intergeracional da oposição entre resistência *versus* estrutura (autocompreensão ético-política). Como ressaltado por Gabrielle Abreu (2021, p.

³¹ KHOURY, Aline & GIANNATTASIO, Arthur. O refúgio como ação identitária: a escolha do Brasil como local de oportunidades e de múltiplos canais de integração. In: André RAMOS; Gilberto RODRIGUES & Guilherme ALMEIDA. (Org.). *70 anos da Convenção relativa ao Estatuto dos Refugiados (1951-2021)*. Brasília: ACNUR Brasil, p. 69-88, 2021.

43), “se estamos em menor número nos parlamentos, à revelia da nossa presença massiva na sociedade, não é porque encaramos a política como um lugar que não é nosso. Fomos e continuamos a ser atrizes indispensáveis para o fazer político”³².

Nestes termos, as estratégias de resistência amefricanas identificadas nas candidaturas para a Câmara de Vereadores de Itaquaquecetuba são relevantes para a radicalização da experiência democrática brasileira. Ao fornecerem elementos de resistência, elas permitem subsidiar uma agenda acadêmica e não-acadêmica de proposições voltadas à promoção de uma maior efetividade do direito ao acesso aos espaços de poder institucionalizados e não-institucionalizados e do direito à neles permanecer, falar e ser escutada.

Referências Bibliográficas

ABREU, Gabrielle. Uma (breve) história da participação política de mulheres negras no Brasil republicano (1930-2020). In: FRANCO, Anielle; LOURENÇO, Ana Carolina. *A radical imaginação política das mulheres negras brasileiras*. Fundação Rosa Luxemburgo e Editora Oralitura: São Paulo, 2021.

AQUINO, Estela *et. al.* Desigualdades de gênero e raça na pandemia de COVID-19: implicações para o controle no Brasil. *Scielo Preprints*, 2020.

³² ABREU, Gabrielle. Uma (breve) história da participação política de mulheres negras no Brasil republicano (1930-2020). In: FRANCO, Anielle; LOURENÇO, Ana Carolina. *A radical imaginação política das mulheres negras brasileiras*. Fundação Rosa Luxemburgo e Editora Oralitura: São Paulo, 2021.

CAESAR, Gabriela *et. al.* Mais de 25 mil candidatos mudaram de raça declarada nesta eleição. *G1*, 25 nov. de 2020.

COLLINS, Patricia. Se perdeu na tradução? Feminismo negro, interseccionalidadee política emancipatória. *Revista Parágrafo*, v. 5, n. 1, 2017.

GARCIA, Cecília. Memória e resistência nos bairros negros da cidade de São Paulo. *Educação e Território*, 2017.

GONZALEZ, Lélia. A Categoria Político-Cultural da Amefricanidade. In: RIOS, Flávia; LIMA, Márcia (Org). *Por um feminismo afro-latino-americano*. Rio de Janeiro: Zahar, 2020.

GONZALEZ, Lélia. A cidadania e a questão étnica. In: RIOS, Flávia; LIMA, Márcia (Org). *Por um feminismo afro-latino-americano*. Rio de Janeiro: Zahar, 2020.

GONZALEZ, Lélia. A mulher negra na sociedade brasileira: Uma abordagem político-econômica. In: RIOS, Flávia; LIMA, Márcia (Org). *Por um feminismo afro-latino-americano*. Rio de Janeiro: Zahar, 2020.

GONZALEZ, Lélia. Discurso na Constituinte. In: RIOS, Flávia; LIMA, Márcia (Org). *Por um feminismo afro-latino-americano*. Rio de Janeiro: Zahar, 2020.

GONZALEZ, Lélia. Mulher negra. In: RIOS, Flávia; LIMA, Márcia (Org). *Por um feminismo afro-latino-americano*. Rio de Janeiro: Zahar, 2020.

IBGE - INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA, 2018. *Cidades*.

IBGE - INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA, 2019. *Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua*.

IPEA - Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Pandemia afetou mais o trabalho de mulheres, jovens e negros: Pesquisa do Ipea analisou dados da Pnad Contínua de 2012 a 2020.

KILOMBA, Grada. Racismo Genderizado. In: *Memórias da Plantação: Episódios de Racismo Cotidiano*. Rio de Janeiro: Cobogó, 2019

KHOURY, Aline & GIANNATTASIO, Arthur. O refúgio como ação identitária: a escolha do Brasil como local de oportunidades e de múltiplos canais de integração. In: André RAMOS; Gilberto RODRIGUES & Guilherme ALMEIDA. (Org.). *70 anos da Convenção relativa ao Estatuto dos Refugiados (1951-2021)*. Brasília: ACNUR Brasil, p. 69-88, 2021.

LAGOM DATA. *Eleições analíticas*, 2022.

NASCIMENTO, Beatriz; RATTTS, Alex (org). *Eu sou atlântica: sobre a trajetória de vida de Beatriz Nascimento*. São Paulo: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo: Instituto Kuanza, 2007.

OXFAM. Mulheres negras e pandemia: reflexões sobre raça e gênero. *OXFAM Brasil*, 08 de out. 2020.

OLIVEIRA, Renata. Uma virada epistemológica para decolonizar a Comunicação a partir das práticas de sujeitos escravizados. *Revista Internacional de Folkcomunicação*, v. 17, n. 39, p. 240-246, 2019.

PEREIRA, Ana; Patrícia, RANGEL; RIOS, Flávia. Paradoxo da igualdade: gênero, raça e democracia. *Ciência e Cultura*, São Paulo, v. 69, n. 1, 2017.

SANCHEZ, Beatriz. Teorias Feministas de representação política. SPG 16: Gênero e Política, *XLI Encontro Anual da ANPOCS*. Caxambu, MG: Outubro 2017.

SEADE. *São Paulo tem “ilha” de 7,5 mi de pessoas que nunca acessaram a internet*. Jornal Metro, 2020.

SENADO. *Política de valorização faz salário mínimo passar de mil reais*.

WERNECK, Jurema. De ialodês e Feministas: reflexões sobre a ação política das mulheres negras na América Latina e Caribe. *Nouvelles Questions Feministes*, v. 24, n. 2, p. 27-40, 2005.

A Participação Política das Mulheres Indígenas a Partir da Ótica Constitucional e Internacional

Paula Monteiro Danese*
Thiago Giovani Romero**

Introdução

A redemocratização do Brasil, iniciada em meados dos anos 1980, foi um período de grande transformação na história política e social do país. O processo foi marcado pela luta contra a ditadura militar que havia governado o país por mais de duas décadas, e pela reivindicação de direitos e liberdades civis e políticas. Nesse contexto, um dos grupos que mais sofreu com a repressão do regime foi a população indígena, que teve seus direitos e territórios violados.

A Constituição Federal de 1988 (CF/88), promulgada após a redemocratização do país, trouxe importantes avanços para a garantia dos direitos dos povos indígenas. Pela primeira vez na história do Brasil, a Constituição

*Doutora e Mestre em Direito Internacional pela Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo. Graduada em Direito pela Universidade Presbiteriana Mackenzie. Pesquisadora visitante bolsista na Europa *Universität Viadrina Frankfurt(Oder)*- Alemanha (2021/2022). Advogada e professora de Direito da Anhembi Morumbi, EBRADI e ESA-SP.

**Doutor em Direito Internacional pela Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo. Mestre em Direito pela Faculdade de Ciências Humanas e Sociais da Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho”. Especialista em Direito Internacional pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. Graduado em Direito pelo Centro Universitário Toledo (UNITOLE Professor de Direito dos cursos de Pós-Graduação em Direito do Damásio Educacional e do curso de Direito da Fundação Educacional de Penápolis (FUNPE).

reconheceu a existência dos indígenas como sociedades diferenciadas e determinou que o Estado deveria proteger e garantir seus direitos, cultura, terras e recursos naturais.

No entanto, apesar dos avanços na legislação, a realidade enfrentada pelos indígenas no Brasil ainda é de grande vulnerabilidade e violação de direitos, a saber: a luta pela demarcação de terras indígenas é uma questão fundamental para garantir a sobrevivência e a autonomia desses povos; as políticas públicas voltadas para os indígenas têm sido marcadas por descontinuidades e falta de investimento; e a violência contra os indígenas, que em muitos casos, conflitos fundiários e invasões de terras indígenas são acompanhados de violência física e psicológica contra os indígenas. Nesse sentido, o presente artigo propõe-se a fazer uma breve perspectiva histórica do reconhecimento da população indígena como sujeito de direitos e suas implicações legais, olhando para o papel das lideranças de mulheres indígenas na defesa dos espaços das comunidades, bem como para a preservação cultural e territorial indígena.

1. Indígenas como sujeitos de Direito na Constituição Federal de 1988 e sua participação na política do governo brasileiro

A CF/88 reconhece os povos indígenas como sujeitos de direito, garantindo a proteção de seus direitos territoriais, culturais, ambientais, sociais e econômicos, conforme artigo 231 que reconhece aos indígenas o direito originário sobre as terras que tradicionalmente ocupam.

Isso significa que as terras indígenas são protegidas e devem ser demarcadas e regularizadas pela União, a fim de garantir a preservação e a continuidade das práticas culturais e dos modos de vida dos povos indígenas.¹ Além disso, a CF/88 reconhece a diversidade cultural e a pluralidade étnica do Brasil, afirmando que todos os brasileiros são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza. Nesse sentido, a Constituição garante aos povos indígenas o direito de preservar suas culturas e tradições, bem como o direito de participar da vida política, social e econômica do país.

A CF/88 também garante aos povos indígenas o direito à saúde, à educação, à segurança alimentar, à proteção contra a violência e à participação em programas de desenvolvimento econômico e social.² Esses direitos devem ser garantidos de forma diferenciada, considerando as especificidades culturais, linguísticas e sociais dos povos indígenas. É importante destacar que os direitos dos povos indígenas são fundamentais para a construção de uma sociedade mais justa e igualitária. A proteção e o respeito aos direitos dos povos indígenas não são apenas uma questão de justiça social, mas também de preservação da diversidade cultural e da sustentabilidade ambiental

¹ BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 5 out. 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/L10406.htm>. Acesso em: 23 fev. 2023.

² Ibid.

do país. A garantia dos direitos dos povos indígenas é, portanto, uma responsabilidade de toda a sociedade brasileira.³

Além disso, a Constituição Federal também assegura o direito dos indígenas à preservação de sua cultura e dos seus costumes. Isso inclui o direito à utilização de suas línguas e tradições, bem como o direito de manter suas formas de organização social e política.⁴ A CF/88 também garante o direito à consulta prévia, livre e informada, que significa que os indígenas devem ser consultados antes de qualquer atividade que possa afetar seus direitos ou suas terras.⁵ Existem também outras leis e normas infralegais que protegem os direitos dos povos indígenas, como a Lei nº 6.001/1973, conhecida como Estatuto do Índio e a Lei nº 9.394/1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional.⁶

³ Vale frisar que a CF/88 reconhece e garante uma série de direitos aos povos indígenas no Brasil, com o objetivo de assegurar a sua proteção e preservação cultural. Pode-se dizer que, uma das principais garantias constitucionais dos indígenas é o direito à demarcação de suas terras. Isso significa que os territórios tradicionalmente ocupados pelos povos indígenas devem ser reconhecidos e delimitados como terras indígenas, com a finalidade de garantir sua posse e proteção. A demarcação de terras indígenas é uma responsabilidade do Estado, que deve consultá-los previamente e garantir sua participação no processo.

⁴ BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Op. cit.

⁵ Ibid.

⁶ A Lei 6.001/1973, conhecida como Estatuto do Índio, regula a situação jurídica dos indígenas e estabelece seus direitos e deveres. No mais, a Lei nº 9.394/1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional, reconhece a importância da educação escolar indígena e determina que ela deve ser diferenciada e adequada à realidade e às especificidades dos povos indígenas.

No entanto, apesar das garantias constitucionais e infralegais existentes, os povos indígenas no Brasil ainda enfrentam uma série de desafios e ameaças, como a invasão de suas terras, a exploração ilegal de recursos naturais, a violência e a discriminação. É fundamental que o Estado brasileiro cumpra com suas obrigações e proteja os direitos dos povos indígenas, garantindo sua participação nas decisões que afetam suas vidas e seus territórios. E isso somente será possível com a participação dos indígenas na política. Assim, a participação política dos povos indígenas no Brasil tem sido um tema relevante nas últimas décadas, especialmente após a promulgação da CF/88, que reconheceu os direitos desses povos à sua terra e à sua cultura, além de garantir a sua participação nos processos políticos, conforme já mencionado. Apesar dessas conquistas, a representação política dos povos indígenas ainda é limitada, especialmente no que se refere à participação feminina.

As mulheres indígenas são frequentemente excluídas dos processos políticos e sociais, apesar de serem fundamentais para a manutenção das tradições e da cultura dos seus povos. A falta de representatividade política feminina de indígenas na política brasileira é um problema que afeta não só as mulheres indígenas, mas toda a sociedade brasileira. As mulheres indígenas têm um papel importante na promoção de mudanças positivas nas suas comunidades, e a sua participação política é essencial para garantir uma representação mais justa e igualitária dos povos indígenas. Destaca-se que as mulheres indígenas

enfrentam múltiplas formas de discriminação e violência, o que muitas vezes as impede de participar ativamente nos processos políticos e sociais. Por isso, é fundamental que sejam criadas políticas e programas que incentivem e apoiem a participação política feminina de indígenas, garantindo que essas mulheres tenham acesso à educação, à saúde, à segurança e a outros direitos básicos.

Ponto central da proposta desta pesquisa reside na liderança feminina indígena no Brasil, que tem ganhado cada vez mais destaque e importância nos últimos anos. Apesar das dificuldades e desafios enfrentados pelas mulheres indígenas no país, muitas delas têm se destacado como lideranças em suas comunidades, lutas e movimentos sociais. A presença de mulheres indígenas em posições de liderança é fundamental para a garantia dos direitos e a promoção do bem-estar das comunidades indígenas.⁷

No Brasil, existem diversas lideranças femininas indígenas que se destacam por sua atuação em diferentes áreas, como a educação, a saúde, a preservação ambiental e a luta pelos direitos dos povos indígenas. Neste contexto, Luiz Inácio Lula da Silva, em 2023, atual presidente do Brasil, em seu governo, implementou uma representação feminina indígena significativa em cargos importantes. Essa representação é uma conquista importante para as mulheres indígenas, que historicamente foram excluídas

⁷CARTA CAPITAL. O que pensam 5 mulheres indígenas que são lideranças em suas comunidade. Carta Capital, 2017. Disponível em: <<https://www.cartacapital.com.br/sociedade/o-que-pensam-cinco-mulheres-indigenas-que-sao-lideranca-em-suas-comunidades/>>. Acesso em: 15 mar. 2023.

dos espaços políticos e de poder no país. Uma das principais lideranças indígenas do governo Lula é Marina Silva, que foi ministra do Meio Ambiente durante os dois mandatos do presidente. Marina Silva é da etnia seringueira e é reconhecida nacional e internacionalmente por sua atuação na defesa do meio ambiente e dos direitos dos povos indígenas.⁸ Mas, além de Marina Silva, outras mulheres indígenas ocuparam cargos importantes no governo Lula, como a liderança da etnia Munduruku, Maria Augusta Assirati, que foi diretora da Fundação Nacional do Índio (FUNAI) e a liderança da etnia Terena, Sônia Guajajara, que foi coordenadora-executiva da Articulação dos Povos Indígenas do Brasil (APIB) e atualmente, é ministra do Ministério dos Povos Indígenas (MPI).⁹⁻¹⁰

⁸ BETIM, Felipe. Quem é Marina Silva, reconduzida por Lula ao Ministério do Meio Ambiente. *JOTA*, 2022. Disponível em: <<https://www.jota.info/jotinhas/quem-e-marina-silva-reconduzida-por-lula-ao-ministerio-do-meio-ambiente-29122022>>. Acesso em: 15 mar. 2023.

⁹ GUAJAJARA, Sônia. 2022. Disponível em: <<https://soniaguajajara.com.br/>>. Acesso em: 10 mar. 2023.

¹⁰ A criação de um Ministério específico para os povos indígenas no Brasil era uma demanda antiga e importante na luta pelos direitos dessas populações. Essa iniciativa representa um avanço significativo na garantia dos direitos e da dignidade dos povos indígenas, que historicamente foram marginalizados e discriminados no país. A criação de um Ministério para os povos indígenas contribui diretamente para a formulação de políticas públicas mais efetivas para garantir a preservação dos territórios e culturas indígenas, bem como para o combate à violência e à discriminação contra essas populações. Além disso, o Ministério poderia ser uma ferramenta importante para a promoção da participação dos povos indígenas nas decisões políticas que afetam suas vidas. Sônia Guajajara foi a ministra escolhida pelo atual governo de Luiz Inácio Lula da Silva para o Ministério dos Povos Indígenas (MPI). Sônia é uma liderança indígena reconhecida nacional e internacionalmente por sua atuação na defesa dos direitos dos povos

A presença de mulheres indígenas em posições de poder e decisão no governo Lula, a partir do seu terceiro mandato (2023-2026) é um importante avanço na luta pela representatividade e pela garantia dos direitos dos povos indígenas no Brasil. No entanto, é importante ressaltar que ainda há muito a ser feito para a promoção da igualdade de gênero e para a garantia dos direitos das mulheres indígenas no país.

2. Breves considerações sobre o Direito Internacional dos Direitos Humanos e a proteção dos direitos da população indígena

De acordo com o Fórum Permanente de Questões Indígenas da Organização das Nações Unidas:

Indigenous communities, peoples and nations are those which, having a historical continuity with pre-invasion and pre-colonial societies that developed on their territories, consider themselves distinct from other sectors of the societies now prevailing on those territories, or parts of them. They form at present

indígenas e do meio ambiente, foi coordenadora-executiva da Articulação dos Povos Indígenas do Brasil (APIB), uma das principais organizações indígenas do país, e também foi candidata a vice-presidente nas eleições de 2018. A escolha de Sônia Guajajara para liderar esse Ministério é significativa, pois representa um passo importante para a garantia da representatividade e da participação dos povos indígenas nas decisões políticas do país. Desta forma, espera-se que sua atuação frente ao Ministério possa contribuir para a formulação de políticas públicas mais adequadas às necessidades e demandas dessas populações, bem como para o combate à violência e à discriminação contra elas.

*non-dominant sectors of society and are determined to preserve, develop and transmit to future generations their ancestral territories, and their ethnic identity, as the basis of their continued existence as peoples, in accordance with their own cultural patterns, social institutions and legal system.*¹¹

O mesmo documento também associa à definição alguns elementos históricos como: ocupação ancestral do território, ascendência comum com os ocupantes originais das terras ocupadas, características culturais comuns ou em manifestações específicas, como crenças religiosas, vestimenta, estrutura da vida em comunidade, linguagem e formas de comunicação comuns, além de outros fatores.¹²

Ainda, sobre as contribuições do documento elaborado pelo Grupo de Trabalho das Nações Unidas, importa salientar que individualmente, indígena é aquele que pertence a essas populações indígenas por meio da autoidentificação como indígena (consciência de grupo) e

¹¹ U.N. DEPARTMENT OF ECONOMIC AND SOCIAL AFFAIRS. *Workshop on data collection and disaggregation for indigenous peoples*, 2004. Disponível em: < https://www.un.org/esa/socdev/unpfii/documents/workshop_data_background.doc >. Acesso em: 22 jan. 2023. “Comunidades, povos e nações indígenas são aqueles que, tendo uma continuidade histórica com as sociedades pré-invasões e pré-coloniais que se desenvolveram em seus territórios, se consideram distintos de outros setores das sociedades que hoje prevalecem nesses territórios, ou partes deles. Eles formam atualmente setores não dominantes da sociedade e estão determinados a preservar, desenvolver e transmitir às gerações futuras seus territórios ancestrais e sua identidade étnica, como base de sua existência continuada como povos, de acordo com seus próprios padrões culturais, sociais instituições e sistema jurídico”. (tradução livre)

¹² Ibid.

é reconhecido e aceito pelo grupo com o qual se identifica. Posteriormente, foi adotada pela Assembleia Geral das Nações Unidas a Declaração sobre os Direitos dos Povos Indígenas em 2007 que reconhece os direitos básicos dos povos indígenas, em um marco do princípio geral sobre o direito de livre determinação, incluindo o direito à igualdade, à não discriminação, o direito à integridade cultural e o direito à terra, uso dos recursos naturais, bem como o direito ao consentimento prévio, livre e informado.¹³ Importante citar também a Convenção 169 da Organização Internacional do Trabalho, que incorpora uma série de disposições sobre administração da justiça, consulta prévia, direitos à terra, bem como direitos sociais da população indígena, sendo um marco extremamente relevante para outros instrumentos protetivos de direitos humanos.¹⁴

Cabe salientar outros instrumentos que, ainda que não sejam especificamente direcionados para a população indígena, possuem artigos direcionados nesse sentido, como o Pacto Internacional sobre os Direitos Civis e Políticos, com a previsão dos artigos 1º e 27, permitindo que o Comitê de Direitos Humanos interpretar o artigo 1º do Pacto como aplicável aos povos indígenas da forma como o tema tem prevalecido nas discussões sobre a

¹³ U.N. *Declaración de Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas*. Disponível em: <<https://daccess-ods.un.org/tmp/4072109.46083069.html>>. Acesso em: 24 jan. 2023.

¹⁴ MPF. *Convenção 169 da Organização do Trabalho*, 1989. Disponível em: <<https://www.mpf.mp.br/atuacao-tematica/ccr6/documentos-e-publicacoes/legislacao/legislacao-docs/convencoes-internacionais/convecao169.pdf/view>>. Acesso em: 22 jan. 2023.

provisão correspondente à autodeterminação dos povos¹⁵. O Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, responsável por supervisionar a implementação do Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, teve a oportunidade de analisar as disposições do pacto em questões relativas aos direitos dos povos indígenas, conforme observado no Comentário Geral. 24 (2017)¹⁶ sobre as obrigações dos Estados sob o Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais no contexto de atividades empresariais.

O mesmo pode-se observar no Comitê para a Eliminação da Discriminação Racial (CERD) que supervisiona a Convenção para a Eliminação de todas as formas de Discriminação Racial, em seu Comentário Geral nº 23 (1997), que dentre os muitos pontos que aborda, sinaliza aos Estados que estes devem Assegurar que os membros dos povos indígenas tenham direitos iguais no que diz respeito à participação efetiva na vida pública vida e que nenhuma decisão diretamente relacionada aos seus direitos e interesses seja tomada sem o seu consentimento

¹⁵ Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights. *A Manual for National Human Rights Institutions*, 2013. Disponível em: <<https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/Issues/IPeoples/UNDRIManualForNHRIs.pdf>>. Acesso em: 24 jan. 2023.

¹⁶ Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Observación general n. 24 (2017) sobre las obligaciones de los Estados en virtud del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales en el contexto de las actividades empresariales. Disponível em: <<http://docstore.ohchr.org/SelfServices/FilesHandler.ashx?enc=4slQ6QSmlBEDzFeovLCuW1a0Szab0oXTdlmnsJZZVQcIM0uuG4TpS9jwIhCJc-XiumBy835dMBXxx3qbFbFIQsxmftFU0g56%2F9JM1LMnnqJ1PRyKELBckJtCKvrXnf%2FIH>>. Acesso em: 15 fev. 2023.

informado¹⁷. Além, o Comitê sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher, na sua Recomendação Geral n. 24, sobre saúde, em que solicita ao Relator Especial que tenha especial atenção à situação das mulheres indígenas.¹⁸ Sem esgotar o tema, mas fazendo a última referência, a Convenção sobre Direitos das Crianças, em vigor desde 1990, tem expressa referência à proteção da população indígena, em seu artigo 30, ao estabelecer que não deve ser negado o direito que corresponde à criança pertencente a uma minoria ou que seja indígena de ter sua própria vida cultural, de professar e praticar sua própria religião ou de usar sua própria língua.¹⁹

Já no Sistema Interamericana de Direitos Humanos (SIDH) por meio de seus órgãos, Comissão e Corte, a partir de seus instrumentos protetivos de direitos humanos e da evolução de seu entendimento a partir do sistema de casos e petições, confirmou seu entendimento da necessidade de proteção especial da população indígena. Importante recordar que em 1972, a Comissão Interamericana de Direitos Humanos, sustentou que por razões históricas, princípios morais e humanitários, era um compromisso

¹⁷ CERD. *General Recommendation n. 23/1997*. Disponível em: <http://www.eods.eu/library/UN_International%20Convention%20on%20the%20Elimination%20of%20Racial%20Discrimination_General%20recommendation%2023_1997_EN.pdf> Acesso em: 22 jan. 2023.

¹⁸ CEDAW. *General Recommendation 24*. CEDAW Disponível em: <<https://www.un.org/womenwatch/daw/cedaw/recommendations/recomm-sp.htm#recom24>>. Acesso em: 22 jan. 2023.

¹⁹ UNICEF. *Convenção sobre Direito das Crianças*, 1990. Disponível em: <<https://www.unicef.org/brazil/convencao-sobre-os-direitos-da-crianca#:~:text=A%20Conven%C3%A7%C3%A3o%20sobre%20os%20Direitos,Foi%20ratificado%20por%20196%20pa%C3%ADses.>> Acesso em: 22 jan. 2023.

sagrado dos Estados proteger especialmente os povos indígenas. Em 1990, criou a Relatoria sobre os Direitos dos Povos Indígenas, com o objetivo de prestar atenção aos povos indígenas da América que estão especialmente expostos a violações de direitos humanos devido à sua situação de vulnerabilidade e fortalecer, promover e sistematizar o trabalho da própria Comissão Interamericana na área.²⁰

Em 2016, a Assembleia Geral da Organização do Estados Americanos (OEA) aprovou a Declaração Americana sobre os Direitos dos Povos Indígenas, estabelecendo já em seu artigo I que os Estados-membros respeitarão o direito a autoidentificação como povo indígena de forma individual ou coletiva, confirme as práticas e instituições próprias de cada povo indígena. A Declaração sistematiza diversos direitos que ao longo da história do Sistema Interamericano de Direitos Humanos já haviam sido ventilados por seus órgãos, ainda que sem um instrumento específico de proteção dos povos indígenas. Importante observar, também, que o instrumento possui artigo específico de proteção das mulheres indígenas (artigo VII), reconhecendo que as mulheres indígenas têm direito ao reconhecimento, proteção e gozo de todos os direitos humanos, devendo ser livre de toda forma de discriminação.²¹

²⁰ ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS. *Povos Indígenas*. Disponível em: <https://www.oas.org/pt/topicos/povos_indigenas.asp>. Acesso em: 15 fev. 2023.

²¹ ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS. *Declaração Americana sobre os Direitos dos Povos Indígenas*. Disponível em: <https://www.oas.org/en/sare/documents/DecAmIND_POR.pdf> Acesso em: 23 dez. 2022.

Conforme pontuado acima, ainda que a Declaração Americana sobre os Direitos dos Povos Indígenas seja data de 2016, não ter um instrumento sistematizando os direitos da população indígena dentro do próprio SIDH, isso não foi um impeditivo para análise dos direitos da população indígena. São diversos casos no SIDH que reconheceram os direitos da população indígena e responsabilizaram os Estados-membros por tal violação, como uma das primeiras controvérsias sobre o meio ambiente apreciada no Sistema Interamericano foi concebida no âmbito da Comissão Interamericana de Direitos Humanos, que estabeleceu uma ligação entre qualidade do meio ambiente e o direito à vida, em 1985, no caso dos Índios Yanomamis vs. Brasil.²² Para a CIDH, a Convenção 169 da OIT é o instrumento internacional específico de direitos humanos mais relevante para os direitos dos povos indígenas”, razão pela qual é diretamente relevante para a

²² ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS. Comissão Interamericana de Direitos Humanos. *Resolução n. 1285*, Caso n. 7615, Brasil, Mar. 5, 1985. Washington, D.C., 1985. Disponível em: <<http://www.cidh.org/annualrep/84.85eng/brazil7615.htm>>. Acesso em: 22 julho 2022. Na petição do caso, os peticionários alegavam violação à Declaração Americana dos Direitos e Deveres do Homem pelo governo brasileiro, por permitir a construção de uma estrada no território do povo indígena Yanomami e autorizar a exploração dos recursos naturais da região. Na apresentação da petição, alegou-se que a penetração massiva de pessoas não indígenas na área havia trazido consequências psicológicas e físicas à comunidade indígena, bem como mudanças no seu status quo, que resultaram em doença e morte de muitos Yanomamis. A Comissão estabeleceu que houve violação dos direitos à vida, à liberdade e à segurança pessoal, previstos no artigo I, bem como dos direitos à residência e ao movimento, previstos no artigo VIII, e, por fim, dos direitos à saúde e ao bem-estar, previstos no artigo XI da Declaração Americana dos Direitos e Deveres do Homem.

interpretação do alcance dos direitos dos povos indígenas e tribais e seus membros, em particular no âmbito da Declaração Americana.²³

Por seu turno, no tocante à Corte Interamericana de Direitos Humanos, está se manifestou sobre a matéria em apreço em alguns momentos desde a sua criação, demonstrando, sobretudo, a relação entre o meio ambiente e o exercício de direitos pelos povos indígenas. O primeiro caso a ser estudado é o da Comunidade Mayagna (Sumo) Awas Tingi vs. Nicarágua²⁴, sendo ele paradigmático não só para o Sistema Interamericano, mas para todos os sistemas de proteção dos direitos humanos.²⁵ Em outros casos, a Corte Interamericana, ao analisar o alcance do artigo 21 da Convenção Americana, indicou que “considera útil e apropriado utilizar outros tratados internacionais diferentes da Convenção Americana (...) a evolução do sistema interamericano, tendo em vista o desenvolvimento experimentado nesta matéria no Direito

²³ CIDH, Informe n. 40/04, Caso 12.053, Comunidades Indígenas Mayas del Distrito de Toledo (Belize), 12 de octubre de 2004, nota al pie n. 123.

²⁴ Corte IDH. Caso n. 29 - Comunidad Mayagna Sumo Awas Tingni Vs. Nicaragua, 2001.

²⁵ Na petição apresentada pela Comissão, foi requerido que a Corte se pronunciasse sobre a violação pelo Estado dos artigos 1 (obrigação de respeitar direitos), 2 (dever de adotar disposições de Direito interno), 21 (direito à propriedade privada) e 25 (proteção ao devido processo legal), todos da Convenção Americana sobre Direitos Humanos. ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS. Corte Interamericana de Derechos Humanos. Caso Comunidad Mayagna (Sumo) Awas Tingi vs. Nicaragua. Sentença de 31 de agosto de 2001. Washington, D.C., 2001. Disponível em: <<http://www.cnj.jus.br/files/conteudo/arquivo/2016/04/1d066bbac6f06f20e3bb0e08e5697c4a.pdf>>. Acesso em: 23 jun. 2022.

Internacional dos Direitos Humanos”²⁶. Sobre o Direito à personalidade jurídica, no caso *Comunidad Indígena Sawhoyamaya Vs. Paraguay*, a Corte IDH estabeleceu que:

*El derecho al reconocimiento de la personalidad jurídica representa un parámetro para determinar si una persona es titular o no de los derechos de que se trate, y si los puede ejercer. La violación de aquel reconocimiento supone desconocer en términos absolutos la posibilidad de ser titular de esos derechos y contraer obligaciones, y hace al individuo vulnerable frente a la no observancia de los mismos por parte del Estado o de particulares.*²⁷

Por fim, ressalta-se os casos *Yatama Vs. Nicaragua*, 2005, sobre direitos políticos. A Corte IDH consagrou que o artigo 23.º da Convenção Americana trata sobre a consagração os direitos de participar na condução dos negócios públicos, de votar, de ser eleito e de acessar a funções públicas, que devem ser garantidos pelo Estado

²⁶ Corte IDH. *Caso Comunidad Indígena Yakye Axa Vs. Paraguay*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 17 de junio de 2005. Serie C n. 125.

²⁷ Corte IDH. *Caso Comunidad Indígena Sawhoyamaya Vs. Paraguay*. Sentencia de 29 de marzo de 2006. (Fondo, Reparaciones y Costas). Disponível: <https://www.corteidh.or.cr/cf/jurisprudencia/ficha.cfm?nId_Ficha=327&lang=esTexto>. Acesso em: 22 de jan. 2023. O direito ao reconhecimento da personalidade jurídica representa um parâmetro para determinar se uma pessoa é titular ou não dos direitos em questão e se pode exercê-los. A violação desse reconhecimento supõe ignorando em termos absolutos a possibilidade de ser titular desses direitos e de incorrer em obrigações, e torna o indivíduo vulnerável à sua inobservância por parte do Estado ou dos particulares (tradução livre).

em condições de igualdade e, portanto, é fundamental que o Estado crie as condições e mecanismos ótimos para que esses direitos políticos sejam efetivamente exercidos, respeitando o princípio da igualdade e não discriminação. A Corte IDH, ainda, acrescenta que não há dispositivo na Convenção Americana que permita sustentar que os cidadãos só podem exercer o direito de concorrer a cargos eletivos por meio de um partido político²⁸.

Resta claro que a participação nas instituições democráticas e garantia do exercício dos direitos políticos para a população indígena caracterizam-se como fundamentais para proteção e exercício pleno de seus direitos.

3. Mulheres indígenas e proteção de territórios no Brasil

Não cabe ao presente artigo retornar à histórica violação dos direitos da população indígena, que remonta mais de quinhentos anos²⁹, mas ressaltar que

²⁸ Corte IDH. *Caso Yatama Vs. Nicarágua*. Sentença de 23 de jun. 2005. (Exceções Preliminares, Mérito, Reparações e Custas). Disponível:< <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2016/04/b3b2dcefe-29f27b2984178160015c3ba.pdf>> Acesso em: 22 de jan. 2023.

²⁹ “O genocídio dos povos indígenas no Brasil existe desde os tempos da colonização portuguesa, com a implementação do cultivo da cana-de-açúcar na costa brasileira. Esse processo consistiu no extermínio das populações indígenas, tanto pelos conflitos violentos, quanto pelas doenças trazidas pelos europeus. Nos tempos atuais, esse genocídio persiste com o negligenciamento dos direitos das populações indígenas restantes no Brasil. Segundo a Funai, a população indígena no Brasil, em 1500, equivalia a aproximadamente 3 milhões de habitantes, dos quais cerca de 2 milhões estavam estabelecidos no litoral. Por volta de 1650, esse número caiu para 700 mil, e em 1957 chegou a 70 mil indígenas, número mais baixo registrado. A partir daí, a população indígena começou a crescer. De acordo com o último censo

o Brasil é terra indígena e que atualmente contabiliza-se aproximadamente 305 etnias de povos indígenas, preservando 274 línguas e totalizando 896,9 mil indígenas distribuídos em todo o território brasileiro em 688 terras e áreas urbanas.³⁰ A complexa realidade dos povos indígenas no Brasil deve ser observada pela identidade cultural linguística e territorial dos povos indígenas. Cabe observar que o debate ainda está aceso sobre o reconhecimento dos direitos dos povos indígenas, cabendo relembrar a ação sobre o Marco Temporal pendente de análise pelo Supremo Tribunal Federal (STF) enquanto o presente artigo foi escrito³¹, ficando pendente a definição

demográfico, realizado em 2010 pelo IBGE, há 896,9 mil indígenas no país, equivalente a 29,9% da população estimada para 1500, quando começou a colonização.” (GUAZZELLI, Mariana. *Genocídio indígena: entenda os riscos e preocupações que a população nativa do Brasil enfrenta* - UFRGS, 2021. Disponível: <<https://www.ufrgs.br/humanista/2021/09/24/genocidio-indigena-entenda-os-riscos-e-preocupacoes-que-a-populacao-nativa-do-brasil-enfrenta/>> Acesso: 15 de fev. 2023).

³⁰ FUNAI, 2016. Disponível: <<http://www.funai.gov.br/index.php/nossas-acoes/politica-indigenista?start=4>>. Acesso em: 22 de jan. 2023.

³¹ “O Recurso Extraordinário com repercussão geral (RE-RG) 1.017.365, que tramita no STF, é um pedido de reintegração de posse movido pelo Instituto do Meio e Ambiente de Santa Catarina (IMA) contra a Funai e indígenas do povo Xokleng, envolvendo uma área reivindicada da TI Ibirama-Laklanõ. O território em disputa foi reduzido ao longo do século XX e os indígenas nunca deixaram de reivindicá-lo. A área já foi identificada pelos estudos antropológicos da Funai e declarada pelo Ministério da Justiça como parte da sua terra tradicional.(...) No limite, o que está em jogo é o reconhecimento ou a negação do direito mais fundamental aos povos indígenas: o direito à terra. Há, em síntese, duas teses principais que se encontram atual-

do estatuto jurídico constitucional das relações de posse das áreas de tradicional ocupação indígena, à luz das regras trazidas pela CF/88.

A CF/88, em seu artigo 20, inciso XI, define como sendo de propriedade da União as terras tradicionalmente ocupadas pelos índios. É evidente que o objetivo da Constituição Federal é que, ao consagrar o direito ao território indígena, é garantido que em tal espaço permaneçam os traços culturais historicamente construídos, tratando-se do habitat de um povo. Há que se recordar que entre os anos de 2008 e 2009, o STF debruçou-se sobre o caso Raposa Serra do Sol, na Petição número 3.388, decisão essa que apreciou a questão da demarcação das terras indígenas, em especial no Estado de Roraima, intentando assegurar aos índios as terras que ocupavam de modo tradicional, bem como seu modo de vida, estabelecendo condicionantes para o reconhecimento da tradicionalidade da ocupação indígena.³² Na mesma

mente em disputa: de um lado, a chamada “teoria do indigenato”, uma tradição legislativa que vem do período colonial e que reconhece o direito dos povos indígenas sobre suas terras como um direito “originário” – ou seja, anterior ao próprio Estado. A Constituição Federal de 1988 segue essa tradição ao garantir aos indígenas “os direitos originários sobre as terras que tradicionalmente ocupam”. Do outro lado, há uma proposta restritiva, que pretende limitar os direitos dos povos indígenas às suas terras ao reinterpretar a Constituição com base na tese do chamado ‘marco temporal.’” (CONNECTAS. *Marco temporal*: entenda por que julgamento no STF pode definir o futuro das terras indígenas, 2021. Disponível:<<https://www.conectas.org/noticias/marco-temporal-entenda-a-importancia-do-julgamento-no-stf-para-os-indigenas/#:ã:text=Caso%20o%20STF%20reafirme%20o,judiciais%20poder%C3%A3o%20ser%20imediatamente%20resolvidos.>> Acesso em: 12 jan. 2023)

³² Ibid.

oportunidade, o STF recobra o seu entendimento sobre terras indígenas, estabelecendo que as áreas indígenas são demarcadas para servirem de habitação da população indígenas, mas também para o exercício da sua cultura, bem como instrumento protetivo do meio ambiente.³³

É notório, entretanto, que tal reconhecimento da importância das terras indígenas e sua funcionalidade não vem sem um histórico de violência e graves violações dos direitos desses povos, havendo a permanência dos graves conflitos agrários envolvendo as comunidades indígenas, a demandar a demarcação de terras ou o respeito às terras já demarcadas.³⁴ Tal cenário social é também causa de insegurança jurídica sobre os aspectos protetivos de proteção das populações indígenas.

Nesse interim, cabe observar que tal preocupação não é apenas cabível ao direito, por ser uma questão social, sendo assim, a perspectiva que tal temática deva

³³ “Áreas indígenas são demarcadas para servir concretamente de habitação permanente dos índios de uma determinada etnia, de par com as terras utilizadas para suas atividades produtivas, mais as «imprescindíveis à preservação dos recursos ambientais necessários a seu bem-estar» e ainda aquelas que se revelarem «necessárias à reprodução física e cultural» de cada qual das comunidades étnico-indígenas, «segundo seus usos, costumes e tradições» (usos, costumes e tradições deles, indígenas, e não usos, costumes e tradições dos não-índios)...Há perfeita compatibilidade entre meio ambiente e terras indígenas, ainda que estas envolvam áreas de «conservação» e «preservação» ambiental. Essa compatibilidade é que autoriza a dupla afetação, sob a administração do competente órgão de defesa ambiental”. Ibid

³⁴ SILVA, Yasmine Altimare da. *Estudo do conflito agrário pela posse das terras tradicionais dos povos indígenas Guarani-Kaiowá no Mato Grosso do Sul*. 2017. Disponível:< <https://repositorio.bc.ufg.br/tede/bits-tream/tede/8206/5/Disserta%20a7%20a3o%20-%20Yasmine%20Altimare%20da%20Silva%20-%202017.pdf>> Acesso em: 22 fev. 2023.

ser observada de forma interdisciplinar, afinal, ainda que se defenda a legitimidade das instituições do judiciário se preocuparem com a questão, outros atores devem fazer parte para impulsionar a proteção dos territórios indígenas e, desta forma, encontra-se na participação política um outra perspectiva: a perspectiva da participação da própria população indígena nas tomadas de decisão. Isso significa que um passo importante a partir da CF/88 e que traz uma evolução sobre sujeitos de direito e sobre legitimidade de exercício desses direitos. Parte-se, então, para a perspectiva da igualdade entre homens e mulheres no artigo 5º da CF/88 inciso I e no reconhecimento dos indígenas como sujeitos de direito, na qualidade de direitos fundamentais dos indígenas, possam ser apreendidos na dimensão hermenêutica dedutível do artigo 231 do texto constitucional, conforme exposto anteriormente. Parece que tal relação entre tais direitos fundamentais não faz sentido, mas essa relação já foi posta pela própria Comissão Interamericana de Direitos Humanos ao declarar a necessidade de se observar a efetivação de direitos levando em consideração a perspectiva de gênero, em especial sobre as mulheres indígenas e sua participação no cenário público.

La participación efectiva de las mujeres en general y de las mujeres indígenas en particular en la formulación y ejecución de programas de reparaciones sigue siendo un reto. En el caso de la Comisión de la Verdad y Reconciliación de Perú, las mujeres no estuvieron

*suficientemente representadas en los organismos encargados de la ejecución del Programa Integral de Reparaciones. En algunos procesos de reparaciones, como en los de Guatemala, a pesar de que hubo un alto grado de participación de las mujeres indígenas en la Instancia Multiinstitucional por la Paz y la Concordia, que trabajó en la creación del Programa Nacional de Resarcimiento, eso no se tradujo en la implementación de reparaciones adecuadas a estas mujeres. Por ejemplo, no se han otorgado reparaciones culturales en medida suficiente.*³⁵

No cenário brasileiro, a autora Rosely A. Stefanés Pacheco, ao analisar a questão das mulheres Guarani e Kaiowá, notou que:

Denota-se que as mulheres indígenas têm participado, cada vez mais, dos encontros, fóruns, oficinas e conferências nacionais e

³⁵ CIDH. Mujeres Indígenas, 2017. Disponível: <<http://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/mujeresindigenas.pdf>> Acesso em: 15 jan. 2023. A participação efetiva das mulheres em geral e das mulheres indígenas em particular na formulação e implementação dos programas de reparação continua sendo um desafio. No caso da Comissão de Verdade e Reconciliação do Peru, as mulheres não estavam suficientemente representadas nos órgãos encarregados de executar o Programa Reparações Integrais. Em alguns processos de reparação, como o da Guatemala, apesar do alto grau de participação das mulheres indígenas na Instância Multiinstitucional pela Paz e Harmonia, que trabalhou na criação do Programa Nacional de Reparação, isso não resultou na implementação de reparações adequadas para essas mulheres. Por exemplo, as reparações culturais não foram concedidas de forma suficiente. (Tradução livre).

internacionais promovidos pelas organizações indígenas, instâncias estatais e não governamentais. Estes novos espaços de discussão, articulam mulheres de diferentes etnias – as coordenadoras de organizações ou departamentos de mulheres indígenas, e é expressivo o número de professoras e mulheres que atuam na área da saúde – o que propicia o fortalecimento de suas organizações e a troca de experiências, assim como uma gradativa capacitação para o exercício na esfera pública.³⁶

Um estudo recente da Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL) constatou que “as próprias mulheres indígenas começaram a revalorizar a visão de mundo e as leis ancestrais fundadoras de cada povo, que estabelecem precisamente a harmonia e a igualdade de direitos entre homens e mulheres por meio de relações duais e complementares”.³⁷ As mulheres sempre tem tido um papel chave da defesa do patrimônio cultural, dos recursos e do território, além de preservar a

³⁶ PACHECO, Rosely A. Stefanos. *Mulheres indígenas e participação política: emergência étnica feminina em um contexto de expropriação territorial*, 2017. p. 11. Disponível em: <<https://core.ac.uk/download/pdf/305104358.pdf>>. Acesso em: 14 jan. 2023.

³⁷ CEPAL. *Mujeres indígenas en América Latina: dinámicas demográficas y sociales en el marco de los derechos humanos*, 2013. Disponível em: <<https://www.cepal.org/es/publicaciones/4100-mujeres-indigenas-america-latina-dinamicas-demograficas-sociales-marco-derechos>>. Acesso em: 14 jan. 2023.

língua de seus povos, as mulheres têm um papel ativo na defesa do patrimônio cultural, dos recursos e do território, segundo estudo realizado pelo Fórum Permanente de Questões Indígenas, verifica-se como as lutas coletivas por territórios, recursos, autonomia, serviços interculturais básicos, entre outros, têm servido como processos de politização e fortalecimento de identidades étnicas e de gênero.³⁸

Cabe aqui ressaltar novamente o entendimento da CEPAL, que esclarece que o exercício de poder para as mulheres indígenas se expressa através das possibilidades de “ser”, a presença, a palavra e a capacidade de decidir por si. Isso significa que as mulheres indígenas não só concebem a participação política como pessoas, mas também como membros de seus povos, o que gera responsabilidades específicas ligadas à coletividade³⁹. Entretanto, ainda com o importante reconhecimento do papel das mulheres indígenas na proteção dos territórios e conservação da cultura, alguns entraves para sua participação já foram identificados, como a verificação de que 15% das mulheres indígenas que têm 20 a 29 anos não tiveram possibilidade de terminar os estudos entre 2000 e 2009. Outro ponto importante é a gravidez precoce, a falta de documentação e mortalidade infantil, sendo claros impeditivos na realização da participação política das

³⁸ CLADEM. *La participación de las mujeres indígenas en la conservación del patrimonio cultural*, 2017. Disponível em: <https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/Issues/IPeoples/EMRIP/CulturalHeritage/CLADEM_sp.pdf>. Acesso em: 14 jan. 2023.

³⁹ Ibid.

mulheres, uma vez que desde a base da organização do projeto de vida, este já se depara com violações a direitos humanos.⁴⁰

A organização da sociedade civil, CLADEM, indica que muitas lideranças indígenas veem sua autoestima diminuída por diversos fatores, como violência familiar, comunitária e política. A organização ressalta que, embora todas as mulheres possam sofrer violência pelo simples fato de serem mulheres, para as mulheres indígenas o assédio, os maus-tratos e as agressões podem ser vistos agravada pelo racismo que atravessa a cultura social⁴¹, aclarando a necessidade do Estado garantir o exercício dos direitos de cidadania para que o quadro de violação de direitos seja modificado e, ter representações de mulheres indígenas nas três esferas do Poder Público é fundamental para essa mudança.

No cenário brasileiro, a mudança está mais presente do que em processos eleitorais anteriores, demonstrando uma clara evolução sobre a participação da população indígena na democracia brasileira e na representativa de mulheres indígenas nos espaços políticos. A criação do Ministério dos Povos Indígenas, conforme já mencionado anteriormente, é presidido pela deputada federal eleita, Sônia Guajajara, cujas atribuições são: garantir aos indígenas acesso à educação e a saúde, demarcar terras indígenas e, combater o genocídio deste povo, sendo crucial para a reparação histórica à população indígena

⁴⁰ Ibid.

⁴¹ CEPAL. Op.cit.

no Brasil e garantia do exercício dos direitos dos povos indígenas algo novo em nossa estrutura do Poder Executivo.⁴² Estes recentes acontecimentos contribuem para o que fora exposto no presente artigo, uma vez demonstrado a proteção da população indígenas desde a CF/88, os impactos da temática no Direito Internacional dos Direitos Humanos, e o papel fundamental ocupado pelas mulheres indígenas na defesa do território, cultura e tradições indígenas.

Conclusão

Para que a redemocratização do Brasil possa ser considerada completa, é necessário que os direitos dos povos indígenas sejam garantidos de fato. Isso passa pela demarcação e proteção das terras indígenas, pelo investimento em políticas públicas e pela punição de crimes contra os indígenas. Além disso, é fundamental que a sociedade brasileira reconheça a importância da diversidade cultural e valorize a contribuição dos povos indígenas para a construção do país.

Ainda, é importante que a sociedade brasileira como um todo reconheça e valorize a importância da participação política dos povos indígenas, especialmente das mulheres, e que sejam criados espaços e mecanismos para que esses povos possam se expressar e participar ativamente dos processos políticos e sociais do país. É

⁴² CÂMERA DOS DEPUTADOS. Ministério dos Povos Indígenas. Disponível: <<https://www.camara.leg.br/radio/programas/933977--ministerio-dos-povos-indigenas-e-nova-funai>> Acesso em: 14 jan. 2023.

possível perceber ao longo da apresentação desta pesquisa que a redemocratização do Brasil trouxe importantes avanços para a garantia dos direitos dos povos indígenas, mas ainda há muito a ser feito. É preciso que o Estado e a sociedade brasileira se comprometam com a defesa dos direitos e da autonomia dos indígenas, em uma perspectiva de respeito à diversidade cultural e valorização da história e das contribuições desses povos para o país. Outro ponto, percebeu-se que a representação política feminina de indígenas é fundamental para garantir uma participação mais justa e igualitária dos povos indígenas na sociedade brasileira. Assim, é preciso reconhecer a importância dessas mulheres e criar políticas e programas que incentivem e apoiem a sua participação política, garantindo que elas tenham acesso aos direitos básicos e possam contribuir ativamente para o desenvolvimento do país.

A participação das mulheres indígenas na política brasileira ainda é limitada, e elas enfrentam diversos obstáculos, como a discriminação, a violência e a falta de recursos para suas campanhas. É necessário que sejam criadas políticas públicas específicas para garantir a participação das mulheres indígenas na política, bem como para a promoção da igualdade de gênero e o combate à discriminação e violência. Logo, a presença de mulheres indígenas em posições de poder e decisão no governo Lula é um importante avanço na luta pela representatividade e pelos direitos dos povos indígenas no Brasil. No entanto, é preciso continuar lutando para garantir a participação plena das mulheres indígenas na política e na sociedade como um todo.

Referências Bibliográficas

BETIM, Felipe. Quem é Marina Silva, reconduzida por Lula ao Ministério do Meio Ambiente. JOTA, 2022.

CARTA CAPITAL. O que pensam 5 mulheres indígenas que são lideranças em suas comunidade. Carta Capital, 2017.

CEPAL, Mujeres indígenas en América Latina: dinámicas demográficas y sociales en el marco de los derechos humanos, 2013.

CERD. General Recommendation n. 23/1997.

CIDH, Informe n. 40/04, Caso 12.053, Comunidades Indígenas Mayas del Distrito de Toledo (Belice), 12 de octubre de 2004, nota al pie n. 123.

CIDH. Mujeres Indígenas, 2017.

CLADEM, La participación de las mujeres indígenas en la conservación del patrimonio cultural, 2017.

CONECTAS, Marco temporal: entenda por que julgamento no STF pode definir o futuro das terras indígenas, 2021.

Corte IDH. Caso n. 29 - Comunidad Mayagna Sumo Awas Tingni Vs. Nicaragua, 2001.

Corte IDH. *Caso Comunidad Indígena Yakye Axa Vs. Paraguay*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 17 de junio de 2005. Serie C n.125.

Corte IDH. Caso Comunidad Indígena Sawhoyamaxa Vs. Paraguay. 2006.

Corte IDH. Caso Yatama Vs. Nicaragua. 2005.

GUZZELLI, Mariana, Genocídio indígena: entenda os riscos e preocupações que a população nativa do Brasil enfrenta - UFRGS, 2021.

MARTINS, Victória. Célia Xakriabá: é hora de ‘mulherizar’ e ‘indigenizar’ a política!, 2022.

OFFICE OF THE UNITED NATIONS HIGH COMMISSIONER FOR HUMAN RIGHTS. A Manual for National Human Rights Institutions, 2013.

ONU. Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Observación general núm. 24 (2017) sobre las obligaciones de los Estados en virtud del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales en el contexto de las actividades empresariales.

ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS. Comissão Interamericana de Direitos Humanos. Resolução n. 1285, Caso n. 7615, Brazil, Mar. 5, 1985. Washington, D.C., 1985.

PACHECO, Rosely A. Stefanos, Mulheres indígenas e participação política: emergência étnica feminina em um contexto de expropriação territorial, 2017.

SILVA, Yasmine Altimare da. Estudo do conflito agrário pela posse das terras tradicionais dos povos indígenas Guarani-Kaiowá no Mato Grosso do Sul. 2017.

U.N. DEPARTMENT OF ECONOMIC AND SOCIAL AFFAIRS. Workshop on data collection and disaggregation for indigenous peoples, 2004.

Da Proteção à Promoção: a concretização da cidadania das mulheres trabalhadoras por intermédio da licença parental

Jonathan Campos Percivalle de Andrade*

Luísa Campos Percivalle de Andrade**

Introdução

A inserção massiva da mulher no mercado de trabalho, influenciada principalmente pela convocação dos homens para lutarem na I Guerra Mundial, tornou necessária a regulamentação das relações trabalhistas subjacentes que, em verdade, desde o pós-Revolução Industrial passaram a emergir em um mundo que havia recém-descoberto os direitos civis e políticos de primeira geração por meio das declarações de direitos norte-americanas e da Declaração francesa de 1789¹.

Neste período, marcado por extrema exploração dos empregados das indústrias, sobrevieram as primeiras regulamentações para conter os referidos abusos aos trabalhadores, especialmente por meio de limitação ao trabalho feminino e infantil, o que gerou discriminação na contratação de mulheres².

* Mestre em Direito Internacional pela Universidade Católica de Santos (Unisantos) e pela Universidade de São Paulo (USP). Bacharel em Direito pela Unisantos. Professor da Faculdade Peruíbe. Advogado.

** Bacharela em Turismo pela Universidade Federal do Paraná (UFPR) e em Direito pela Faculdade Peruíbe. Advogada.

Consoante a classificação erigida por Karel VASAK à ocasião de palestra proferida em aula inaugural do Curso do Instituto Internacional dos Direitos do Homem, em Estrasburgo, em 1979. ¹ Cf. MARMELSTEIN, George. *Curso de Direitos Fundamentais*. São Paulo: Atlas, 2008. p. 42.

² GARCIA, Gustavo Filipe Barbosa. *Manual de direito do trabalho*. 7 ed. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: MÉTODO, 2015. p. 638.

O progressivo aumento de normas voltadas ao reconhecimento de direitos às mulheres no contexto trabalhista culminou na garantia à licença-maternidade, por intermédio da Organização Internacional do Trabalho (OIT)³. Atualmente, o direito em questão, cujo alcance, em comparação com a licença-paternidade, é extremamente discrepante no Brasil⁴, tem sido considerado um dos últimos fatores de discriminação quando se contrata para novas vagas no mercado de trabalho, já que, em caso de gestação, as mulheres ficarão afastadas de suas funções por um período 24 vezes maior do que os homens.

Assim, com vistas a promover a integral inserção da mulher no mercado de trabalho, garantindo-lhe o pleno gozo de sua dignidade e cidadania por meio do valor social do trabalho, bem como atender ao melhor interesse da criança e outros princípios como da afetividade e corresponsabilidade familiar, promoção da licença parental configura uma medida possível e viável para garantir uma sociedade mais equitativa em seus direitos e deveres.

³ CONVENÇÃO RELATIVA AO EMPREGO DAS MULHERES ANTES E DEPOIS DO PARTO (Proteção à Maternidade). 25 de out de 1919. Disponível em: <https://www.ilo.org/brasilia/convencoes/WCMS_234869/lang--pt/index.htm>. Acesso em: 03 abr 2023.

⁴ Enquanto as mulheres gozam de 120 dias de afastamento remunerado, previsto no artigo 392 da CLT, os homens gozam, a rigor, de 5 dias, também previsto na CLT, em seu artigo 473, inciso III. Atualmente há exceção no período de afastamento quando a empresa faz parte do Programa Empresa Cidadã, previsto na Lei 11.770/2008. Cf. BRASIL, Lei 11.770/2008, disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2008/lei/l11770.htm>. Acesso em: 03 abr 2023.

1. Breve Perspectiva Histórica: a Revolução Industrial e o avanço na Europa

Embora seja possível realizar maior digressão histórica relativamente ao trabalho feminino, adotar-se-á como marco inicial para tanto o período pré-revolução industrial, momento em que se pode estabelecer o comparativo sobre como era e como passou a ser tratada a questão.

Isto porque, com o advento da Revolução Industrial, houve drástica mudança no papel desempenhado pela mulher no contexto trabalhista, importando, inclusive, em verdadeira preterição da mão de obra masculina, por causa dos baixos salários pagos às mulheres⁵. A inclusão da mulher no quadro de trabalhadores das indústrias a tirou “do lar, por 14, 15 ou 16 horas diárias, expondo-a a uma atividade profissional em ambientes insalubres e cumprindo obrigações muitas vezes superiores às suas possibilidades físicas”⁶.

Em tentativa de retomar o *status quo*, a Igreja Católica iniciou um movimento com a intenção de reforçar o papel da mulher como mãe e responsável pela edificação do lar, o que ficou estampado na encíclica *Rerum Novarum* do Sumo Pontífice Papa Leão XIII⁷ que, entre outras coisas,

⁵ NASCIMENTO, Amauri Mascaro. *Iniciação ao direito do trabalho*. 40 ed. São Paulo: LTr, 2015. p. 209.

⁶ Ibid. p. 209.

⁷ Encíclica *Rerum Novarum*, do Papa Leão XIII, publicada em 1891 pelo Vaticano, tinha como assunto principal falar sobre as condições dos operários, combater as ideias dos socialistas que estavam se propagando entre o proletariado, fortalecer os valores da Igreja e, por fim, pedir melhores condições de trabalho e respeito ao descanso dos trabalhadores, bem como respeito ao tempo que deve ser dedicado a Deus. Disponível em: <https://www.vaticano.va/content/leo-xiii/pt/encyclicals/documents/hf_l-xiii_enc_15051891_rerum-no-

incentivava o respeito ao descanso dos trabalhadores e defendia que tivessem um tempo para se dedicarem a Deus.

Diante do constante abuso por parte dos empregadores em desfavor das mulheres, as primeiras leis trabalhistas começaram a surgir com a intenção de protegê-las. Na Inglaterra foi criada lei, em 1842, que previa a proibição do trabalho feminino no subterrâneo e, em 1844, houve a primeira limitação legal acerca da jornada de trabalho da mulher; na França, surgiram as primeiras leis de proteção ao trabalho da mulher em 1848; e na Alemanha, em 1891 o Código Industrial fixou normas elementares que também versavam sobre a mulher neste contexto⁸.

A Revolução Industrial já havia iniciado a inserção das mulheres no mercado de trabalho, mas foi somente após a I Guerra Mundial, com a massiva convocação dos homens e a falta de mão de obra, que mulheres e crianças passaram a trabalhar nas fábricas sem qualquer objeção ou preterição⁹. Essa absorção da mão de obra feminina e infantil foi essencial para manter a produção no período de guerra e a guerra em si.

O advento do fim da I Guerra Mundial levou à conclusão do Tratado de Versalhes de 1929, pelo qual foi criada a OIT, cujo anexo relativo à sua estruturação traz no seu bojo as primeiras regras trabalhistas, *v. g.*, o princípio

varum.html>. Acesso em: 03 jan. 2022.

⁸ NASCIMENTO. Op. cit., p. 209.

⁹ SAAD, Martha Solange Scherer. A evolução jurídica da mulher na família. In: BERTOLIN, Patrícia Tuma Martins; ANDREUCCI, Ana Claudia Pompeu Torezan (orgs.) *Mulher, sociedade e direitos humanos*. São Paulo: Rideel, 2010. p. 20.

da igualdade salarial entre homens e mulheres, “sem distinção de sexo, para um trabalho de igual valor”¹⁰, com a finalidade de impedir a exploração da mulher.

Gustavo Filipe Barbosa Garcia¹¹ ressalta que, após a primeira fase protecionista em relação ao trabalho da mulher, passaram elas a sofrer discriminação e serem preteridas no momento da contratação, pois os empregadores consideravam que possuíam muitas regras restritivas, e por isso, preferiam contratar os homens. Desse modo, formou-se um impasse: as leis que foram criadas para protegerem as mulheres em respeito às suas particularidades, também deram causa à sua discriminação no mercado de trabalho.

Em relação a discriminação feminina, Norberto Bobbio pondera:

A diferença entre desigualdade natural e desigualdade social é relevante para o problema do preconceito pela seguinte razão: com frequência o preconceito nasce da superposição à desigualdade natural de uma desigualdade social que não é reconhecida como tal, sem, portanto, que se reconheça que a desigualdade natural foi agravada pela superposição de uma desigualdade criada pela sociedade

¹⁰ Tratado de Versalhes, Parte XIII, Anexo, Seção II, artigo 7º. Disponível em: <<https://idi.mne.gov.pt/images/pdf/primeira-guerra/TVersailles.pdf>>. Acesso em: 10 jan. 2023.

¹¹ GARCIA. Op. cit., p. 638.

e que, ao não ser reconhecida como tal, é considerada ineliminável. Isso ocorreu precisamente na questão feminina. É evidente que entre homem e mulher existem diferenças naturais. Mas a situação feminina que os movimentos feministas refutam é uma situação na qual à diversidade natural se acrescentaram diferenças de caráter social e histórico, que não são justificadas naturalmente e que, sendo um produto artificial da sociedade dirigida pelas homens, podem (ou devem) ser eliminadas.¹²

Nesse diapasão, as mulheres foram discriminadas duas vezes: primeiro, com a desigualdade no recebimento dos salários fundamentado em sua “natural” inferioridade em relação ao homem, que, como explica Norberto Bobbio no texto acima, ultrapassa a constatação das diferenças naturais do ponto de vista biológico entre os sexos, e sim atribui relação de inferioridade e superioridade entre essas características. E depois, diante da tentativa de proteção, as diversas restrições foram novo motivo de discriminação, agora pela complexidade criada quando se emprega mulheres.

Diante dessa indesejável consequência em forma de discriminação, foram adotadas medidas jurídicas com a finalidade de promover o trabalho da mulher. Ana Virgínia

¹² BOBBIO, Norberto. *Elogio da serenidade e outros escritos morais*. São Paulo: Unesp, 2002. p. 113.

Moreira Gomes¹³ afirma que a OIT passou por duas fases distintas quanto a sua atuação no desenvolvimento de regulações, sendo a primeira a adoção de disposições mais protetoras e proibitivas e, a partir de 1970, a elaboração de regulação promotora da participação da mulher no mercado de trabalho.

Outrossim, no plano do Direito Internacional dos Direitos Humanos (DIDH), também se observa a adoção de convenções voltadas ao reconhecimento de direitos das mulheres, nomeadamente, a Convenção para a Erradicação de Todas as Formas de Discriminação Contra as Mulheres (CEDAW)¹⁴, de 1979, e a Convenção Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência contra a Mulher¹⁵, de 1994 (Convenção de Belém do Pará).

A CEDAW, primordialmente por ser a primeira neste sentido e de alcance global, se qualifica “como paradigma no reconhecimento de novos direitos ou garantias específicas com relação a uma situação singular: a das mulheres, enquanto sujeitos de direitos que se encontram em situação de discriminação em relação aos varões”¹⁶.

¹³ GOMES, Ana Virgínia Moreira. A OIT e a disseminação do combate à discriminação contra a mulher no trabalho: indo além das convenções e recomendações. In: BERTOLIN, Patrícia Tuma Martins; ANDREUCCI, Ana Claudia Pompeu Torezan (orgs.). *Mulher, sociedade e direitos humanos*. São Paulo: Rideel, 2010. p. 153.

¹⁴ CONVENÇÃO PARA A ERRADICAÇÃO DE TODAS AS FORMAS DE DISCRIMINAÇÃO CONTRA AS MULHERES. 18 de dez de 1979. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2002/d4377.htm> Acesso em: 03 abr 2023.

¹⁵ CONVENÇÃO INTERAMERICANA PARA PREVENIR, PUNIR E ERRADICAR A VIOLÊNCIA CONTRA A MULHER. 09 de jun 1994. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1996/d1973.htm>. Acesso em: 03 abr 2023.

¹⁶ SANCHO, Victor Merino. Tratamento Jurídico da Igualdade de Gê-

Por derradeiro, deve-se destacar a Declaração e Programa de Ação de Viena¹⁷, cujos artigos dedicados aos direitos das mulheres “consolid[a] a visão de que estes direitos fazem parte da luta pela efetivação dos direitos humanos e que as peculiaridades da condição feminina devem ser protegidas”¹⁸.

Demonstrado, brevemente, o panorama histórico, convém destacar aspectos também desta natureza concernentes ao Brasil.

2. A Condição Jurídica da Mulher no Direito Brasileiro

No Brasil, a situação jurídica da mulher passou da completa ausência ao surgimento de legislação protecionista que, contudo, importava em discriminação e que impôs verdadeira “revisão” legislativa, fazendo com que as novas leis cuidassem apenas de “aspectos realmente diferenciados e peculiares, notadamente com relação ao estado de gestante e à maternidade, que são responsabilidade da sociedade como um todo”¹⁹.

nero na Jurisprudência do Tribunal Europeu de Direitos Humanos. In: LEITE, G. S.; LEITE, G. S.; FERRAZ, C. V.; LEITE, G. S. *IDP - Direito, diversidade e cidadania - Manual dos direitos da mulher*. São Paulo: Saraiva, 2013. p. 1.245.

¹⁷ Declaração e Programa de Ação de Viena. 14-25 de jun de 1993. Disponível em: <<https://www.oas.org/dil/port/1993%20Declara%C3%A7%C3%A3o%20e%20Programa%20de%20Ac%C3%A7%C3%A3o%20adoptado%20pela%20Confer%C3%Aancia%20Mundial%20de%20Viena%20sobre%20Direitos%20Humanos%20em%20junho%20de%201993.pdf>>. Acesso em: 03 abr 2023.

¹⁸ ZYLBERSZTAJN, Joana. Direito Internacional dos Direitos Humanos: Proteção às Mulheres no STF. In: AMARAL JUNIOR, Alberto do/JUBILUT, Liliana Lyra (orgs.). *O STF e o Direito Internacional dos Direitos Humanos*. São Paulo: Quartier Latin, 2009. p. 415.

¹⁹ GARCIA. Op. cit., p. 639.

Porém, antes de se adentrar na questão trabalhista, convém ressaltar a própria condição jurídica da mulher, especialmente sob a égide do Código Civil de 1916²⁰ (CC/1916), o qual considerava a mulher casada incapaz nos mesmos termos que os menores de 16 a 21 anos, os pródigos e os silvícolas, conforme o seu art. 6º²¹.

Martha Solange Scherer Saad²² afirma que, enquanto um homem menor de 21 anos, ao se casar, adquiria capacidade, pois se emancipava, a mulher, que já fosse plenamente capaz, perderia essa condição diante desse mesmo casamento. Vale ressaltar que tal incapacidade relativa só dizia respeito às mulheres casadas, não se aplicando as viúvas e solteiras. Isso porque, conforme explica Clóvis Beviláqua²³ a incapacidade era atribuída à mulher casada, pois havia a necessidade de harmonia nas relações conjugais, ou seja, se concedia ao homem o reconhecimento de que este estava mais apto a tomar as decisões que afetavam a família.

²⁰ BRASIL, Código Civil. 1 de jan de 1916. Disponível: <planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l3071.htm>. Acesso em: 03 abr 2023.

²¹ Art. 6. São incapazes, relativamente a certos atos (art. 147, n. 1), ou à maneira de os exercer: I. Os maiores de dezesseis e menores de vinte e um anos (arts. 154 a 156). II. As mulheres casadas, enquanto subsistir a sociedade conjugal. III. Os pródigos. IV. Os silvícolas. Parágrafo único. Os silvícolas ficarão sujeitos ao regime tutelar, estabelecido em leis e regulamentos especiais, o qual cessará á medida que se forem adaptando á civilização do país. (redação original). Ibid.

²² SAAD. Op. cit., p. 27.

²³ BEVILÁQUA, Clóvis. Código Civil dos Estados Unidos do Brasil: comentado. Edição histórica. Rio de Janeiro: Rio, 1977. p. 189-190. SAAD, Martha Solange Scherer. A evolução jurídica da mulher na família. In: BERTOLIN, Patrícia Tuma Martins; ANDREUCCI, Ana Claudia Pompeu Torezan (orgs.) *Mulher, sociedade e direitos humanos*. São Paulo: Rideel, 2010. p. 26-27.

Ademais, o art. 233, do CC/1916²⁴, amplia a verdadeira subjugação da mulher à medida que, para além de considerar o marido como “chefe da sociedade conjugal”, previa que lhe competia “a administração dos bens comuns e dos particulares da mulher” (inciso II) e “o direito de autorizar a profissão da mulher e a sua residência fora do teto conjugal” (inciso IV – redação original).

Convém, nesta ordem de ideias, transcrever a ponderação de Martha Solange Scherer Saad²⁵:

Na classificação dos direitos e deveres de cada cônjuge, a diferença de tratamento entre marido, chefe da sociedade conjugal, e a mulher, sua colaboradora, ficava evidente. O marido estava adstrito à autorização da mulher para a alienação de bens imóveis, bem como para o pleito judicial acerca destes, para prestar fiança e para fazer doações com bens ou rendimentos comuns (CC/1916, art. 235). A mulher, por seu turno, precisava da autorização do marido, por instrumento público ou particular autenticado, para os mesmos atos, bem como para alienar seus bens particulares, aceitar ou renunciar à herança, tutela ou curatela, litigar em juízo, exercer

²⁴ BRASIL, Código Civil. 1 de jan de 1916. Artigo 233. Disponível: <planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l3071.htm>. Acesso em: 03 abr 2023.

²⁵ SAAD. Op. cit., p. 28.

profissão, ser mandatária, contrair obrigações que importassem em alienação de bens do casal (CC/1916, art. 242), mas gozava de presunção de outorga para a compra do que compusesse a economia doméstica ou para o que se referisse ao seu trabalho externo, desde que este fosse devidamente autorizado pelo marido.

Em diversos dispositivos do CC/1916 fica evidenciada a falta de autonomia da mulher sobre os atos civis e, principalmente, em relação a administração dos bens²⁶.

Apenas em 1962, foi publicada a Lei 4.121 que tratava sobre a condição jurídica da mulher casada, conhecido como o Estatuto da Mulher Casada (EMC)²⁷, pelo qual dispositivos do CC/1916 foram revogados, reconhecendo a plena capacidade da mulher, independente do seu estado civil; mantendo o homem como chefe da sociedade conjugal, acrescentando a mulher como sua colaboradora; conferindo a direção moral e material da família à mulher; reconhecendo a necessidade recíproca de autorizações para atos que afetassem o patrimônio do casal.

²⁶ Por exemplo, o disposto nos artigos 251 e 289 do Código Civil, além da hipótese de anulabilidade do casamento por “error virginitatis”. Cf. BRASIL. Código Civil. 1 de jan de 1916. Artigos 251 e 289. Disponível: <planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l3071.htm>. Acesso em: 03 abr 2023.

²⁷ BRASIL. Lei 4.121/1962. 27 de ago de 1962. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1950-1969/l4121.htm#:~:text=III-,%E2%80%9CArt,dire%C3%A7%C3%A3o%20material%20e%20moral%20desta%22.>>. Acesso em: 03 abr 2023.

No que concerne ao presente estudo, vale ressaltar que, apenas em 1962, com o EMC, as mulheres casadas tiveram o direito de exercerem profissão e de trabalharem fora do lar sem a necessidade de autorização. Porém, em certas questões, ainda concedia ao homem vantagens fundamentadas no simples fato de serem homens, como no caso do art. 380, parágrafo único, do CC/1916²⁸, o qual previa que no caso de divergência entre os pais “quanto ao exercício do pátrio poder, prevalecerá a decisão do pai, ressalvado à mãe o direito de recorrer ao juiz, para solução da divergência”.

Diante de apenas alguns dispositivos selecionados, constata-se a dependência financeira e diretiva que as mulheres tinham em relação aos homens, as quais eram reforçadas pela lei e podiam culminar, inclusive, em dominação física²⁹.

O advento da Constituição Federal de 1988³⁰ (CF/1988) e do Código Civil de 2002³¹ (CC/2002), definitivamente, colocaram fim ao tratamento desigual entre homens e mulheres, embora resquícios da legislação

²⁸ BRASIL. Código Civil. 1 de jan de 1916. Artigo 380. Disponível: <planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l3071.htm>. Acesso em: 03 abr 2023.

²⁹ SAAD. Op. cit., p. 17

³⁰ BRASIL. Constituição Federal. 5 de out de 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 03 abr 2023.

³¹ BRASIL. Código Civil de 2002. 10 de jan de 2002. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/l10406compila-da.htm>. Acesso em: 03 abr 2023.

de outros tempos ainda seja observado³². Sob o prisma da CF/1988³³ homens e mulheres são iguais perante a lei (art. 5º, inciso I), de modo que para além de serem iguais, tem irrestrita capacidade para se autodeterminarem. O CC/2002³⁴ vigente segue na mesma linha de raciocínio, sem estabelecer qualquer discriminação.

Outrossim, à luz dos direitos fundamentais e das normas de direitos humanos, se observa esforços para reconhecer certos direitos às mulheres, como em verdadeira discriminação positiva³⁵, à luz, primordialmente, das convenções mencionadas no item anterior.

Vencidas as questões concernentes ao *status* jurídico da mulher, passa-se a analisar o que diz respeito aos direitos trabalhistas reconhecidos.

³² Por exemplo, na Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB), cujo art. 7º, parágrafo 7º, prevê que “salvo o caso de abandono, o domicílio do chefe da família estende-se ao outro cônjuge e aos filhos não emancipados, e o do tutor ou curador aos incapazes sob sua guarda”. Com o advento do novo Código Civil, não mais se adota, pela igualdade entre homens e mulheres, a expressão chefe de família, mas, sim, poder familiar, o qual é exercido por ambos os cônjuges BRASIL. Código Civil de 2002. 10 de jan de 2002. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/l10406compila-da.htm>. Acesso em: 03 abr 2023.

³³ BRASIL. Constituição Federal. 5 de out de 1988. Artigo 5º. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 03 abr 2023.

³⁴ BRASIL. Código Civil de 2002. 10 de jan de 2002. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/l10406compila-da.htm>. Acesso em: 03 abr 2023.

³⁵ Cf. SANCHÓ, Victor Merino. Tratamento Jurídico da Igualdade de Gênero na Jurisprudência do Tribunal Europeu de Direitos Humanos. In: LEITE, G. S.; LEITE, G. S.; FERRAZ, C. V.; LEITE, G. S. *IDP - Direito, diversidade e cidadania - Manual dos direitos da mulher*. São Paulo: Saraiva, 2013.

3. O Direito do Trabalho da Mulher

Em relação aos direitos trabalhistas, o Decreto-lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943 aprovou a Consolidação das Leis do Trabalho³⁶ (CLT) que em seu Capítulo III “Da proteção do trabalho da mulher” previa, em seu texto original, uma série de proibições relativas às trabalhadoras³⁷, as quais, atualmente, se encontram revogadas.

Apenas em 1989, com a sanção da Lei 7.855³⁸, os homens deixaram de exercer poder sobre a continuação da relação de trabalho da mulher, o que vigeu por certo

³⁶ BRASIL. Decreto-lei 5.452/1943. 1º de maio de 1943. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del5452.htm>. Acesso em: 03 abr 2023.

³⁷ Art. 374. A duração normal do trabalho diurno da mulher poderá ser no máximo elevada de mais duas horas, mediante contrato coletivo ou acordo firmado entre empregados e empregadores, observado o limite de quarenta e oito horas semanais. Parágrafo único. O acordo ou contrato coletivo de trabalho deverá ser homologado pela autoridade competente e do mesmo constará, obrigatoriamente, a importância do salário da hora suplementar, que será igual a da hora normal acrescida de uma percentagem adicional de 20 % (vinte por cento) no mínimo. Art. 375. Mulher nenhuma poderá ter o seu horário de trabalho prorrogado, sem que esteja para isso autorizada por atestado médico oficial, constante de sua carteira profissional. e(...)

Art. 387 - É proibido o trabalho da mulher: a) nos subterrâneos, nas minerações em sub-solo, nas pedreiras e obras, de construção pública ou particular. b) nas atividades perigosas ou insalubres, especificadas nos quadros para este fim aprovados. Cf. BRASIL. Decreto-lei 5.452/1943. 1º de maio de 1943. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del5452.htm>. Acesso em: 03 abr 2023.

³⁸ BRASIL. Lei 7.855/1989. 24 de outubro de 1989. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/17855.htm#:~:text=LEI%20N%C2%BA%207.855%2C%20DE%2024%20DE%20OUTUBRO%20DE%201989.&text=Al%20a%20Consolida%C3%A7%C3%A3o%20das%20Leis,Trabalho%20e%20d-%C3%A1%20outras%20provid%C3%AAs>. Acesso em: 03 abr 2023.

tempo por força do art. 446 da CLT³⁹. Patrícia Tuma Martins Bertolin e Suzete Carvalho⁴⁰ afirmam que após a entrada em vigor da aludida lei, a legislação brasileira mais recente passou a acentuar orientação antidiscriminatória. Tal orientação é mais evidente com a Lei 9.029/1995⁴¹, cuja redação do art. 1º foi alterada pela Lei 13.146/2015⁴² para estabelecer a proibição sobre prática discriminatória e limitativa para “efeito de acesso à relação de trabalho, ou de sua manutenção, por motivo de sexo, origem, raça, cor, estado civil, situação familiar, deficiência, reabilitação profissional, idade, entre outros”.

Como forma de evitar e punir certas condutas, algumas delas foram criminalizadas, *v. g.*, exigência de testes ou exames para se apurar estado de gravidez

³⁹ Art. 446 - Presume-se autorizado o trabalho da mulher casada e do menor de 21 anos e maior de 18. Em caso de oposição conjugal ou paterna, poderá a mulher ou o menor recorrer ao suprimento da autoridade judiciária competente. Parágrafo único. Ao marido ou pai é facultado pleitear a rescisão do contrato de trabalho, quando a sua continuação for suscetível de acarretar ameaça aos vínculos da família, perigo manifesto às condições peculiares da mulher ou prejuízo de ordem física ou moral para o menor. (redação original). Cf. BRASIL. Decreto-lei 5.452/1943. 1º de maio de 1943. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del5452.htm>. Acesso em: 03 abr 2023.

⁴⁰ BERTOLIN, Patrícia Tuma Martins; CARVALHO, Suzete. A segregação ocupacional da mulher. In: BERTOLIN, Patrícia Tuma Martins; ANDREUCCI, Ana Cláudia Pompeu Torezan (orgs.) *Mulher, sociedade e direitos humanos*. São Paulo: Rideel, 2010. p. 187.

⁴¹ BRASIL. Lei 9.029/1995. 13 de abr de 1995. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9029.htm>. Acesso em: 03 abr 2023.

⁴² BRASIL. Lei 13.146/2015. 6 de jul de 2015. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13146.htm> Acesso em: 03 abr 2023.

ou qualquer outra postura concernente à indução à esterilização ou controle de natalidade (art. 2º).

Outrossim, por meio da Lei 9.799/1999⁴³, que alterou a CLT ao inserir o art. 373-A⁴⁴, diversas vedações foram estabelecidas com o objetivo de impedir qualquer espécie discriminação e obstáculo à mulher ao acesso às vagas de emprego. Além disso, se assegurou por meio do parágrafo 4º, do art. 392, da CLT garantias às empregadas, durante a gravidez, da transferência de funções e dispensa para realização de exames e idas às consultas médicas.

⁴³ BRASIL. Lei 9.799/1999. 26 de mai de 1999. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9799.htm>. Acesso em: 03 abr 2023.

⁴⁴ Art. 373-A. Ressalvadas as disposições legais destinadas a corrigir as distorções que afetam o acesso da mulher ao mercado de trabalho e certas especificidades estabelecidas nos acordos trabalhistas, é vedado: I - publicar ou fazer publicar anúncio de emprego no qual haja referência ao sexo, à idade, à cor ou situação familiar, salvo quando a natureza da atividade a ser exercida, pública e notoriamente, assim o exigir; II - recusar emprego, promoção ou motivar a dispensa do trabalho em razão de sexo, idade, cor, situação familiar ou estado de gravidez, salvo quando a natureza da atividade seja notória e publicamente incompatível; III - considerar o sexo, a idade, a cor ou situação familiar como variável determinante para fins de remuneração, formação profissional e oportunidades de ascensão profissional; IV - exigir atestado ou exame, de qualquer natureza, para comprovação de esterilidade ou gravidez, na admissão ou permanência no emprego; V - impedir o acesso ou adotar critérios subjetivos para deferimento de inscrição ou aprovação em concursos, em empresas privadas, em razão de sexo, idade, cor, situação familiar ou estado de gravidez; VI - proceder o empregador ou preposto a revistas íntimas nas empregadas ou funcionárias. Parágrafo único. O disposto neste artigo não obsta a adoção de medidas temporárias que visem ao estabelecimento das políticas de igualdade entre homens e mulheres, em particular as que se destinam a corrigir as distorções que afetam a formação profissional, o acesso ao emprego e as condições gerais de trabalho da mulher. Cf. BRASIL. Lei 9.799/1999. 26 de mai de 1999. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9799.htm>. Acesso em: 03 abr 2023).

Com o avanço legislativo é visível a preponderância do princípio da igualdade material nas relações de trabalho, buscando dispositivos que abarcam a proteção e inserção não apenas em relação ao sexo, mas também em relação à raça, religião, deficiência e outras condições que poderiam ser utilizadas como motivo para que haja algum tipo de discriminação.

Em relação a maternidade, continua vigente as disposições para proteger as gestantes, principalmente contra demissão arbitrária⁴⁵. Isto porque, com a previsão de afastamento da mulher por conta do fim da gestação e primeiros meses, muitos empregadores costumavam demitir as mulheres logo que estas se casavam ou logo no início da gestação.

4. Licença Parental e a Concretização da Cidadania das Mulheres Trabalhadoras

A licença parental, convém ponderar, ainda tem definição turva, uma vez que cada país a regulamenta de acordo com as “preocupações mais amplas dentro da sociedade, como preocupações relativas ao desenvolvimento infantil, à taxa de fecundidade, à oferta de mão de obra, à igualdade de gênero e à distribuição da renda”⁴⁶. De acordo com a OIT⁴⁷, sua promoção é

⁴⁵ BRASIL. Decreto-lei 5.452/1943. 1º de maio de 1943. Artigos 392 e 393. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del5452.htm>. Acesso em: 03 abr 2023.

⁴⁶ ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO. *Notas da OIT sobre Trabalho e Família*, 2009. p. 4. Disponível em: <https://www.ilo.org/brasilia/temas/g%C3%AAnero-e-ra%C3%A7a/WCMS_302653/lang--pt/index.htm>. Acesso em: 03 abr 2023.

⁴⁷ Ibid.

uma estratégia importante para modificar os padrões culturais e comportamentais de homens e mulheres em relação à distribuição de tarefas com filhos, domésticas e profissionais.

Em documento denominado Notas da OIT sobre Trabalho e Família⁴⁸, consignou-se sobre as consequências positivas da adequada repartição de responsabilidade entre homens e mulheres, a qual é o cerne da licença parental:

Uma partilha mais equitativa das responsabilidades de cuidados entre mulheres e homens, paralelamente com serviços públicos adequados e acessíveis – em particular, serviços universais de cuidados e ensino da primeira infância – é assim crucial para atingir a Meta 5.4 dos ODS [Objetivos de Desenvolvimento Sustentável] sobre a igualdade de género e para progredir no sentido de objetivos socioeconómicos mais amplos.

Embora a licença parental não tenha previsão legislativa, o Brasil possui estrutura legislativa, constitucional e infraconstitucional, que pode lhe dar guarida. A CF/1988 consagra no art. 5º, *caput*, a igualdade

⁴⁸ ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO. *Relatório Mundial sobre Proteção Social 2020–22: A proteção social numa encruzilhada – em busca de um futuro melhor* Bureau Internacional do Trabalho – Genebra: OIT, 2021. p. 124. Disponível em: <https://www.ilo.org/brasilia/publicacoes/WCMS_818361/lang--pt/index.htm>. Acesdo em: 03 abr 2023.

formal, que se encontra, em certa medida, ratificada no inciso I, que dispõe que “homens e mulheres são iguais em direitos e obrigações, nos termos desta Constituição”; igualmente, prevê o dever da família e dos pais de “assistir, criar e educar os filhos menores” (art. 229).

A análise desse conjunto de dispositivos constitucionais demonstra a preocupação do Estado com a família compreendida em seu núcleo familiar. Luiz Alberto David Araújo e Vidal Serrano Nunes Júnior⁴⁹ afirmam que “o texto constitucional preserva a situação do grupo, deferindo *status* de entidade familiar ao grupo familiar, independentemente da existência do casal”.

Sobre esse aspecto, Maria Berenice Dias⁵⁰ esclarece que:

A maior **vulnerabilidade e fragilidade** dos cidadãos até os 18 anos, como pessoas em desenvolvimento, os faz destinatários de um tratamento especial. Daí ser consagrado a crianças, adolescentes e jovens, com **prioridade absoluta**, direito à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e a convivência familiar e comunitária. Também são colocados

⁴⁹ ARAUJO, Luiz Alberto David; JÚNIOR, Vidal Serrano Nunes. *Curso de direito constitucional*. 19 ed. São Paulo: Editora Verbatim, 2015. p. 620.

⁵⁰ DIAS, Maria Berenice. *Manual de Direito das Famílias*. 14. ed. Salvador: JusPodivm, 2021. p. 71-72.

a salvo de toda forma de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão (CR 227).
(Grifado no original)

Assim, considerando que a licença maternidade ou paternidade existe em razão do nascimento de uma criança, a concessão da licença parental, possibilita que dois cuidadores façam todo o necessário para que as necessidades de seus primeiros meses de vida sejam plenamente atendidas, consagrando-se, dessarte, a proteção integral dos menores.

Maria Berenice Dias afirma que “a afetividade é o princípio que fundamenta o Direito das Famílias na estabilidade das relações socioafetivas e na comunhão de vida, com primazia em face de considerações de caráter patrimonial ou biológico”⁵¹, bem como afeto a afetividade são “a essência de vários outros princípios constitucionais explícitos, sobretudo o maior deles, qual seja, a dignidade da pessoa humana, princípios estes umbilicalmente ligados”⁵².

Nessa mesma toada, convém citar que o convívio familiar também tem matriz constitucional⁵³; assegurá-lo

⁵¹ Ibid, p. 74.

⁵² Ibid, p. 74-75.

⁵³ Art. 227. É dever da família, da sociedade e do Estado assegurar à criança, ao adolescente e ao jovem, com absoluta prioridade, o direito à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária, além de colocá-los a salvo de toda forma de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão. Cf. BRASIL. Constituição Federal. 5 de out de 1988. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 03 abr 2023.

para um novo membro garante, dentre outras coisas, a prevalência da afetividade e da dignidade humana.

Sob o prisma do DIDH, a CEDAW estimula os Estados a adotarem medidas para romper com preconceitos e práticas baseadas na ideia de inferioridade das mulheres e que garanta a educação familiar, incluindo-se a noção de maternidade (art. 5º).

No âmbito da Corte Europeia de Direitos Humanos (CEDH), à ocasião do julgamento do Caso Konstantin Markin vs. Rússia⁵⁴, no qual o autor da demanda, militar do exército russo, pretendia a concessão de licença-paternidade por três anos para cuidar de seu filho recém-nascido, cuja mãe havia deixado o lar, que fora negada pelo Estado-réu.

Ao apreciar a demanda⁵⁵, a CEDH reconheceu que no caso concreto não havia circunstância hábil a impedir que fosse concedida a licença ao requerente e, por isso, reconheceu que ocorrera violações à Convenção Europeia de Direitos Humanos (Convenção Europeia) e que, por isso, o Estado russo deveria pagar indenizações ao requerente.

Importante ressaltar, acerca da parentalidade, que referida responsabilidade nada tem a ver com o estado civil ou a relação entre os progenitores em si. É um direito de pai e mãe e não de marido e mulher. Logo, não poderia

⁵⁴ CORTE EUROPEIA DE DIREITOS HUMANOS. Caso Konstantin Markin vs. Rússia. Julgamento em 22 de mar de 2012. Disponível em: <[https://hudoc.echr.coe.int/ukr#à%22itemid%22:\[%22001-109868%22\]â](https://hudoc.echr.coe.int/ukr#à%22itemid%22:[%22001-109868%22]â)>. Acesso em: 03 abr 2023.

⁵⁵ Ibid.

o sustento, guarda e criação dos filhos estar previsto como um dever de cônjuges (art. 1.566, inciso IV, CC/02)⁵⁶, uma vez que seria inadmissível tal dever se extinguir com a dissolução do casamento ou união estável.

Martha Solange Scherer Saad⁵⁷ esclarece que “constituem atributos da autoridade paterna, o pátrio poder ou poder familiar, que encampa direitos e deveres dos pais em relação à sua prole. São deveres gerados pela existência de uma relação de parentesco, não conjugal”. Além disso, esse parentesco pode ser tanto consanguíneo ou afetivo, uma vez que não há diferenciação entre filhos biológicos ou adotivos.

Sob o ponto de vista social, observa-se que concessão da licença parental promove benefícios, sendo os principais destacados: diminuição na discriminação da mulher na contratação e manutenção do vínculo trabalhista, maior participação de todos no planejamento familiar, incentivo a corresponsabilidade parental e maior vínculo da criança com seus progenitores, privilegiando o seu melhor interesse.

Um dos primeiros impactos previsto quando da concessão da licença parental é o fim da discriminação da mulher quando de sua contratação ou permanência no emprego. Isso porque, como já afirmou Gustavo Filipe Barbosa Garcia⁵⁸, desde o começo da implantação de

⁵⁶ BRASIL. Código Civil de 2002. 10 de jan de 2002. Artigo 1.566. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/l10406compilada.htm>. Acesso em: 03 abr 2023.

⁵⁷ SAAD. Op. cit., p. 23.

⁵⁸ GARCIA. Op. cit., p. 638.

legislações protecionistas, estas, em contrapartida, deram causa a mais discriminação.

Neste sentido, Alice Monteiro de Barros⁵⁹ assevera: A experiência tem demonstrado que o tratamento desigual atribuído às mulheres não é apenas uma decorrência de legislação proibitiva ou de preconceito contra elas, mas do fato de que sua contratação, em geral, aumenta os custos para o empregador, os quais estão relacionados com a maternidade e com o cuidado com os filhos. Entretanto, as tradições culturais que presidem os comportamentos podem reforçar a discriminação.

Assim, uma vez que ambos os sexos usufruirão do mesmo tempo de afastamento e com as mesmas condições, custos etc. Se havia alguma razão para não contratar mulheres com receio de que estas fiquem um longo período afastadas, tal razão deixará de existir, uma vez que, em caso de nascimento ou adoção de criança, não haverá nenhum tipo de diferenciação.

Por isso, propõe-se que a fixação de regras concernentes à licença parental configura meio de consagração da cidadania da mulher.

⁵⁹ BARROS, Alice Monteiro. *Curso de direito do trabalho*. São Paulo: LTr, 2009. p. 234.

A cidadania constitui um dos fundamentos da República Federativa do Brasil (art. 1º, inciso II, CF/1988⁶⁰) e, nas palavras de André de Carvalho Ramos⁶¹, “possui diversas facetas”; os aspectos – relativos à cidadania - arrolados pelo citado autor, em geral, são ligados à participação do indivíduo nas atividades estatais.

Em sentido diverso, Luiz Alberto David Araújo e Vidal Serrano Nunes Júnior apontam que o termo cidadania, sob a perspectiva constitucional, “parece galgar significado mais abrangente, nucleado na ideia expressa por Hanna Arendt, do direito a ter direitos (...) entrelaçada com a [ideia] de dignidade da pessoa humana”⁶². É esta perspectiva adotada para a presente obra e, por conseguinte, para este capítulo.

Adotando-se a linha de raciocínio do parágrafo anterior, a relação entre dignidade humana – atributo que os seres humanos são detentores, segundo I. Kant⁶³ – e a cidadania, fundamento da República, concretiza em favor do indivíduo o direito à vida plena e ao gozo dos direitos juridicamente reconhecidos.

Isto porque, o reconhecimento da cidadania como meio de inclusão do indivíduo no tecido social impõe direito e deveres que devem ser respeitados entre todos, a

⁶⁰ BRASIL. Constituição Federal. 5 de out de 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 03 abr 2023.

⁶¹ RAMOS, André de Carvalho. *Curso de Direitos Humanos*. São Paulo: Saraiva, 2014. p. 364.

⁶² ARAUJO; NUNES JÚNIOR. Op. cit., p. 141.

⁶³ KANT, Immanuel. *Fundamentação da metafísica dos costumes*. Lisboa: Edições 70, 2007. p. 42.

partir da concretização da igualdade formal, na esteira da proposição *arendtiana*.

A licença parental ao trazer no seu bojo a garantia de tratamento igualitário entre homens e mulheres, especialmente para os que se encontram em idade reprodutiva, impede qualquer discriminação em desfavor destas últimas. Em outras palavras, a equiparação das licenças – em licença parental – ao consolidar a garantia da igualdade formal, exclui a possibilidade de discriminação das mulheres pelos motivos de praxe, declinados ao longo do trabalho.

Não se pode deixar de mencionar, ainda, que a CF/88 também estipula como um dos fundamentos da República o valor social do trabalho (art. 1º, inciso IV⁶⁴), “promovendo, portanto, a sua proteção, quer em relação ao empregador, quer em relação a vicissitudes econômicos-sociais”⁶⁵, dentre as quais, nos termos do que fora até então exposto, pode ser incluída a demanda pela licença parental.

Reconhecendo-se que “o ordenamento jurídico é um sistema no qual, ao lado das normas legais existem princípios que incorporam as exigências de justiça e dos valores éticos”⁶⁶, é possível concluir e que a instituição da licença parental é medida hábil para a promoção de

⁶⁴ BRASIL. Constituição Federal. 5 de out de 1988. Artigo 1º. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 03 abr 2023.

⁶⁵ ARAUJO; NUNES JÚNIOR. Op. cit., p. 142.

⁶⁶ PIOVESAN, Flávia. *Direitos Humanos e o Direito Constitucional Internacional*. Saraiva: São Paulo, 2014. p. 94.

igualdade e fim das discriminações em desfavor das mulheres no âmbito trabalhista, como verdadeira vazão às “exigências de justiça e dos valores éticos”, mormente aquelas decorrentes da dignidade da pessoa humana, cidadania e igualdade.

Conclusão

O argumento que limitava as atividades das mulheres às de origem doméstica e familiar - já que não trabalhavam fora e os homens eram os únicos provedores da família - não mais prospera, uma vez que, com a inserção das mulheres no mercado de trabalho e sua essencial contribuição para a saúde financeira e manutenção da família, não há motivo plausível para que arque sozinha com as demais responsabilidades do lar e da prole.

Tendo em vista que muitas das políticas voltadas a proteção da mulher no mercado de trabalho também foram motivo de discriminação, e que, com as alterações legislativas se buscou promover a inserção da mulher. A discrepância entre licença maternidade e paternidade na ordem de 24 vezes resulta em um dos últimos obstáculos para pôr fim a preterição na contratação de mulheres.

A licença parental não diz respeito apenas a um direito trabalhista, e, portanto, não deve se limitar apenas a essa área do direito. Na verdade, é uma medida que visa, de uma só vez, eliminar um dos motivos de diferenciação e discriminação na contratação de mulheres, ao mesmo tempo em que muda a mentalidade da sociedade sobre a quem deve recair as responsabilidades com os filhos

recém-nascidos e/ou adotados e, por fim, assegurar a proteção integral à criança e adolescente, fornecendo-lhe a possibilidade de criar vínculos de afeto não com um, mas dois cuidadores, propiciando-lhe maior segurança, cuidado, proteção e acompanhamento do seu desenvolvimento.

Outrossim, o reconhecimento da licença parental, promove, a concretização da cidadania plena da mulher, à medida que garante sua igualdade, sobretudo, no contexto trabalhista e familiar, expurgando qualquer discriminação atentatória aos seus direitos.

Referências Bibliográficas

ARAUJO, Luiz Alberto David; JÚNIOR, Vidal Serrano Nunes. *Curso de direito constitucional*. 19 ed. São Paulo: Editora Verbatim, 2015.

BARROS, Alice Monteiro. *Curso de direito do trabalho*. São Paulo: LTr, 2009.

BERTOLIN, Patrícia Tuma Martins; CARVALHO, Suzete. A segregação ocupacional da mulher. BERTOLIN, Patrícia Tuma Martins; ANDREUCCI, Ana Claudia Pompeu Torezan (orgs.) *Mulher, sociedade e direitos humanos*. São Paulo: Rideel, 2010.

BOBBIO, Norberto. *Elogio da serenidade e outros escritos morais*. Tradução: Marco Aurélio Nogueira. São Paulo: Unesp, 2002.

DIAS, Maria Berenice. *Manual de Direito das Famílias*. Salvador: JusPodivm, 2021.

GARCIA, Gustavo Filipe Barbosa. *Manual de direito do trabalho*. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: MÉTODO, 2015.

GOMES, Ana Virgínia Moreira. A OIT e a disseminação do combate à discriminação contra a mulher no trabalho: indo além das convenções e recomendações. In: BERTOLIN, Patrícia Tuma Martins; ANDREUCCI, Ana Claudia Pompeu Torezan (orgs.) *Mulher, sociedade e direitos humanos*. São Paulo: Rideel, 2010.

KANT, Immanuel. *Fundamentação da metafísica dos costumes*. Lisboa: Edições 70, 2007.

MARMELSTEIN, George. *Curso de Direitos Fundamentais*. São Paulo: Atlas, 2008.

NASCIMENTO, Amauri Mascaro. *Iniciação ao direito do trabalho*. São Paulo: LTr, 2015.

PIOVESAN, Flávia. *Direitos Humanos e o Direito Constitucional Internacional*. Saraiva: São Paulo, 2014.

RAMOS, André de Carvalho. *Curso de Direitos Humanos*. São Paulo: Saraiva, 2014.

SAAD, Martha Solange Scherer. A evolução jurídica da mulher na família. In: BERTOLIN, Patrícia Tuma Martins; ANDREUCCI, Ana Claudia Pompeu Torezan (orgs.) *Mulher, sociedade e direitos humanos*. São Paulo: Rideel, 2010.

SANCHO, Victor Merino. Tratamento Jurídico da Igualdade de Gênero na Jurisprudência do Tribunal Europeu de Direitos Humanos. In: LEITE, G. S.; LEITE, G. S.; FERRAZ, C. V.; LEITE, G. S. *IDP - Direito, diversidade e cidadania - Manual dos direitos da mulher*. São Paulo: Saraiva, 2013. E-book.

ZYLBERSZTAJN, Joana. Direito Internacional dos Direitos Humanos: Proteção às Mulheres no STF. In: AMARAL JUNIOR, Alberto do/JUBILUT, Liliana Lyra (orgs.). *O STF e o Direito Internacional dos Direitos Humanos*. São Paulo: Quartier Latin, 2009.

A Violência Doméstica Contra a Mulher Idosa no Estado do Rio de Janeiro: uma análise face à pandemia da COVID-19 e sua vulnerabilidade cidadã

Luna Dias Souza*

Érica de Aquino Paes**

Luciane da Costa Moás***

Ely Caetano Xavier Junior****

Introdução

Apesar das mudanças e melhorias ocorridas nos últimos anos, o desequilíbrio entre os gêneros ainda é um problema que está longe de ser resolvido.

* Bacharel em Direito pela Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro (UFRRJ).

** Doutora em História pela Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro (UFRRJ). Mestra em Direito pela Universidade Gama Filho (UFG). Residente Jurídica (Pós-Graduação *Lato Sensu*) pela Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ). Graduada em Direito pela Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ). Professora Adjunta do Departamento de Ciências Jurídicas do Instituto de Ciências Humanas e Sociais da Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro (UFRRJ).

*** Doutora em Saúde Coletiva pelo Instituto de Medicina Social da Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ). Mestra em Direito pela Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ). Graduada em Direito pela Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ). Professora Associada do Departamento de Ciências Jurídicas do Instituto de Ciências Humanas e Sociais da Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro (UFRRJ).

**** Doutor em Direito Internacional pela Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo (USP). Doutor em Direito pela Universidade de Genebra. Mestre em Direito Internacional pela Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ). Professor Adjunto do Departamento de Ciências Jurídicas do Instituto de Ciências Humanas e Sociais da Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro (UFRRJ).

De acordo com Bourdieu¹, as desigualdades entre homens e mulheres surgem de uma diferença biológica nos sexos, constituindo um sistema de dominação masculina, especialmente no tocante à divisão social do trabalho, que atribui com base no sexo uma função distinta para cada um. Dessa forma, a sociedade atribui características comportamentais distintas para homens e mulheres, o que pode levar a um questionamento: apesar dos avanços em termos políticos, civis e sociais, as mulheres são cidadãs de pleno direito?

Segundo Paterman², a cidadania exercida em sua plenitude vai além do sufrágio, abarcando não apenas os direitos políticos e jurídicos, mas contemplando também o conceito de cidadania voltado para os direitos sociais; a cidadania deve proporcionar que todos os cidadãos sejam participantes da vida em sociedade de forma igualitária. No Brasil, inúmeros são os obstáculos que impedem as mulheres de exercer sua cidadania de forma plena, embora sejam efetivadas reformas políticas e jurídicas, as práticas sociais ligadas às relações de poder entre homens e mulheres demonstram que há um longo caminho a ser percorrido em busca da cidadania igualitária.

¹ BOURDIEU, Pierre. *A dominação masculina*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2010 apud FONSECA, Maria Fernanda Soares; FERREIRA, Maria da Luz Alves; FIGUEIREDO, Rizza Maria; PINHEIRO, Ágatha Silva. O feminicídio como uma manifestação das relações de poder entre os gêneros. *Juris*, v. 28, n. 1, p. 49-65, 2018. p. 53.

² PATERMAN, Carole. Garantir a cidadania das mulheres: a indiferença e outros obstáculos. *Revista Crítica de Ciências Sociais*, v. 89, p. 29-40, 2010. p. 30.

Um grupo bastante vulnerável na sociedade brasileira é o das pessoas idosas, o grupo etário de pessoas acima dos 65 anos que, nos anos 2000, constituía 5,5% da população brasileira, com a possibilidade de aumentar para 19% em 2050³. Esse crescimento da população idosa decorre de mudanças advindas das últimas décadas. Os investimentos feitos na saúde e educação oportunizaram alterações na expectativa de vida da população brasileira e, conseqüentemente, houve um aumento no número de pessoas idosas no país. Importante ressaltar que, de acordo com o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE)⁴, as mulheres representam maioria entre a população idosa, no ano de 2018 representando 56% do total de pessoas idosas no Brasil.

A vulnerabilidade da população idosa, em especial da mulher idosa, também se reflete nas relações familiares. A Lei 11.340/2006, também conhecida como Lei Maria da Penha, classifica violência doméstica como qualquer ação ou omissão que, baseada no gênero, cause à mulher morte, sofrimento físico, psicológico, sexual, ou ainda, dano de cunho moral ou patrimonial⁵. Ao tratar da

³ NASRI, Fabio. O envelhecimento populacional no Brasil. *Einstein*, v. 6, supl. 1, p. S4-S6, 2008. p. S5.

⁴ BRASIL. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. *Pesquisa Nacional de Saúde 2019: ciclos de vida*. Rio de Janeiro: IBGE, 2021. p. 79; GANDRA, Alana. IBGE: mulheres somavam 52,2% da população no Brasil em 2019. *Agência Brasil*, 26 ago. 2021. Disponível em: <<https://agenciabrasil.ebc.com.br/saude/noticia/2021-08/ibge-mulheres-somavam-522-da-populacao-no-brasil-em-2019>>. Acesso em: 29 mar 2023.

⁵ BRASIL. Lei 11.340, de 7 de agosto de 2006. Cria mecanismos para coibir a violência doméstica e familiar contra a mulher [...]. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/lei/l11340.htm>. Acesso em: 29 mar 2023, art. 5º.

violência doméstica contra a mulher idosa, é necessário que se observe os aspectos não apenas da idade, mas também as relações de gênero, tendo em vista que esse tipo de violência é praticado por indivíduos que mantêm uma relação próxima e, na maioria das vezes, no ambiente domiciliar.

Com o advento da pandemia da COVID-19, doença que afetou a população mundial de forma repentina e devastadora, a rotina social teve que ser alterada para o cumprimento de medidas sanitárias recomendadas que buscavam frear a transmissão da enfermidade. Essas medidas, que tiveram o isolamento social como uma das principais barreiras para evitar o contágio do vírus⁶, conseguiram impedir possíveis casos da doença, mas também serviram como estopim para a prática de agressão contra grupos vulneráveis, tais como crianças, mulheres e pessoas idosas. Este capítulo traça um panorama da violência doméstica ocorrida nos anos de 2018, 2019 e 2020, contra um grupo que possui duas variáveis de vulnerabilidade, as mulheres idosas e como essa violência afeta o exercício pleno da cidadania delas.

1. Identificação dos Tipos de Violência Contra a Mulher Idosa e o Perfil dos Agressores

De acordo com Lourenço e Carvalho, violência pode ser considerada “uma transgressão aos sistemas de normas e de valores que se reportam em cada momento, social e

⁶ MORAES, Rodrigo Fracalossi. Covid-19 e medidas legais de distanciamento social: isolamento social, gravidade da epidemia e análise do período de 25 de maio a 7 de junho de 2020. [s. l.]: IPEA, 2020. Disponível em: <<https://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/10073>>. Acesso em: 29 mar 2023.

historicamente definido, à integridade da pessoa”⁷. Em se tratando de violência contra a mulher, a Lei Maria da Penha classifica sua ocorrência em cinco formas, são elas: violência física, violência sexual, violência psicológica, violência moral e violência patrimonial⁸.

A violência física, tal como preceituado no Art. 7º da referida Lei, é entendida como qualquer conduta que ofenda a integridade ou a saúde corporal da mulher; de outro modo, a violência sexual pode ser definida como qualquer contato ou ato sexual cometido sem consentimento e por meio de ameaça, violência, suborno ou coação, onde a vítima é usada para contentação sexual do agressor⁹. Distinta é a violência psicológica que não fere o corpo, mas deixa cicatrizes tão ou mais severas quanto às outras. Em razão deste tipo de violência ser mais sutil que os demais, segundo Pinto, Moraes e Manso¹⁰, o processo de produção de provas é mais dificultoso, uma vez que a violência se dá através de palavras ditas e não ditas, gestos e comportamentos do agressor.

⁷ LOURENÇO, Nelson; CARVALHO, Maria João Leote. Violência doméstica: conceito e âmbito. Tipos e espaços de violência. *Themis*, v. 2, n. 3, p. 95-121, 2001. p. 98.

⁸ BRASIL. Lei 11.340, de 7 de agosto de 2006. Cria mecanismos para coibir a violência doméstica e familiar contra a mulher [...]. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/lei/l11340.htm>. Acesso em: 29 mar. 2023. Art. 7º.

⁹ BOHNENBEGGER, Mariana; BUENO, Samira; SOBRAL, Isabela. A violência contra meninas e mulheres no ano pandêmico. In: FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA (org.). *Anuário Brasileiro de Segurança Pública*. 15 ed. [s. l.]: Fórum Brasileiro de Segurança Pública, 2001. p. 93-109.

¹⁰ PINTO, Andréia Soares; MORAES, Orlinda Claudia R.; MANSO, Flávia Vastano (orgs.). *Dossiê Mulher 2017*. Rio de Janeiro: Instituto de Segurança Pública, 2017. p. 43.

Similar à violência psicológica, a violência moral também se manifesta por meio verbal, podendo inclusive ser difundida através das redes sociais¹¹. Nesse tipo de violência, a intenção do agressor é imputar falsamente um crime à vítima, acusá-la de ato desonroso ou ainda de ofender sua honra ou reputação. O último tipo de violência previsto na Lei Maria da Penha é a violência patrimonial, que ocorre com a destruição ou retenção total ou parcial de documentos pessoais, objetos, instrumentos de trabalho ou recursos econômicos. De acordo com Manso e Campagnac, “[...] a violação patrimonial é, em grande parte, marcada pela autoria dos parceiros íntimos”¹², o que nos permite concluir ocorrer em um contexto de violência doméstica e familiar.

Em se tratando da mulher idosa, para além dos conceitos de violência abarcados pela Lei Maria da Penha, é imprescindível tratar da ideia de negligência trazida pela Lei 10.741/2003, o Estatuto da Pessoa Idosa¹³. De acordo com o seu Art. 4º, nenhum idoso será alvo de negligência ou violência e todo atentado aos seus direitos será punido

¹¹ PAES, Érica de Aquino; MOÁS, Luciane da Costa. As violências contra as mulheres no contexto da pandemia Covid-19: o medo da morte dentro de casa. In: GALVÃO, Ciro di Benatti; MARQUES, Giselle Picorelli Yacoub; LAGO, Laone. (orgs.). *A relação Estado-Sociedade em contextos pandêmicos: possibilidades, reafirmações e riscos?* São Paulo: Dialética, 2022. p. 133-150.

¹² MANSO, Flávia Vastano; CAMPAGNAC, Vanessa (orgs.). *Dossiê Mulher 2019*. Rio de Janeiro: Instituto de Segurança Pública, 2019. p. 70.

¹³ BRASIL. Lei 10.741, de 1º de outubro de 2003. Dispõe sobre o Estatuto da Pessoa Idosa e dá outras providências. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2003/110.741.htm>. Acesso em: 29 mar. 2023. Art. 4º.

na forma da lei. Segundo Santos *et al.*, “a negligência constitui outra dimensão da violência, que compreende a recusa, omissão ou ineficácia na prestação de cuidados, obrigações ou deveres à pessoa idosa”¹⁴.

Nas tabelas abaixo encontram-se discriminadas as formas de violência supra abordadas e sua ocorrência contra mulheres idosas no estado do Rio de Janeiro. Como este capítulo se propõe a discutir sobre violência doméstica no período pandêmico, o lapso temporal compreende os anos de 2018, 2019 e 2020. Os dados apresentados a seguir foram obtidos a partir do Dossiê Mulher¹⁵ e tratam apenas da incidência de violência contra a mulher idosa em relação ao total de vítimas mulheres dos respectivos anos.

¹⁴ SANTOS, Ana João; NICOLAU, Rita; FERNANDES, Ana Alexandre; GIL, Ana Paula. Prevalência da violência contra pessoas idosas: uma revisão crítica da literatura. *Sociologia, problemas e práticas*, v. 72, p. 53-77, 2013. p. 56.

¹⁵ Trata-se de publicação anual do Instituto de Segurança Pública do Estado do Rio de Janeiro, organizado pelo Governo do Estado do Rio de Janeiro, a partir dos registros de ocorrência realizados nas delegacias de polícia do Estado. Neste capítulo, foram consultadas as edições de 2019, 2020 e 2021.

Tabela 1 – Mulheres idosas vítimas de violência no estado do Rio de Janeiro em 2018

TIPOS DE VIOLÊNCIA	TOTAL DE OCORRÊNCIAS 2018	PORCENTAGEM DE MULHERES IDOSAS VITIMADAS 2018
ESTUPRO	4.543	0,7%
TENTATIVA DE ESTUPRO	308	2,5%
ATO OBSCENO/ IMPORTUNAÇÃO AO PUDOR	831	2,7%
HOMICÍDIO DOLOSO	350	8,6%
TENTATIVA DE HOMICÍDIO	729	4,4%
LESÃO CORPORAL DOLOSA	41.344	4,3%
VIOLÊNCIA PSICOLÓGICA	37.837	6,7%
VIOLÊNCIA MORAL	26.643	8,6%
VIOLÊNCIA PATRIMONIAL	5.330	10,8%

Fonte: MANSO, Flávia Vastano; CAMPAGNAC, Vanessa (orgs.). Op. cit.

Tabela 2 – Mulheres idosas vítimas de violência no estado do Rio de Janeiro em 2019

TIPOS DE VIOLÊNCIA	TOTAL DE OCORRÊNCIAS 2019	PORCENTAGEM DE MULHERES IDOSAS VITIMADAS 2019
ESTUPRO	4.687	–
TENTATIVA DE ESTUPRO	335	–
ATO OBSCENO/ IMPORTUNAÇÃO AO PUDOR	303	3,1%
HOMICÍDIO DOLOSO	223	9,9%
TENTATIVA DE HOMICÍDIO	374	5,1%
FEMINICÍDIO	85	–
LESÃO CORPORAL DOLOSA	41.366	4,4%
V I O L Ê N C I A PSICOLÓGICA	41.492	7%
VIOLÊNCIA MORAL	31.498	8,7%
V I O L Ê N C I A PATRIMONIAL	5.937	10,8%

Fonte: MENDES, Adriana Pereira; ROLIM, Louise; CARVALHO, Priscila Marques; CAMPAGNAC, Vanessa; CORTES, Vanessa de Amorim. (orgs.) *Dossiê Mulher 2020*. Rio de Janeiro: Instituto de Segurança Pública, 2020.

Tabela 3 – Mulheres idosas vítimas de violência no estado do Rio de Janeiro em 2020

TIPOS DE VIOLÊNCIA	TOTAL DE OCORRÊNCIAS 2020	PORCENTAGEM DE MULHERES IDOSAS VITIMADAS 2020
ESTUPRO	4.086	0,6%
TENTATIVA DE ESTUPRO	257	2,3%
ATO OBSCENO/IMPORTUNAÇÃO SEXUAL	1.122	2,8%
HOMICÍDIO DOLOSO	278	2,8%
TENTATIVA DE HOMICÍDIO	543	4,0%
FEMINICÍDIO	78	–
LESÃO CORPORAL DOLOSA	33.371	4,3%
VIOLÊNCIA PSICOLÓGICA	31.140	6,7%
VIOLÊNCIA MORAL	23.151	8,0%
VIOLÊNCIA PATRIMONIAL	4.553	10,1%

Fonte: OLIVEIRA, Elisângela; PINNA, Beatriz; PEREIRA, Camilla; MEDEIROS, Carolina; MARTINS, Lara; MOREIRA, Nathalya; MARQUES, Priscila; CARDOZO, Vanessa (orgs.). *Dossiê Mulher 2021*. Rio de Janeiro: Instituto de Segurança Pública, 2021.

Ao analisar os dados é possível observar que a violência patrimonial, seguida de violência moral, violência física e violência psicológica são as formas de violência que atingem de maneira mais significativa as mulheres idosas. Essa análise difere do padrão de agressão contra as mulheres de outras faixas etárias, pois, de acordo com o Dossiê Mulher 2021, “as mulheres com idade entre 30 e 59 foram as maiores vítimas de todas as formas de violência, com exceção da Violência Sexual, na qual destacou-se o número de vítimas de 0 a 11 anos”¹⁶.

Considerando que a análise dos dados demonstrou que a violência patrimonial é a forma de violência predominante entre as mulheres idosas, o Dossiê Mulher 2020 aponta que, no ano de 2019, “somando as categorias de pessoas próximas (companheiros e ex, pais e padrastos, parentes, conhecidos e outras), 71,3% das vítimas de Violência Patrimonial foram agredidas por pessoas que já estavam em seu círculo social próximo”¹⁷.

Para além de traçar o perfil do agressor, é importante identificar os principais locais em que acontece a agressão, pois dessa forma pode-se melhor contextualizar a ocorrência da violência. Buscando melhor expor os dados da ocorrência de violência contra mulheres idosas do estado do Rio de Janeiro, a tabela a seguir expõe o número de casos de violência patrimonial registrados nos anos de 2018, 2019 e 2020.

¹⁶ OLIVEIRA, Elisângela et al (orgs.). Op. cit., p. 25.

¹⁷ MENDES, Adriana Pereira et al. (orgs.) Op. cit., p. 114.

Tabela 4 – Locais de ocorrência de violência patrimonial contra mulheres idosas do estado do Rio de Janeiro nos anos de 2018, 2019 e 2020

LOCAIS DE OCORRENCIA DA VIOLÊNCIA PATRIMONIAL	NÚMEROS DE CASOS REGISTRADOS POR ANO NO RJ		
	2018	2019	2020
RESIDÊNCIA	4.143	4.606	3.563
VIA PÚBLICA	491	614	388
INTERIOR DE TRANSPORTES COLETIVOS	94	-	-
ESTABELECIMENTOS COMERCIAIS	-	133	72
OUTROS LOCAIS	518	476	440
NÃO INFORMADO	84	108	89

Fonte: MANSO, Flávia Vastano; CAMPAGNAC, Vanessa (orgs.).
Op. cit.; OLIVEIRA, Elisângela et al (orgs.). Op. cit.; MENDES,
Adriana Pereira et al. (orgs.) Op. cit.

A residência das vítimas é o local de predominância das agressões, o que remete novamente à proximidade de convivência dos autores da agressão com a vítima, demonstrando que a violência doméstica se encontra presente de forma significativa na vida das mulheres idosas.

2. Análise das Faixas Etárias Mais Atingidas e Evolução da Violência Doméstica no Decorrer dos Anos

Com o aumento do envelhecimento da população do estado do Rio de Janeiro, é possível que os índices de violência também apresentem mudanças futuras, no entanto, este capítulo trata da violência doméstica contra mulheres idosas no período pandêmico, compreendendo os anos de 2018, 2019 e 2020.

Nas tabelas a seguir, encontram-se dados registrados no âmbito do Disque 100¹⁸, um serviço de chamadas telefônicas mantido pelo Governo federal que atua recebendo denúncias de violações de direitos humanos e violências contra grupos vulneráveis, como pessoas idosas, crianças e adolescentes e pessoas em situação de rua, por exemplo.

¹⁸ BRASIL. Ministério dos Direitos Humanos e da Cidadania. *Disque 100*. [s. d.]. Disponível em: <<https://www.gov.br/mdh/pt-br/disque100>>. Acesso em: 30 mar 2023.

Tabela 5 – Número de denúncias contra violência à pessoa idosa, feitas ao Disque 100 no estado do Rio de Janeiro nos anos de 2018, 2019 e 2020

PERFIL DAS VÍTIMAS	2018	2019	2020
SEXO MASCULINO	1.701	1.993	3.004
SEXO FEMININO	3.631	4.461	9.253
NÃO INFORMADO	251	310	134
LGBTQI+	–	–	32
TOTAL DE DENÚNCIAS	5.533	6.764	12.423
FAIXA ETÁRIA DAS VÍTIMAS	2018	2019	2020
NÃO INFORMADO	460	559	–
61 A 65 ANOS	812	887	2.442
66 A 70 ANOS	901	1.102	2.333
71 A 75 ANOS	824	978	2.377
76 A 80 ANOS	1005	1.204	1.648
81 A 85 ANOS	723	948	3.623
85 A 90 ANOS	571	741	–
91 ANOS OU MAIS	287	355	–

Fonte: BRASIL. Ministério dos Direitos Humanos e da Cidadania. *Disque Direitos Humanos (Disque 100)*. [s. d.]. Disponível em: <<https://www.gov.br/mdh/pt-br/acesso-a-informacao/dados-abertos/disque100>>. Acesso em: 30 mar 2023.

Observando os dados, é possível atestar que a violência contra pessoas idosas tem como principais vítimas as mulheres, pois ao comparar as denúncias recebidas ao longo dos três anos verifica-se que em todos os anos as mulheres idosas lideram o ranking de violência. Além disso, nos anos de 2019 e 2020 as denúncias de idosas sendo agredidas correspondem quase ao triplo das

denúncias que têm homens como vítimas. A desigualdade de gênero pode ser bem observada neste ponto, pois ao considerar que vivemos em uma sociedade patriarcal, em que as mulheres são estigmatizadas durante toda a juventude, não é de se estranhar que na velhice isso também ocorra.

No decorrer das décadas as mulheres conseguiram, com muita luta, a obtenção de direitos assegurados somente aos homens, no entanto, apesar de todo esforço, elas ainda são colocadas como principais responsáveis por cuidar da família, filhos e afazeres domésticos¹⁹. Na velhice, aquela que antes atuava como cuidadora, necessita de cuidados, e devido à inexistência de uma rede de apoio segura, a violência ou negligência contra as mulheres idosas se revela.

Com relação às faixas etárias mais vitimizadas, é possível observar que pessoas idosas com idades entre 70 e 85 anos são as mais atingidas, isso pode ser explicado em razão das limitações físicas que se intensificam nessa fase da vida, pois apesar dos avanços da medicina e da melhoria da qualidade de vida, a tendência é que com passar dos anos o corpo humano tenha sua capacidade física e mental diminuída. Relacionando esse fator com a proximidade da convivência entre a pessoa idosa e seus familiares, é possível presumir que essa faixa etária seja a mais atingida em razão da dependência que a pessoa idosa com idade mais avançada acaba manifestando, isso aliado à forma de

¹⁹ DIAS, Maria Berenice. *Manual de Direito das Famílias*. 15 ed. São Paulo: Juspodivm, 2022.

tratamento prejudicial fornecida no ambiente doméstico e familiar explica os números elevados de denúncias.

3. Impactos da COVID-19 em Relação à Violência Doméstica Contra Mulheres Idosas no Estado do Rio de Janeiro

De acordo com o portal informativo do Ministério da Saúde, a Covid-19 é uma infecção respiratória aguda causada pelo coronavírus SARS-CoV-2 e é considerada potencialmente grave²⁰. Os primeiros casos da doença foram detectados em dezembro de 2019 na China, e em março de 2020 a Organização Mundial de Saúde (OMS) declarou a ocorrência de uma pandemia²¹.

A doença causada pelo vírus inclui uma série de sintomas que em casos leves se assemelham a gripes e resfriados, no entanto, quando a doença evolui os sintomas se tornam mais intensos e sem o tratamento adequado levam os enfermos a óbito em pouco tempo²². A doença dizimou milhões de pessoas ao redor do mundo, isso porque diferente de outras enfermidades, a COVID-19 possui uma taxa de transmissão muito elevada,

²⁰ BRASIL. Ministério da Saúde. *O que é a Covid-19?* 8 abr. 2021. Disponível em: <<https://www.gov.br/saude/pt-br/coronavirus/o-que-e-o-coronavirus>>. Acesso em: 29 mar 2023.

²¹ BRASIL. Universidade Aberta do Sistema Único de Saúde (UNA-SUS). *Organização Mundial de Saúde declara pandemia do novo Coronavírus*. 11 mar. 2020. Disponível em: <<https://www.unasus.gov.br/noticia/organizacao-mundial-de-saude-declara-pandemia-de-coronavirus>>. Acesso em: 29 mar 2023.

²² ORGANIZAÇÃO PAN-AMERICANA DE SAÚDE. *Folha informativa sobre COVID-19*. [s. d.]. Disponível em: <<https://www.paho.org/pt/covid19>>. Acesso em: 29 mar 2023.

considerando que sua propagação ocorre por contato direto, gotículas ou aerossol, a interação com pessoas e/ou objetos contaminados fez com que o número de casos aumentasse de forma vertiginosa²³.

O vírus tende a agir de forma diferente dependendo do organismo infectado; no entanto, “altas letalidades por SARS-CoV-2 têm sido, em sua maior parte, associadas a pacientes idosos ou à presença de comorbidades mais comuns nestes pacientes”²⁴. Em se tratando de idosos, segundo Barbosa et al., “a imunossenescência aumenta a vulnerabilidade às doenças infectocontagiosas e os prognósticos para aqueles com doenças crônicas são desfavoráveis”²⁵.

Em se tratando das medidas de segurança contra COVID-19, o Ministério da Saúde recomendou o distanciamento social, etiqueta respiratória e de higienização das mãos, uso de máscaras, limpeza e desinfecção de ambientes, isolamento de casos suspeitos e

²³ WORLD HEALTH ORGANIZATION. *WHO Coronavirus (COVID-19) Dashboard*. [s. d.]. Disponível em: <<https://covid19.who.int/>>. Acesso em: 30 mar. 2023.

²⁴ MACHADO, Carla Jorge; PEREIRA, Claudia Cristina de Aguiar; VIANA, Bernardo de Mattos; OLIVEIRA, Daniel Carvalho; CARVALHO, Jäder Freitas Maciel Garcia de; MORAES, Flávia Lanna; MORAES, Edgar Nunes. Estimativas de impacto da COVID-19 na mortalidade de idosos institucionalizados no Brasil. *Ciência & Saúde Coletiva*, v. 25, n. 9, p. 3437-3444, 2020. p. 3438.

²⁵ BARBOSA, Isabelle Ribeiro; GALVÃO, Maria Helena Rodrigues; SOUZA, Talita Araújo; GOMES, Sávio Marcelino; MEDEIROS, Arthur de Almeida; LIMA, Kenio Costa de. Incidência e mortalidade por COVID-19 na população idosa brasileira e sua relação com indicadores contextuais: um estudo ecológico. *Revista Brasileira de Geriatria e Gerontologia*, v. 23, n. 1, p. 1-11, 2020. p. 3.

confirmados, além da quarentena dos contatos dos casos²⁶. Embora o distanciamento social tenha sido necessário para evitar a propagação da doença, o isolamento também proporcionou maior convivência entre familiares e a violência praticada contra pessoa idosa ficou mais evidente neste período.

O fechamento de escolas, universidades e locais de trabalho, assim como a onda de desemprego que emergiu nos primeiros meses da pandemia, constituem motivos indicativos do aumento da violência doméstica. O ócio dentro de casa, a comunicação e convivência conflituosa e aumentada entre agressores e as vítimas fez com que o número de denúncias crescesse de forma alarmante.

Conforme apresentado na Tabela 5, no ano de 2019, ano antecessor da explosão da pandemia no Brasil, foram registradas 6.764 denúncias de violência contra pessoas idosas no estado do Rio de Janeiro, por meio do serviço de chamadas telefônicas do Disque 100. Por outro lado, no ano de 2020, o serviço de chamadas telefônicas do Disque 100 registrou, no estado do Rio de Janeiro, 12.423 denúncias de violência contra pessoas idosas.

É perceptível que o número de denúncias entre o ano de 2019 e 2020 quase dobrou, o que confirma que a convivência mais íntima entre familiares leva a situações de conflito e que o isolamento social contribuiu com o aumento de casos de violência contra grupos vulneráveis, como as mulheres, crianças e adolescentes e pessoas idosas.

²⁶ BRASIL. Ministério da Saúde. *Como se proteger?* 08 abr. 2021. Disponível em: <<https://www.gov.br/saude/pt-br/coronavirus/como-se-proteger>>. Acesso em: 30 mar 2023.

Esses dados representam também o indicativo de que as agressões contra esses grupos partem, quase que em sua totalidade, de membros da família e pessoas próximas à vítima, prova disso é que mesmo durante o isolamento social as denúncias apresentaram crescimento.

Embora as denúncias ao Disque 100 no ano de 2020 demonstrem aumento no número de ocorrência da violência contra pessoas idosas, o mesmo fenômeno difere dos dados apresentados pelo Dossiê Mulher relativos à violência contra a mulher idosa no mesmo ano. Ao considerar que o Dossiê Mulher obtém dados do Instituto de Segurança Pública e da Secretaria de Estado da Polícia Civil, e que esses dados são baseados nos registros de ocorrência lavrados em delegacias de polícia, é possível inferir que o acesso a esse ambiente tornou-se menos frequente com o isolamento social. Nota-se que a violência contra idosos continuou ocorrendo; no entanto, em vez das denúncias serem realizadas nas delegacias de polícia, os serviços de chamadas telefônicas de urgência foram mais utilizados.

Outro impacto causado pela pandemia em relação às mulheres idosas foi o aumento da violência psicológica nesse grupo etário. Conforme apontado anteriormente, os tipos de violência mais comuns com vítimas idosas são a violência patrimonial, violência moral, violência física e a violência psicológica. Em 2020, houve uma queda nos registros de violência moral, e a violência psicológica assumiu o segundo lugar nos tipos de violência mais recorrentes contra mulheres idosas.

De acordo com o Dossiê Mulher 2021, “a violência psicológica não é clara, é subliminar, sistemática e se prolonga no tempo”²⁷, é possível afirmar que esse tipo de violência está coberto pelo manto da invisibilidade, pois diferente de outras formas de violência, na violência psicológica a produção de provas é bem mais complexa. Esse problema se dá em razão de as diversas condutas presentes na violência psicológica, como vigilância, isolamento, humilhação e manipulação, não serem condutas necessariamente presenciadas por terceiros, de modo que, diferentemente da violência física ou sexual, não é possível atestá-las por meio de exames.

4. Dispositivos Legais Existentes e Atuação de Órgãos Públicos no Combate à Violência Doméstica Contra a Mulher Idosa

Segundo o Ministério dos Direitos Humanos e Cidadania, a implementação de políticas públicas para a pessoa idosa é prioridade, cabendo, sobretudo, à Secretaria Nacional de Promoção e Defesa dos Direitos da Pessoa Idosa (SNDPI): “coordenar e propor ações de aperfeiçoamento e fortalecimento da Política Nacional do Idoso; propor a adequação e o aperfeiçoamento da legislação relativa aos temas de sua competência; e formular, apoiar, articular e avaliar políticas públicas de promoção dos direitos dos idosos com base na perspectiva da família, no fortalecimento de vínculos familiares e na solidariedade intergeracional”²⁸.

²⁷ OLIVEIRA, Elisângela et al. (orgs.). Op. cit., p. 172.

²⁸ BRASIL. Ministério dos Direitos Humanos e Cidadania. [Pessoa Idosa]. [s. d.]. Disponível em: <<https://www.gov.br/mdh/pt-br/>>

Apesar de as ações e programas, como é exemplo o Pacto Nacional dos Direitos da Pessoa Idosa (PNDPI), buscarem assegurar ao idoso todos os seus direitos humanos: proteção integral, participação na comunidade, dignidade, respeito, bem estar e a efetivação dos direitos à vida, à saúde, à alimentação, à educação, à cultura, ao esporte, ao lazer, ao trabalho, à cidadania, à liberdade religiosa, à convivência familiar e à segurança, colocando a pessoa idosa a salvo de qualquer espécie de violência; na prática traçam apenas diretrizes que devem ser seguidas pelas três esferas de governo, mas destituídas de ações concretas, e desta forma não contribuem efetivamente para a alterar a realidade violenta as quais pessoas idosas estão submetidas, em especial, as mulheres²⁹.

As violências impactam diretamente no exercício de suas cidadanias, uma vez que limitam suas existências, o exercício de suas liberdades – desde a de ir e vir até a sexual e dada essa grandiosidade, a proteção às mulheres e às idosas vem ganhando espaço na legislação brasileira muito recentemente. De acordo com Wolkmer³⁰, os direitos pertinentes à mulher e a pessoa idosa estão incluídos na terceira geração de direitos humanos, e em nossa legislação

navegue-por-temas/pessoa-idosa>. Acesso em: 25 jan 2023.

²⁹ BRASIL. Ministério dos Direitos Humanos e da Cidadania. Pacto Nacional dos Direitos da Pessoa Idosa (PNDPI). 23 fev. 2021. Disponível em: <<https://www.gov.br/mdh/pt-br/navegue-por-temas/pessoa-idosa/pacto-nacional>>. Acesso em: 30 mar 2023.

³⁰ WOLKMER, Antonio Carlos. Introdução aos fundamentos de uma teoria geral dos “novos” direitos. *Revista Jurídica UNICURITIBA*, v. 2, n 31, p. 121-148. 2013

os direitos inerentes a esta geração podem ser observados na Constituição da República de 1998, no Estatuto da Pessoa Idosa e na Lei Maria da Penha.

De acordo com Pinheiro³¹, embora a Carta da Organização das Nações Unidas (ONU), de 1945, seja um marco no estabelecimento do direito de igualdade entre gêneros, foram necessários muitos anos de debates e apelos junto aos governos e organismos internacionais, para que a promoção de direitos às mulheres fosse estabelecida. A questão de o feminino estar atrelado à esfera privada e cuidados para com o lar e a prole, e o masculino estar ligado à esfera pública, fez com que as mulheres não fossem vistas por muito tempo como sujeitos políticos.

Segundo o Dossiê Mulher 2021, “[...] até a década de 1980, não havia instrumentos jurídicos de proteção às mulheres vítimas da violência de gênero no Brasil”³²; na década de 1970, surgiram movimentos populares de mulheres que foram às ruas com slogan “quem ama não mata”, clamando por mecanismos capazes de enfrentar a violência doméstica. Com a ordem constitucional instaurada a partir de 1988, os direitos das mulheres foram assegurados de forma mais substancial, pois foram criados mecanismos legais que asseguram proteção contra a violência doméstica contra a mulher, além de dispositivos que versam sobre a igualdade de gênero³³.

³¹ PINHEIRO, Ana Laura Lobato. Direitos Humanos das Mulheres. In: FONTOURA, Natália; REZENDE, Marcela; QUERINO, Ana Carolina (orgs.). *Beijing +20: avanços e desafios no Brasil contemporâneo*. Brasília: IPEA, 2020. p. 407-415.

³² OLIVEIRA, Elisângela et al. (orgs.). Op. cit., p. 13.

³³ BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Dis-

A tabela a seguir traz as principais normas que cuidam dos direitos das mulheres e idosas no país, de acordo com sua data de criação e atestam, portanto, o quão recentes são várias das tutelas.

Tabela 6 – Cronologia de criação dos dispositivos legais brasileiros de garantia de direitos e proteção à mulher

ANO DA CRIAÇÃO	DISPOSITIVO LEGAL
1984	Decreto 89.460
1985	Lei 7.353
1996	Lei 1.973
2002	Lei 4.377
2003	Lei 10.778
2006	Lei 11.340 ou Lei Maria da Penha
2012	Lei 12.650 ou Lei Joanna Maranhão
2013	Lei 12.845 ou Lei do Minuto Seguinte
2015	Lei 13.104 ou Lei do Feminicídio
2017	Lei 13.505
2018	Lei 13.641
2020	Lei 13.984
2021	Lei 14.188

Fonte: OLIVEIRA, Elisângela et al. (orgs.). Op. cit.

Como observado, o histórico de criação de dispositivos legais brasileiros que garantam a proteção das mulheres contra a violência e que as amparem em casos de

ponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 29 mar 2023. Cf. Art. 5º e Art. 226, § 5º.

violações, são recentes, pois surgiram nas últimas décadas, de igual modo, os mecanismos criados para a proteção da pessoa idosa também existem há pouco tempo.

De acordo com Alcântara, as Assembleias da ONU ocorridas em 1982 e 2002 sobre o envelhecimento foram essenciais para influenciar as legislações de países como o Brasil, pois nessas convenções foram elaborados planos de ação internacional em prol da defesa desse segmento social³⁴.

A Constituição da República de 1988 inovou ao trazer dispositivos que exigem que a proteção das pessoas idosas seja feita não somente pelo Estado, mas também pela família e pela sociedade como um todo, e que todos devem garantir a participação da pessoa idosa na comunidade, bem como zelar por sua dignidade e bem-estar³⁵. Além dos direitos previstos no texto constitucional, outras normas que garantem a proteção dos idosos são a Lei 8.842/1994, que estabelece a Política Nacional do Idoso (PNI)³⁶, a Lei

³⁴ ALCÂNTARA, Alexandre de Oliveira. Da Política Nacional do Idoso ao Estatuto do Idoso: a difícil construção de um sistema de garantias de direitos da pessoa idosa. In: ALCÂNTARA, Alexandre de Oliveira; CAMARANO, Ana Amélia; GIACOMIN, Karla Cristina. *Política Nacional do Idoso: velhas e novas questões*. Rio de Janeiro, IPEA, 2016, p. 359-377. p. 359.

³⁵ BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 29 mar 2023. Art. 230.

³⁶ BRASIL. *Lei 8.842, de 4 de janeiro de 1994*. Dispõe sobre a política nacional do idoso, cria o Conselho Nacional do Idoso e dá outras providências. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8842.htm>. Acesso em: 29 mar 2023.

10.741/2003, que trata do Estatuto da Pessoa Idosa³⁷, e a Lei 14.423/2002, que torna crime a retenção indevida do cartão magnético pertencente à pessoa idosa³⁸.

Embora as leis proporcionem fundamento para a proteção e garantia de direitos, tanto para a população de mulheres quanto para a população de pessoas idosas, é necessário que o poder público forneça uma estrutura adequada, para que em caso de violação de direitos, essas vítimas sejam atendidas de forma digna, humanizada e segura, e para isso é necessário que existam órgãos públicos capazes de fazer cumprir as garantias previstas em leis. Fazem parte do rol de proteção dos direitos da mulher idosa no estado do Rio de Janeiro o Centro de Apoio Operacional das Promotorias de Justiça de Proteção ao Idoso do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro³⁹; o Núcleo Especial de Atendimento à Pessoa Idosa (NEAPI) da Defensoria Pública do Estado do Rio de Janeiro⁴⁰; a Delegacia Especial de Atendimento às Pessoas da Terceira

³⁷ BRASIL. *Lei 10.741, de 1º de outubro de 2003*. Dispõe sobre o Estatuto da Pessoa Idosa e dá outras providências. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2003/l10741.htm>. Acesso em: 29 mar 2023.

³⁸ BRASIL. *Lei 14.423, de 22 de julho de 2022*. Altera a Lei 10.741, de 1º de outubro de 2003 [...]. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2022/Lei/L14423.htm>. Acesso em: 29 mar 2023.

³⁹ MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO. *Idoso e Pessoa com Deficiência*. [s. d.]. Disponível em: <<https://www.mprj.mp.br/conheca-o-mprj/areas-de-atuacao/idoso-e-pessoa-c/-deficiencia>>. Acesso em: 29 mar 2023.

⁴⁰ DEFENSORIA PÚBLICA DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO. *Núcleo Especial de Atendimento à Pessoa Idosa*. [s. d.]. Disponível em: <<https://defensoria.rj.def.br/Cidadao/NEAPI>>. Acesso em: 29 mar 2023.

Idade (DEAPTI) ou Delegacia do Idoso⁴¹, as Delegacias de Atendimento à Mulher (DEAMs) e os Núcleos de Atendimento à Mulher (NUAMs)⁴², no âmbito da Polícia Civil do Estado do Rio de Janeiro; e os Juizados Especiais de Violência Doméstica e Familiar Contra a Mulher, e as Varas da Infância, Adolescente e Idoso, no âmbito do Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro⁴³.

Para além dos órgãos acima elencados, é importante destacar a atuação dos órgãos de saúde na prestação de atendimento às vítimas de violência doméstica, além do serviço de atendimento emergencial prestado às vítimas, a atuação dos agentes comunitários de saúde é fundamental para detectar possíveis maus tratos às mulheres idosas. De acordo com Sales et al., o agente comunitário de saúde proporciona um vínculo entre a família e a equipe de saúde multidisciplinar, pois, como sua atuação acontece através de visitas nos domicílios, este profissional pode observar situações suspeitas e relatar a autoridades para que medidas cabíveis sejam tomadas⁴⁴.

⁴¹ POLÍCIA CIVIL DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO. *Departamentos e delegacias*. [s. d.]. Disponível em: <http://www.policiacivilrj.net.br/departamentos_e_delegacias.php>. Acesso em: 29 mar 2023.

⁴² POLÍCIA CIVIL DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO. *Atendimento à Mulher*. [s. d.]. Disponível em: <http://www.policiacivilrj.net.br/atendimento_a_mulher_unidades.php>. Acesso em: 29 mar 2023.

⁴³ TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO. *Juizados de Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher*. [s. d.]. Disponível em: <<http://www.tjrj.jus.br/web/guest/observatorio-judicial-violencia-mulher/jvdfm>>. Acesso em 29 mar. 2023; TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO. *Vara da Infância, da Juventude e do Idoso*. [s. d.]. Disponível em: <<https://www.tjrj.jus.br/web/guest/vara-da-infancia-da-juventude-e-do-idoso1>>. Acesso em: 29 mar 2023.

⁴⁴ SALES, Diane Sousa; FREITAS, Cibelly Aliny; BRITO, Maria da

Por fim, verifica-se que a proteção da pessoa idosa contra maus tratos e agressões encontra-se sob responsabilidade daqueles que são encarregados por lei a garantir e defender seus direitos, no caso o Estado, a sociedade e, principalmente, a família. Para além dos aparatos legais, é necessário reforçar que a família é a principal instituição protetora a pessoa idosa e considerando que ela também é a principal responsável pelas agressões praticadas contra a pessoa idosa, se faz necessário a implementação de políticas públicas a fim de conscientizar a família sobre seu papel no exercício do cuidado para com a pessoa idosa, de modo a permitir a existência cidadã destas.

Conclusão

O presente trabalho permite concluir que a violência contra mulheres idosas no estado do Rio de Janeiro ocorre principalmente na forma de violência patrimonial, seguida de violência moral e da violência física e psicológica. A violência patrimonial destaca-se por ser o tipo de violência predominante durante o período analisado, e sua prática ocorre na grande maioria das vezes por familiares das vítimas.

Partindo do fato que o tipo de violência mais comum contra as mulheres idosas é praticado por pessoas próximas, não é difícil imaginar que as demais formas de

Conceição; OLIVEIRA, Eliany; DIAS, Fernando; PARENTE, Fabiara; SILVA, Maria Josefina. A violência contra o idoso na visão do agente comunitário de saúde. *Estudos Interdisciplinares sobre o Envelhecimento*, v. 19, n. 1, p. 63-77, 2014. p. 66.

violência também são praticadas pelos mesmos agressores e que, em razão disso, o lugar mais comum das violências acontecerem é dentro da própria residência da idosa. Combinando esse dado com o fator pandêmico, é de se imaginar que os números de denúncias contra agressões a pessoas idosas tenham saltado no ano de 2020, contudo os dados surpreendem e mostram queda dessas denúncias.

A diminuição de denúncias acima mencionada se refere às denúncias feitas nas delegacias de polícia, que por conta da pandemia se tornaram muito menos frequentes. Em contrapartida, ao relembrarmos dos dados referentes às denúncias recebidas pelo portal de chamadas do Disque 100 e, também, do 190, conclui-se que o número de denúncias relatando violência contra a pessoa idosa quase dobrou em 2020, se comparado ao ano de 2019.

Ao realizar a análise cronológica das leis que tutelam os direitos das mulheres idosas no Brasil, nota-se que assim como a proteção jurídica dos direitos das mulheres no mundo, a legislação brasileira também caminhou a passos lentos, e muitos dos direitos que hoje se mostram essenciais, foram assegurados há pouco tempo. Os órgãos de proteção atuantes no estado do Rio de Janeiro trabalham para fazer valer esses direitos, no entanto, a estrutura que ampara a pessoa idosa não deve se estender apenas ao poder de polícia e ao judiciário, se faz necessário ampliar o funcionamento dessas instituições de forma multidisciplinar, com a inserção de médicos, psicólogos e demais profissionais da saúde, como garantia de pleno exercício da cidadania.

A violência doméstica contra a mulher idosa se tornará cada vez mais comum com o passar dos anos e seu enfrentamento precisará ser feito para além da esfera jurídica. Para garantir os direitos das mulheres e os direitos das pessoas idosas foram necessárias décadas, mas a medida efetiva e duradoura para que a violência contra mulheres idosas cesse é a educação. Construir uma sociedade equitativa leva tempo e conscientizar as gerações mais jovens da importância em proteger as pessoas idosas, parece ser uma alternativa viável no caminho em busca de uma sociedade mais igualitária e cidadã.

Referências Bibliográficas

ALCÂNTARA, Alexandre de Oliveira. Da Política Nacional do Idoso ao Estatuto do Idoso: a difícil construção de um sistema de garantias de direitos da pessoa idosa. In: ALCÂNTARA, Alexandre de Oliveira; CAMARANO, Ana Amélia; GIACOMIN, Karla Cristina. *Política Nacional do Idoso: velhas e novas questões*. Rio de Janeiro, IPEA, 2016.

BARBOSA, Isabelle Ribeiro; GALVÃO, Maria Helena Rodrigues; SOUZA, Talita Araújo; GOMES, Sávio Marcelino; MEDEIROS, Arthur de Almeida; LIMA, Kenio Costa de. Incidência e mortalidade por COVID-19 na população idosa brasileira e sua relação com indicadores contextuais: um estudo ecológico. *Revista Brasileira de Geriatria e Gerontologia*, v. 23, n. 1, p. 1-11, 2020.

BOHNENBEGGER, Mariana; BUENO, Samira; SOBRAL, Isabela. A violência contra meninas e mulheres no ano pandêmico. In: FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA (org.). *Anuário Brasileiro de Segurança Pública*. 15 ed. [s. l.]: Fórum Brasileiro de Segurança Pública, 2001.

BRASIL. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. *Pesquisa Nacional de Saúde 2019: ciclos de vida*. Rio de Janeiro: IBGE, 2021.

DIAS, Maria Berenice. *Manual de Direito das Famílias*. 15 ed. São Paulo: Juspodivm, 2022.

FONSECA, Maria Fernanda Soares; FERREIRA, Maria da Luz Alves; FIGUEIREDO, Rizza Maria; PINHEIRO, Ágatha Silva. O feminicídio como uma manifestação das relações de poder entre os gêneros. *Juris*, v. 28, n. 1, p. 49-65, 2018.

LOURENÇO, Nelson; CARVALHO, Maria João Leote. Violência doméstica: conceito e âmbito. Tipos e espaços de violência. *Themis*, v. 2, n. 3, p. 95-121, 2001.

MACHADO, Carla Jorge; PEREIRA, Claudia Cristina de Aguiar; VIANA, Bernardo de Mattos; OLIVEIRA, Daniel Carvalho; CARVALHO, Jáder Freitas Maciel Garcia de; MORAES, Flávia Lanna; MORAES, Edgar Nunes. Estimativas de impacto da COVID-19 na mortalidade de idosos institucionalizados no Brasil. *Ciência & Saúde Coletiva*, v. 25, n. 9, p. 3437-3444, 2020.

MANSO, Flávia Vastano; CAMPAGNAC, Vanessa (orgs.). *Dossiê Mulher 2019*. Rio de Janeiro: Instituto de Segurança Pública, 2019.

MENDES, Adriana Pereira; ROLIM, Louise; CARVALHO, Priscila Marques; CAMPAGNAC, Vanessa; CORTES, Vanessa de Amorim. (orgs.) *Dossiê Mulher 2020*. Rio de Janeiro: Instituto de Segurança Pública, 2020.

MORAES, Rodrigo Fracalossi. Covid-19 e medidas legais de distanciamento social: isolamento social, gravidade da epidemia e análise do período de 25 de maio a 7 de junho de 2020. [s. l.]: IPEA, 2020.

NASRI, Fabio. O envelhecimento populacional no Brasil. *Einstein*, v. 6, supl. 1, p. S4-S6, 2008.

OLIVEIRA, Elisângela; PINNA, Beatriz; PEREIRA, Camilla; MEDEIROS, Carolina; MARTINS, Lara; MOREIRA, Nathalya; MARQUES, Priscila; CARDOZO, Vanessa (orgs.). *Dossiê Mulher 2021*. Rio de Janeiro: Instituto de Segurança Pública, 2021.

PAES, Érica de Aquino; MOÁS, Luciane da Costa. As violências contra as mulheres no contexto da pandemia Covid-19: o medo da morte dentro de casa. In: GALVÃO, Ciro di Benatti; MARQUES, Giselle Picorelli Yacoub; LAGO, Laone. (orgs.). *A relação Estado-Sociedade em contextos pandêmicos: possibilidades, reafirmações e riscos?* São Paulo: Dialética, 2022.

PATERMAN, Carole. Garantir a cidadania das mulheres: a indiferença e outros obstáculos. *Revista Crítica de Ciências Sociais*, v. 89, p. 29-40, 2010.

PINHEIRO, Ana Laura Lobato. Direitos Humanos das Mulheres. In: FONTOURA, Natália; REZENDE, Marcela; QUERINO, Ana Carolina (orgs.). *Beijing +20: avanços e desafios no Brasil contemporâneo*. Brasília: IPEA, 2020.

PINTO, Andréia Soares; MORAES, Orlinda Claudia R.; MANZO, Flávia Vastano (orgs.). *Dossiê Mulher 2017*. Rio de Janeiro: Instituto de Segurança Pública, 2017.

SALES, Diane Sousa; FREITAS, Cibelly Aliny; BRITO, Maria da Conceição; OLIVEIRA, Eliany; DIAS, Fernando; PARENTE, Fabiara; SILVA, Maria Josefina. A violência contra o idoso na visão do agente comunitário de saúde. *Estudos Interdisciplinares sobre o Envelhecimento*, v. 19, n. 1, p. 63-77, 2014.

SANTOS, Ana João; NICOLAU, Rita; FERNANDES, Ana Alexandre; GIL, Ana Paula. Prevalência da violência contra pessoas idosas: uma revisão crítica da literatura. *Sociologia, problemas e práticas*, v. 72, p. 53-77, 2013.

WOLKMER, Antonio Carlos. Introdução aos fundamentos de uma teoria geral dos “novos” direitos. *Revista Jurídica UNICURITIBA*, v. 2, n 31, p. 121-148, 2013.

A Invisibilidade da Pobreza Menstrual no Brasil: o direito fundamental à saúde e a plena cidadania das pessoas que menstruam

Samantha Ramos Paixão de Oliveira*
Gabriela Soldano Garcez**

Introdução

A pobreza menstrual é um tema de extrema importância e urgência, já que afeta milhões de pessoas menstruantes em todo o mundo¹, vítimas da falta de acesso adequado à produtos de higiene descartáveis, banheiros e rede de esgoto compatíveis com as condições aceitáveis de saúde. Além disso, a pobreza menstrual é um problema invisível, que muitas vezes é ignorado pela sociedade. Sem dúvidas, isso se deve em grande parte aos preconceitos e tabus que cercam a menstruação².

* Advogada, mestranda em Direito Internacional pela Universidade Católica de Santos, com apoio da Bolsa da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES) e, pós-graduada em Direito Previdenciário pela Escola Paulista de Direito. Professora Universitária.

** Professora Permanente do Programa de Pós-Graduação Stricto Sensu da Universidade Católica de Santos. Pós-Doutora pela Universidade de Santiago de Compostela/Espanha, e, pela Universidade de Coimbra/Portugal. Vice coordenadora da Cátedra Sergio Vieira de Melo, e, do Grupo de Pesquisa “Direitos Humanos e Vulnerabilidades”, ambos registrados junto à Universidade Católica de Santos.

¹ THE WORLD BANK. *Menstrual Health and Hygiene*, 12 de maio de 2022. Disponível em: <[https://www.worldbank.org/en/topic/water/brief/menstrual-health-and-hygiene#:~:text=On%20any%20given%20day%2C%20more,menstrual%20hygiene%20management%20\(MHM\)>](https://www.worldbank.org/en/topic/water/brief/menstrual-health-and-hygiene#:~:text=On%20any%20given%20day%2C%20more,menstrual%20hygiene%20management%20(MHM)>)>. Acesso em: 15 maio 2023.

² DI SPAGNA, Juliana. *O que é pobreza menstrual e como ela afeta a sociedade*. Disponível em: <<https://guiadoestudante.abril.com.br/atualidades/o-que-e-pobreza-menstrual-e-como-ela-afeta-a-sociedade>>

Nessa perspectiva, a pesquisa demonstra que, ao delinear o termo “pobreza”, as questões a ela inerentes vão muito além das implicações de ordem econômico-financeiras, e atingem também a moralidade, a vida social e a relevância do convívio das pessoas que menstruam. Sendo considerado então relacionado ao direito fundamental à saúde, e de extrema importância por ser uma situação perene e recorrente, que expõe as pessoas que menstruam ao risco de doenças infecciosas que podem levá-las à morte³.

Postas as premissas do trabalho desenvolvido, o capítulo se divide em três tópicos, sendo o primeiro debate discorrido acerca da invisibilidade das pessoas que menstruam, cuja discussão se dá em torno do preconceito e dos tabus enfrentados por quem se encontram nessa condição, bem como evidencia o fato de que essa invisibilidade está associada à extrema pobreza. Do mesmo modo, sequencia a falta de acesso a produtos, condições ambientais e estruturais para higiene durante o período menstrual, e disso decorre a violação à dignidade humana e ao direito fundamental à saúde, sem prejuízo dos problemas que podem causar à saúde das pessoas que menstruam.

de>. Acesso em: 29 maio 2023.

³ LIMA, Paola. *O que é pobreza menstrual e por que ela afasta estudantes das escolas*, 29 de julho de 2021. Agência Senado. Disponível em: <<https://www12.senado.leg.br/noticias/infomaterias/2021/07/o-que-e-pobreza-menstrual-e-por-que-ela-afasta-estudantes-das-escolas#:~:text=0%20relat%C3%B3rio%20do%20Unicef%20aponta,que%20pode%20levar%20%C3%A0%20morte>>. Acesso em: 15 maio 2023.

Adiante, segue-se com o aporte doutrinário sobre as evidências das violações do direito fundamental à saúde, em sua ausência de efetivação e ante à inércia deliberada do poder público na gestão responsável desse problema social, além de destacar que a questão da dignidade menstrual é pressuposto lógico do exercício da cidadania, e, retirar-lhes esse direito, faz com que as pessoas que menstruam sejam colocadas no limbo marginal da sociedade.

Por último, discute os elementos e pressupostos que constituem a plena cidadania das pessoas que menstruam, cujos diálogos, informações e infraestruturas compreendem um feixe de interlocução necessário para alcançar as soluções sociais e legislativas.

Em suma, a pobreza menstrual é um problema social complexo que requer uma abordagem holística e sustentável para garantir o direito fundamental à saúde, além do exercício da cidadania das pessoas que menstruam. Assim, é fundamental que esta pesquisa seja também uma ferramenta de conscientização e mudança, capaz de identificar e aprofundar as questões envolvidas nessa problemática social.

Por fim, como processo metodológico, foi utilizada a pesquisa documental, levando em consideração artigos, relatórios e pesquisas sobre as temáticas apresentadas, cujo método empenhado é o hipotético dedutivo.

1. A Invisibilidade das Pessoas que Menstruam

Para muitas mulheres, homens transgêneros e pessoas não-binárias, a menstruação pode significar uma

limitação do acesso à saúde e educação. Permeada de preconceitos e tabus, as pessoas que menstruam sofrem a pobreza menstrual por diversos ângulos que as empurram para um cenário de constrangimentos, incapacidades e incertezas.

Todos os dias, cerca de 800 milhões de pessoas entre 15 e 49 anos menstruam⁴, enquanto atravessam ausências estatais e invisibilidades sociais, violação de direitos humanos e prerrogativas fundamentais, escassez de infraestrutura mínima necessária, evasão escolar e desempenho no trabalho prejudicado⁵.

No cenário de vulnerabilidade econômica e social e de estigmas da menstruação, as pessoas que menstruam podem enfrentar dificuldades em obter acesso a produtos de higiene menstrual, em razão dos custos elevados e das tributações incidentes⁶. Em muitos países, um absorvente descartável é considerado artigo de luxo, um item supérfluo. Somado a isso, segundo dados da *United*

⁴ UNFPA. United Nations Population Fund. Menstrual health. 2023. Disponível em: <<https://www.unfpa.org/menstrual-health>>. Acesso em: 06 mar. 2023.

⁵ CÂNDIDO, Ana Carolina Davanzo de Oliveira; SALIBA, Maurício Gonçalves. Interseccionalidade e a dignidade menstrual: um diálogo fundamental no combate às desigualdades. *Revista Direitos Sociais e Políticas Públicas* (UNIFAFIBE), v. 10, n. 3, p. 1-26, 2022. p. 3.

⁶ UK. UNITED KINGDOM. Government. *Tampon tax abolished from today*, 01 de janeiro de 2021. Disponível em: <<https://www.gov.uk/government/news/tampon-tax-abolished-from-today>>. Acesso em: 05 mar. 2023.

Nations Women, 1,25 bilhão de mulheres e meninas não têm acesso a um banheiro seguro e privado, sendo que 526 milhões não têm banheiro nenhum⁷.

No Brasil, “jornal, pedaços de pano, folhas de árvores”⁸ e até “miolo de pão”⁹ são usados de forma improvisada em substituição aos absorventes, considerando que “quase 90% das meninas passarão entre três a sete anos da sua vida escolar menstruando”¹⁰ e “mais de 4 milhões de meninas (38,1% do total das estudantes) frequentam escolas com a privação de pelo menos um dos requisitos mínimos”¹¹ de *WASH Access* (como são conhecidas as práticas de higiene menstrual)¹².

⁷ UNITED NATIONS WOMEN. *End the stigma. Period*, 6 de outubro de 2019. Disponível em: <<https://www.unwomen.org/en/digital-library/multimedia/2019/10/infographic-periods>>. Acesso em: 05 mar. 2023.

⁸ LIMA, P. O que é pobreza menstrual e por que ela afasta estudantes das escolas. *Agência Senado*, 29 de julho de 2021. Disponível em: <<https://www12.senado.leg.br/noticias/infomaterias/2021/07/o-que-e-pobreza-menstrual-e-por-que-ela-afasta-estudantes-das-escolas>>. Acesso em: 05 mar. 2023.

⁹ BASTOS, S.; BOECKEL, C.; SOUPIN, E. ‘Nas ruas, usam miolo de pão’ como absorvente, diz ativista sobre veto de Jair Bolsonaro à distribuição do produto. *G1*, 8 out. 2021. Disponível em: <<https://g1.globo.com/rj/rio-de-janeiro/noticia/2021/10/08/nas-ruas-usam-miolo-de-pao-como-absorvente-diz-ativista-sobre-veto-de-jair-bolsonaro-a-distribuicao-do-produto.ghtml>>. Acesso em: 05 mar. 2023.

¹⁰ UNFPA. FUNDO DE POPULAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS; UNICEF. FUNDO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA A INFÂNCIA. *Pobreza Menstrual no Brasil: desigualdade e violações de direitos*. Brasil: UNFPA/ UNICEF, 2021. p. 17. Disponível em: <https://www.unicef.org/brazil/media/14456/file/dignidade-menstrual_relatorio-unicef-unfpa_mai2021.pdf>. Acesso em: 05 mar. 2023.

¹¹ Ibid.

¹² UNFPA. FUNDO DE POPULAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (UNFPA); UNICEF. FUNDO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA A INFÂNCIA

A pobreza menstrual no Brasil (e no mundo) é, sem dúvidas, um problema de saúde pública e direitos humanos. Nesse sentido, a desigualdade de gênero constitui um fator relevante na invisibilidade das pessoas que menstruam.

A menstruação é considerada uma característica de fragilidade feminina, utilizada para reforçar os estereótipos patriarcais estruturantes de desigualdade de gênero que promovem a restrição da autonomia de meninas e mulheres¹³. Segundo Bussinguer¹⁴:

[...] a essência biológica feminina, relativa à reprodução humana, é exatamente o fundamento usado para transportá-la a uma posição permanente de subordinação e de apagamento, em virtude de uma suposta inferioridade de gênero que reflete na sua atuação direta na

CIA. *Pobreza Menstrual no Brasil: desigualdade e violações de direitos*. Brasil: UNFPA/UNICEF, 2021. p. 14. Disponível em: <https://www.unicef.org/brazil/media/14456/file/dignidade-menstrual_relatorio-unicef-unfpa_maio2021.pdf>. Acesso em: 05 mar. 2023. WASH é um acrônimo do inglês *para water, sanitation, hygiene*: água, saneamento e higiene, fatores apontados como fundamentais principalmente durante o período menstrual.

¹³ SILVA, Helorrany. *A suspensão da menstruação, com orientação médica, pode ser saudável*, 05 de dezembro de 2022. Disponível em: <<https://www.al.pi.leg.br/tv/noticias-tv-1/a-suspensao-da-menstruacao-com-orientacao-medica-pode-ser-saudavel>>. Acesso em: 06 mar. 2023.

¹⁴ BUSSINGUER, Elda Coelho de Azevedo et al. O impacto da pobreza menstrual e da desinformação na dignidade da pessoa humana e no direito à saúde das mulheres no Brasil. *Revista de Gênero, Sexualidade e Direito*, v. 8, n. 1, p. 49-64, 2022. p. 52.

sociedade, em principal pelo seu local de labor, quando é estabelecida a categoria de trabalho reprodutivo.

Igualmente, o processo de feminização da pobreza, que deriva e depende da manutenção da desigualdade estabelecida entre homens e mulheres, também é determinante no âmbito da pobreza menstrual, quando se observa que a pobreza atinge mais as mulheres em comparação aos homens (estima-se que em 2022, 388 milhões de mulheres e meninas estarão vivendo em extrema pobreza em todo o mundo¹⁵), além de estarem sujeitas à discriminação, extensas jornadas produtivas e reprodutivas, menores rendas do trabalho, entre outras desvantagens¹⁶.

Assim, as condições econômicas, a restrição de acesso, a vulnerabilidade a doenças ocasionadas pelo uso materiais inadequados à higiene menstrual e a impossibilidade de manter-se ativa no cotidiano escolar e social fazem com que sofram duplamente, agravando sua condição de vulnerabilidade.

A menstruação, tal a necessidade de oxigênio, é um fato biológico. O marcador do início da vida reprodutiva é amplamente conhecido

¹⁵ UNITED NATIONS WOMEN. *Poverty deepens for women and girls, according to latest projections*, 1 de fevereiro de 2022. Disponível em: <<https://data.unwomen.org/features/poverty-deepens-women-and-girls-according-latest-projections>>. Acesso em: 05 mar. 2023.

¹⁶ PEREIRA, Amanda do Carmo de Oliveira; SILVA, Ana Márcia Rodrigues. Pobreza segundo o gênero no Brasil: uma análise dos anos de 2004, 2009 e 2014. *A Economia em Revista*, v. 29, n. 1, p. 63-74, jan./abr. 2021. p. 64. Disponível em: <<https://periodicos.uem.br/ojs/index.php/EconRev/article/view/59247/751375153760>>. Acesso em: 05 mar. 2023.

em sua perspectiva fisiológica. No entanto, sua relevância no universo da sexualidade humana, aqui compreendida como a dimensão cultural da função biológica reprodutiva, condenou-a a um lugar perverso. Situada em um contexto global de histórica dominação masculina, a menstruação foi transformada com o manto da vergonha¹⁷.

Por outra perspectiva, é importante observar que a invisibilidade também diz respeito ao fato de que a sociedade está condicionada a entender que somente meninas e mulheres menstruam, um conceito completamente limitado e equivocado, considerando universo da diversidade que compõe o contexto das possibilidades¹⁸. A menstruação é um processo fisiológico natural associado ao sexo biológico feminino, mas que ocorre em todas as pessoas com útero e, apesar de todo o esforço, o acesso à saúde ainda se encontra organizado sob uma ótica binária e centrada em corpos de pessoas

¹⁷ CAVALCANTE, Isabela Maria de Resende. *O manejo da higiene menstrual como direito da mulher resguardado pelos direitos humanos fundamentais*. Jus Brasil, 2021. Disponível em: <<https://jus.com.br/artigos/92959/o-manejo-da-higiene-menstrual-como-direito-da-mulher-resguardado-pelos-direitos-humanos-fundamentais>>. Acesso em: 07 mar. 2023.

¹⁸ MENON, Isabella; DAMASCENO, Victoria. *Preconceito é determinante para pobreza menstrual em homens trans*, 21 de fevereiro de 2022. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/cotidiano/2022/02/preconceito-contribui-para-pobreza-menstrual-em-homens-trans.shtml>>. Acesso em: 07 mar 2023.

cisgêneros¹⁹. Enquanto a proporção de indivíduos identificados como transgêneros ou não-binários na população adulta brasileira é de aproximadamente 2% (dois por cento), ou seja, aproximadamente 3 (três) milhões de pessoas.²⁰

A ausência dessa perspectiva inclusiva de gênero não ocorre apenas entre aqueles que não possuem informações a respeito, nem tampouco, se limita a creditar aos preconceituosos o desiderato de exclusão de qualquer variação da semântica corporal cisgênero em que tantos indivíduos estão inseridos.

O termo que compreende a estrutura social que incentiva e valoriza somente corpos cisgêneros é chamada de cisheteronormatividade, ou seja, mulheres nascidas com vulva e homens nascidos com pênis e heterossexuais, homens cisgêneros relacionando-se com mulheres cisgêneros²¹. Assim, os homens transgêneros e as pessoas não-binárias enfrentam uma dificuldade adicional relacionada ao acesso a produtos menstruais

¹⁹ BENEVIDES, Bruna; VITÓRIA, Yuna. *Por que estamos usando o termo “pessoas que menstruam”?*. Mídia Ninja, 2022. Disponível em: <<https://midianinja.org/planetafoda/por-que-estamos-usando-o-termo-pessoas-que-menstruam/>>. Acesso em: 06 mar. 2023.

²⁰ JORGE, Marcos do Amaral. Estudo pioneiro na América Latina mapeia adultos transgêneros e não-binários no Brasil. *Jornal da UNESP*, 2021. Disponível em: <<https://jornal.unesp.br/2021/11/12/estudo-pioneiro-na-america-latina-mapeia-adultos-transgeneros-e-nao-binarios-no-brasil/>>. Acesso em: 06 mar. 2023.

²¹ SILVA, Dayana Almeida. *Abordagem da menstruação nas dissertações de educação sexual: algumas reflexões*. Dissertação de mestrado. Araraquara: UNESP, 2022. Disponível em: <https://repositorio.unesp.br/bitstream/handle/11449/236725/silva_da_me_fclar.pdf?sequence=6&isAllowed=y>. Acesso em: 06 mar. 2023. p. 29.

que correspondam às suas identidades de gênero ou que atendam às suas necessidades específicas, totalmente diversas da centrada em corpos cisgêneros. Igualmente, a discriminação e o estigma adicionado pela identidade de gênero e orientação sexual, sem dúvidas, tornam ainda mais difícil o enfrentamento da pobreza menstrual dessa parcela da população.

Através do lastro social que permeia o profundo preconceito das variações de identidade que as pessoas possuem, existe um conflito social, uma verdadeira guerra cultural em diversos segmentos da sociedade que, principalmente nos últimos anos, tornou-se massivamente acirrada sobre aquelas que se identificam como transgênero e não-binários²². Essas pessoas costumam ser vistas como inimigas em comum, e que infelizmente nutrem ódio gratuito baseado em narrativas articuladas, muitas delas sem qualquer coerência ou base científica, para estabelecer, por exemplo, antagonismos entre os direitos trans e os direitos das mulheres²³.

A polarização política e o crescimento de vertentes ultraconservadoras no Brasil, numa onda de mobilizações para tentar enfraquecer as agendas de identidade de gênero, mobilizam outros espantalhos já conhecidos como ideologia de gênero, entre outros que vem sendo usados para tentar criminalizar identidades transgêneros e não-binários²⁴.

²² CARNELOSSO, Laís; DOLORES, Sophia. *Homens trans e pobreza menstrual, uma questão a ser observada*, 17 de maio de 2022. Disponível em: <<https://agemt.pucsp.br/noticias/homens-trans-e-pobreza-menstrual-uma-questao-ser-observada>> Acesso em: 08 mar. 2023.

²³ BENEVIDES, Vitória. Op. cit.

²⁴ Ibid.

Essa narrativa é extremamente deletéria, pois confunde a sociedade diante do discurso de ódio, e a disseminação de mitos e pânico, imprimindo um clima que permeia supostas ameaças às famílias, às crianças e às mulheres (cis) com o objetivo de combater e exterminar existências trans do convívio social e da participação política enquanto sujeitos de direito²⁵, uma estratégia que vem sendo, infelizmente, muito bem-sucedida, e contra a qual se deve combater diuturnamente.

Interessante, ainda, observar que a percepção de que a segregação das pessoas que menstruam é uma forma de manifestação de poder, ante à medicalização dos corpos femininos, consolidada de forma mais sistemática, se comparada aos corpos dos homens, uma vez que há a necessidade da sociedade em controlar a sua população tratando a reprodução como uma questão focada na mulher²⁶.

É uma herança histórica do paternalismo segregatório e preconceituoso, cujo controle social se pautava na sexualidade e na reprodução, acreditando-se ser necessário controlar o corpo da mulher, transformando a demografia em um problema a ser tratado pelas áreas da ginecologia e obstetrícia²⁷, enquanto não havia essa condicionante aos corpos masculinos.

Não obstante, a pobreza menstrual também aflige as pessoas que se encontram privadas de liberdade, sob a tutela jurídica do Estado, detentas do sistema prisional,

²⁵ Ibid.

²⁶ SILVA, Op. cit., p. 29.

²⁷ Ibid.

que, além da inviabilidade social pela condição do cárcere, ainda são marginalizadas pela condição de indivíduos economicamente desfavorecidos e que menstruam²⁸.

Nesse sentido, são as razões que distinguem as necessidades:

Em geral, cada mulher recebe por mês dois papéis higiênicos (o que pode ser suficiente para um homem, mas jamais para uma mulher, que o usa para duas necessidades distintas) e dois pacotes com oito absorventes cada. Ou seja, uma mulher com um período menstrual de quatro dias tem que se virar com dois absorventes ao dia; uma mulher com um período de cinco, com menos que isso²⁹.

A menstruação dentro do sistema prisional mostra como a mulher na prisão é desvalorizada e empobrecida³⁰, eis que a maioria das instituições prisionais foram constituídas sob o viés masculino, desconsiderando as demais especificidades de gênero³¹.

²⁸ DE ABREU, Ana Ivylla de Oliveira; TOMÉ, Semiramys Fernandes. A pobreza menstrual no sistema prisional brasileiro. *Encontro de Extensão, Docência e Iniciação Científica (EEDIC)*, v. 8, p. 1-2, 2021. p. 1.

²⁹ QUEIROZ, Nana. *Presos que menstruam: a brutal vida das mulheres-tratadas como homens-nas prisões brasileiras*. São Paulo: Editora Record, 2015.

³⁰ FOLHA DE SÃO PAULO. Falta de absorventes, higiene e infraestrutura intensifica pobreza menstrual no cárcere. *Cotidiano*. São Paulo, 19 de março de 2022. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/cotidiano/2022/03/falta-de-absorventes-higiene-e-infraestrutura-intensifica-pobreza-menstrual-no-carcere.shtml>>. Acesso em: 04 mar. 2023.

³¹ DE ABREU; TOMÉ. Op. cit., p. 1.

Igualmente, a população em situação de rua sofre de forma desproporcional os efeitos da pobreza menstrual, que se traduz nas dificuldades de acesso a serviços de saúde e infraestrutura. Os locais para se higienizarem são difíceis, mais ainda onde a privacidade também esteja presente³².

Sem dúvidas, a marginalização do período menstrual implica profundas mazelas sociais, pois posiciona as pessoas que menstruam como objetos de preconceito, sobre as quais os desejos sócio-políticos/econômicos do Estado não lhes alcançam adequadamente, ou, às vezes, nem lhes observam como cidadãs³³. Há, portanto, contornos de violência justapostos na ausência de governança humanitária para pessoas em situação de pobreza menstrual, negligenciadas pelos sistemas de cuidados em saúde e bem-estar.

Entretanto, o que se tem observado é uma resistência ao rompimento dessa invisibilidade, cuja principal dificuldade é, de fato, reconhecer a pobreza menstrual como problema social e de saúde pública. Nesse sentido, o enfrentamento do problema e o reconhecimento de que essas pessoas precisam de um amparo substancial

³² MARCHIORI, Brenda. *Estudantes da USP ajudam mulheres em situação de rua a terem acesso a absorventes*, 23 de junho de 2021. Disponível em: <<https://jornal.usp.br/universidade/estudantes-da-usp-ajudam-mulheres-em-situacao-de-rua-a-terem-acesso-a-absorventes/>>. Acesso em: 06 mar. 2023.

³³ BONFIM, Mariana Lopes da Silva. et al. *A pobreza menstrual: Uma questão urgente no Brasil*, 31 de agosto de 2021. Disponível em: <<https://www.migalhas.com.br/depeso/350933/a-pobreza-menstrual-uma-questao-urgente-no-brasil>>. Acesso em: 06 mar. 2023.

para exercer sua cidadania, dentro de suas competências democráticas, precisa ser compreendida com a profundidade que possui.

Para tanto, é necessário que se discuta acerca da afirmação da dignidade dessas pessoas, a fim de edificar o contexto de superação da invisibilidade, logrado sob a consistência teórica e prática da proteção dos direitos constitucionais fundamentais, não apenas à saúde, mas à vida e à dignidade humana, sem prejuízo de outros subjacentes e cooperados³⁴.

Diante dessa dimensão, Sarmento explica, ainda, que a invisibilidade significa que o sofrimento e a violação de direitos dos pobres e excluídos não causam reação moral, política ou jurídica de monta³⁵, e, por isso, demanda do Estado o combate a esse fenômeno social.

Sem dúvidas, a pobreza menstrual constrói uma poderosa barreira social para a participação plena de meninas, mulheres, homens transgêneros e pessoas não-binárias na sociedade³⁶. A dignidade menstrual destas pessoas depende de ações de higiene menstrual que estão diretamente vinculadas ao exercício dos direitos à água e ao saneamento adequados e ao acesso de itens necessários para o cuidado da sua saúde menstrual.

³⁴ SARMENTO, Daniel. *Dignidade da pessoa humana*: conteúdo, trajetórias e metodologia. Belo Horizonte: Fórum, 2016. p. 63.

³⁵ Ibid.

³⁶ BISCAIA, Michele. *Pobreza menstrual*: O que a menstruação tem a ver com a justiça e a inclusão social? 2023. Disponível em: <<https://institutoaurora.org/pobreza-menstrual-o-que-a-menstruacao-tem-a-ver-com-a-justica-e-a-inclusao-social/>>. Acesso em: 07 mar. 2023.

Além disso, em 2015, o Brasil (e o mundo) se comprometeu com a Agenda 2030, com os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), da Organização das Nações Unidas (ONU) – um programa para erradicar a pobreza em todas as suas formas e dimensões, proteger o meio ambiente e o clima e garantir que as pessoas possam desfrutar de paz e de prosperidade, em todo o mundo³⁷.

Portanto, para garantir dignidade menstrual para as pessoas que menstruam se faz imprescindível alcançar e avançar no que se refere à igualdade de gênero (ODS 5), erradicação da pobreza (ODS 1), saúde e bem-estar (ODS 3), educação de qualidade (ODS 4), água potável (ODS 6), trabalho decente e crescimento econômico (ODS 8) e consumo e produção responsável (ODS 12).

Não obstante, diante do baixo acesso aos serviços de saúde, as pessoas que menstruam deixam de receber informações e condições básicas sobre saúde íntima e sexual, de modo que o combate à pobreza menstrual é imprescindível para a autodeterminação e a garantia de direitos humanos³⁸ e fundamentais, como a efetivação do direito à saúde.

³⁷ NAÇÕES UNIDAS BRASIL. Objetivos do Desenvolvimento Sustentável. *Nações Unidas Brasil*, 2022. Disponível em: <<https://brasil.un.org/pt-br/sdgs>>. Acesso em: 05 mar. 2023.

³⁸ ALVARENGA, Matheus da Silva. Et al. Acesso à saúde pela população em situação de rua. *Pesquisas e ações em saúde pública*. Ed. VI, cap. 43, p. 349-356, 2022. Disponível em: <https://scholar.google.com.br/scholar?hl=pt-BR&as_sdt=0%2C5&q=populacao%20em%20situacao%20de%20rua%20e%20pobreza%20menstrual&btnG=#:ã:text=ACESSO%20%20%20SA%20%20PELA%20POPULA%20%20%20EM%20SITUA%20%20DE%20RUA>. Acesso em: 04 mar. 2023.

2. Dignidade Menstrual: ferramenta de efetivação do direito fundamental à saúde

A garantia do acesso a produtos e condições ambientais e estruturais para higiene e cuidado durante o período menstrual é, sem dúvidas, fundamental para a efetivação do direito fundamental à saúde, especialmente para as pessoas em situação de vulnerabilidade social. A falta de acesso a esses produtos pode causar problemas de saúde, além de afetar a dignidade e a autoestima das pessoas que menstruam³⁹.

Importante esclarecer que, entende-se como dignidade menstrual o direito fundamental e humano de cuidar-se adequadamente durante todo o período menstrual e todas as vezes que necessitar, mediante o acesso a produtos e condições de higiene adequados⁴⁰. Por outro lado, a falta de conhecimento, insumos ou infraestrutura necessários para vivenciar a menstruação de modo digno é chamada de pobreza menstrual⁴¹.

No mesmo sentido, a pesquisa realizada pela UNFPA⁴²:

[...] também traz o termo dignidade menstrual e o associa com a garantia de direitos sexuais e reprodutivos,

³⁹ UNICEF. *UNICEF leva absorventes e informação a mais de 55 mil adolescentes e jovens que menstruam*. Disponível em: <<https://www.unicef.org/brazil/comunicados-de-imprensa/unicef-leva-absorventes-e-informacao-mais-de-55-mil-adolescentes-e-jovens-que-menstruam>>.

Acesso em: 15 mai. 2023.

⁴⁰ Ibid.

⁴¹ UNICEF. Op. cit., 2021.

⁴² Ibid.

sendo também uma maneira de assegurar o direito à autonomia corporal e à autodeterminação, considerando o desenvolvimento e o bem-estar de menstruantes, principalmente os mais vulneráveis.

Outrossim, a Organização Mundial da Saúde (OMS) define saúde como um estado de completo bem-estar físico, mental e social, e não apenas como a ausência de doença ou enfermidade⁴³. Assim, o direito à saúde está inserido em um amplo grupo de questões relacionando a saúde e o bem-estar, assim como os diferentes direitos humanos, interligados e dependentes entre si⁴⁴.

No entanto, a pobreza menstrual, ou seja, a ausência de dignidade menstrual resulta em problemas de saúde que variam desde questões fisiológicas, como alergia e

⁴³ BRASIL. Ministério da Saúde. *O que significa ter saúde?*, 2020. Disponível em: <<https://www.gov.br/saude/pt-br/assuntos/saude-brasil/eu-quero-me-exercitar/noticias/2021/o-que-significa-ter-saude#:~:text=Seguindo%20essa%20linha%20mais%20abrangente,com%20a%20defini%C3%A7%C3%A3o%20de%20sa%C3%BAde>>. Acesso em: 06 mar. 2023.

⁴⁴ SOUZA, Daniele. *Direito fundamental à saúde: condição para dignidade humana*. ICIT, 2018. Disponível em: <<https://www.icict.fiocruz.br/content/direito-fundamental-%C3%A0-sa%C3%BAde-condi%C3%A7%C3%A3o-para-dignidade-humana>>. Acesso em: 06 mar. 2023.

irritação da pele e mucosas, infecções urogenitais como a cistite e a candidíase, e até uma condição que pode levar à morte, conhecida como Síndrome do Choque Tóxico⁴⁵⁻⁴⁶.

Do ponto de vista de saúde emocional, a pobreza menstrual pode causar desconfortos, insegurança e estresse, contribuindo assim para aumentar a discriminação que meninas e mulheres sofrem⁴⁷. Nesse sentido, a ONU reconhece o acesso à higiene menstrual como uma questão de saúde pública e, fundamentalmente, de direitos humanos⁴⁸.

Portanto, a falta de acesso a produtos menstruais, instalações sanitárias adequadas e informação sobre a saúde menstrual pode levar a sérios problemas de saúde, além de perpetuar a desigualdade de gênero. Assim, pode-se facilmente concluir que a promoção da dignidade menstrual de mulheres, meninas, homens transgêneros e pessoas não-binárias, se apresenta como uma ferramenta essencial para efetivação do direito fundamental à saúde.

⁴⁵ À guisa de informação, a Síndrome do Choque Tóxico (SCT) é uma doença não contagiosa muito rara e grave causada por uma toxina produzida pela bactéria *Staphylococcus aureus* e que pode levar a morte. As mulheres são as mais afetadas pela doença, principalmente as que usam absorvente interno, pois o acúmulo de sangue menstrual com as composições dos absorventes internos favorece a proliferação da bactéria (que existe normalmente no corpo da mulher). (RICHET. *Entenda o que é a Síndrome do Choque Tóxico*, 24 de outubro de 2016. Disponível em: <<https://richet.com.br/clientes/novidades/entenda-o-que-e-a-sindrome-do-choque-toxico>>. Acesso em: 07 mar. 2023.

⁴⁶ UNICEF, Op. cit., 2021, p. 11.

⁴⁷ Ibid.

⁴⁸ UNILA. Universidade federal da integração latino-americana. *Você sabe o que é dignidade menstrual?*, 2022. Disponível em: <<https://portal.unila.edu.br/informes/voce-sabe-o-que-e-dignidade-menstrual>>. Acesso em: 06 mar. 2023.

Infelizmente, ainda que haja acesso aos materiais de higiene necessários ao período, as pessoas que menstruam por vezes não obtêm em quantidade suficiente para atender a demanda que lhes garante saúde.

Quando não há acesso adequado aos produtos de higiene menstrual, é amplamente reportado por diversas pesquisas em várias regiões do mundo que meninas e mulheres fazem uso de soluções improvisadas para conter o sangramento menstrual com pedaços de pano usados, roupas velhas, jornal e até miolo de pão. [...] “situação em que meninas e mulheres não conseguem realizar de três a seis trocas diárias de absorventes, conforme a indicação de ginecologistas, permanecendo com o mesmo absorvente por muitas horas, seja porque o custo dos absorventes exerce um peso importante no orçamento das famílias mais pobres (que em vários casos enfrentam algum grau de insegurança alimentar), seja porque o item é considerado supérfluo mesmo quando existe algum espaço orçamentário que acomodaria a compra de uma quantidade maior do produto, ou ainda nos casos

em que a menina ou mulher está institucionalizada e tem o seu acesso aos produtos menstruais controlado, para citar apenas alguns fatores⁴⁹.

Do mesmo modo, a escassa preocupação e atenção por parte das autoridades e governantes à pobreza menstrual e à saúde das pessoas que menstruam gera incoerência em relação aos conceitos abstratos de equidade e direitos humanos. Quando esses conceitos são dissociados, torna-se impossível a aplicação e a prática de métodos que promovam a interconexão entre saúde, equidade e direitos humanos.

Dadas as ligações fortes e generalizadas entre pobreza e saúde, um compromisso com a saúde implica necessariamente um compromisso com a redução da pobreza (ou seja, privação material e a múltiplas desvantagens sociais associadas a ela). Durante séculos, associações poderosas foram observadas entre a saúde e uma absoluta falta de recursos econômicos; evidências recentes também sugere correlatos adversos à saúde de privação relativa o que poderia refletir diversos mecanismos [...]. Assim, esforços que focam exclusivamente em à pobreza econômica podem ter eficácia limitada na promoção da saúde⁵⁰.

⁴⁹ UNICEF. Op. cit., 2021.

⁵⁰ BUSSINGUER. Op. cit., p. 58.

A correção dessa assimetria pode ser resolvida com um exame sistemático acerca dos elementos que a compõem, envolvendo definições de pobreza econômica, menstrual, equidade, igualdade, direitos fundamentais e humanos em relação à saúde das pessoas do sexo feminino, bem como dos homens transgêneros e das pessoas não-binárias, todos intimamente ligados.

Tal condição de interlocução entre princípios norteadores, de maneira conceitual e operacional, fornece a necessária orientação para o trabalho dos governos, e, conseqüentemente, das instituições de saúde. Por isso, se demanda tamanha compreensão do termo igualdade e equidade para alcançar o propósito de contemplar aquelas que estão livres e as do cárcere, assim como aquelas em situação de rua, que igualmente sofrem com a pobreza menstrual, por exemplo.

Os princípios da dignidade humana, da equidade e os direitos humanos ditam a necessidade de buscar oportunidades iguais em saúde para esse grupo de pessoas, que sofreram marginalização e preconceito. Para tanto, os governos precisam estar munidos das ferramentas e políticas assistenciais necessárias para lidar com a pobreza e a saúde dentro de uma estrutura que abrange questões de equidade, igualdade, direitos humanos e fundamentais⁵¹.

⁵¹ MARUCO, Fabia Oliveira Rodrigues; NASCIMENTO, Grasielle Augusta Ferreira. *A pobreza menstrual e a invisibilidade da mulher decorrente de sua condição biológica como questões de saúde pública*. Congresso Internacional de Direitos Humanos de Coimbra. Simpósio temático 54, 06 de janeiro de 2022. Disponível em: <<https://trabalhoscidhcoimbra.com/ojs/index.php/anaiscidhcoimbra/article/view/542>>. Acesso em: 06 mar. 2023.

Outrossim, a ausência de condições estruturais e ambientais de higiene menstrual banheiros seguros e em bom estado de conservação – saneamento básico (água encanada e esgotamento sanitário), coleta de lixo⁵² – denunciam o reflexo da desigualdade social em que a pobreza menstrual está inserida, como também, a desigualdade de gênero e a misoginia, conceitos que tratam, de forma geral, do privilégio histórico do gênero masculino em detrimento do gênero feminino na sociedade⁵³.

O entendimento discriminatório de que as mulheres devem manter-se em espaços privados domésticos faz com que elas tenham mais dificuldade para ocupar espaços públicos, por exemplo, e, conseqüentemente, ter acesso à educação, à saúde e cargos de poder⁵⁴.

É necessário fortalecer e ampliar o atendimento e proteção as pessoas que menstruam, compreendendo as funções e cuidados em saúde, a criação das condições necessárias para a cobertura devida, com uma implementação equitativa mediante o alocamento de recursos destinados ao seu financiamento.

Considerando que no Brasil, 713 mil meninas vivem sem acesso a banheiro ou chuveiro em seu domicílio e mais de 4 milhões não têm acesso a itens mínimos de

⁵² UNICEF, 2021. Op. cit., p. 11.

⁵³ LOPES, 2022. Op. cit., p. 16.

⁵⁴ Ibid.

cuidados menstruais nas escolas⁵⁵, toda a sociedade precisa contribuir para, pelo menos, amenizar o cenário existente. Além disso, alguns dados são, ainda, de salutar importância quanto às condições de saúde residências, denominada condição *wash*:

Além de privação de chuveiros em suas residências, 4 milhões de meninas sofrem com pelo menos uma privação de higiene nas escolas. Isso inclui falta de acesso a absorventes e instalações básicas nas escolas, como banheiros e sabonetes. Dessas, quase 200 mil alunas estão privadas de condições mínimas para cuidar da sua menstruação na escola⁵⁶.

A indagação que se faz é, quanto custa menstruar? Essa questão é permeada de sentidos, vez que se insere não somente no âmbito econômico-financeiro do contexto, mas também dos custos emocionais, psicológicos e sociais por não possuir itens de higiene adequados.

Problemas de relacionamento social como a evasão escolar, a permanência de uma vida sem higiene adequada e sem perspectiva de que a situação se modifique faz com que as pessoas que menstruam caiam no limbo da invisibilidade social, e lá permaneçam, muitas vezes, por toda uma vida.

Indiscutivelmente, a menstruação é uma realidade comum e esperada do ponto de vista fisiológico em pessoas

⁵⁵ UNICEF, 2021. Op. cit.

⁵⁶ Ibid, p. 19.

com útero. No entanto, a pobreza menstrual, representada pela ausência de dignidade menstrual, reflete um problema de saúde pública que impede a efetivação do direito fundamental à saúde, desencadeando uma série de problemas e dificuldades que prejudicam o pleno exercício da cidadania de mulheres, meninas, homens transgêneros, pessoas não-binárias e, em particular, daquelas que estão encarceradas ou em situação de rua.

3 A Plena Cidadania das Pessoas que Menstruam: diálogo, informação e infraestrutura

A pobreza menstrual é um conceito marcado por singularidades e complexidades que representam a falta de acesso de recursos, conhecimento e infraestrutura adequada para uma menstruação segura⁵⁷. Por sua vez, a menstruação é um tema e um fato que uma cultura misógina sempre colocou à margem, sendo objeto de repulsa e estigma, um assunto tabu em muitas famílias, serviços de saúde, escolas, poderes públicos e mídia⁵⁸.

Reportando-se aos termos estruturais sobre cidadania no âmbito da teoria de Aristóteles, a política e a ética, para referido jusfilósofo, andam de mãos dadas⁵⁹. Compreender a extensão desse termo, aliado a dispositivos de interlocução de ordem democrática e substancialmente constitucionais, fazem com que sua interpretação seja

⁵⁷ CAVALCANTE. Op. cit.

⁵⁸ UNILA, 2022. Op. cit.

⁵⁹ AMARAL, António Campelo. *Cidadania e revolução na política de Aristóteles*. Dissertação de mestrado. Universidade católica portuguesa. Lisboa: UCP, 1998. p. 40.

dimensionada para o ponto de concepção de direitos tangenciados, como o direito à saúde, igualmente complexo.

Essa é uma preocupação constante, em termos filosóficos, em que capacitação dialética do espírito encontra meios para o fornecimento de parâmetros de boa atuação por parte do legislador, seja do homem de estado⁶⁰. Não se pode, mesmo diante dessas situações, permitir que determinados direitos sejam esquecidos permanentemente, sob pena de que as duras conquistas passadas se percam.

Dada a natureza intrínseca da cidadania, impossível dissociá-la dos demais princípios que orbitam o constitucionalismo e que protegem as pessoas humanas. Ainda que a sua invisibilidade ocasional, seja por ausência de registro civil ou pela incapacidade do Estado em compreender e reconhecer as diversas condições de vulnerabilidade os impeçam de serem reconhecidos como cidadãos, a eles não pode ser negada essa prerrogativa.

Nestes termos, a cidadania, enquanto conceito decorrente do princípio do Estado Democrático de Direito, consiste na participação política do indivíduo nos negócios do Estado e até mesmo em outras áreas de interesse público⁶¹.

Nossa desigualdade tem direta
ligação com o passado escravocrata,
com o desenvolvimento tardio e

⁶⁰ BITTAR, Eduardo C. B. *Curso de filosofia política*. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2005.

⁶¹ NOVELINO, Marcelo; CUNHA JÚNIOR, Dirley da. *Constituição federal para concursos*. Salvador: JusPODIVM, 2018. p. 16.

incompleto da noção de cidadania e com a nossa enorme dificuldade em superar uma compreensão pré-moderna, hierárquica e estamental das relações sociais, em que direitos e deveres são concebidos não em bases universalistas, mas a partir da posição ocupada por cada indivíduo na estrutura social⁶².

A discussão se amplia quando passa ao termo “ampla cidadania”, que compreende tanto a existência do direito em si, quanto o seu reconhecimento pelo Estado⁶³. Tal plenitude exerce sobre o cidadão o direito de cobrar do Estado que seus direitos sejam efetivados, constituindo, assim, um vínculo jurídico que passa do individual para o coletivo, que são os direitos fundamentais positivos, ou seja, os direitos subjetivos do homem⁶⁴.

Ante a essas especificidades, o ciclo jurídico de interlocução é aquele que prende os indivíduos ao Estado e os constitui como povo, parte do todo unitário que compõe um país. Nele, encontram-se os indivíduos que possuem entre si o *status civitatis*, ou seja, um estado de cidadania, segundo a qual, isoladamente, é a prova de identidade que mostra a relação ou vínculo do indivíduo com o Estado. É mediante essa relação que uma pessoa constitui fração ou parte de um povo⁶⁵.

⁶² SARMENTO. Op. cit., p. 60.

⁶³ MALUF. Op. cit., p. 188.

⁶⁴ Ibid.

⁶⁵ BONAVIDES. Op. cit., p. 93.

Na medida do mesmo teor e forma, Bonavides explica que a cidadania, é uma esfera de capacidade, derivam direitos, quais o direito de votar e ser votado (*status activae civitatis*) ou deveres, como os de fidelidade à Pátria, prestação de serviço militar e observância das leis do Estado⁶⁶. O parâmetro utilizado pelo autor identifica um círculo de capacidade conferido pelo Estado aos cidadãos, do mesmo modo que há limites ou variações para o seu exercício.

A preocupação com a pobreza menstrual no Brasil, em termos legislativos, iniciou-se com a discussão do Projeto de Lei (PL) 4968, de 2019⁶⁷, cuja ementa propunha a “institui o Programa de Proteção e Promoção da Saúde Menstrual; e altera a Lei 11.346, de 15 de setembro de 2006”.

Posteriormente, foi proposto o PL 2400, de 2021, com a finalidade de instituir a Política Nacional de Combate e Erradicação da Pobreza Menstrual, tendo como explicação da ementa sobre a referida norma, determinar:

[...] a distribuição de absorventes higiênicos e produtos similares no âmbito da assistência farmacêutica integral prestada pelo Sistema Único de Saúde - SUS e a criação de programas específicos para ofertar absorventes a mulheres em situação de rua e em cumprimento

⁶⁶ Ibid.

⁶⁷ BRASIL. *Projeto de Lei 9648, de 2019*. Disponível em: <<https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/149605>>. Acesso em: 26 abr. 2023.

de pena privativa de liberdade, com vistas à universalização do acesso a absorventes higiênicos e à preservação da autonomia e da dignidade das mulheres⁶⁸.

Entretanto, foi o PL 4968, de 2019, que deu origem à a promulgação da Lei 14.214/2021, que criou o Programa de Proteção e Promoção da Saúde Menstrual, o qual, determina que “estudantes dos ensinos fundamental e médio, mulheres em situação de vulnerabilidade e presidiárias recebam, de forma gratuita, absorventes para sua higiene pessoal”⁶⁹. Com a promulgação, a PL 2400, de 2021, restou-se prejudicada, sendo, em seguida, arquivada.

A norma, pelas diretrizes defendidas, discutidas e aceitas pelo Congresso Nacional, a norma contemplou o público que de fato precisa do amparo estatal devido à pobreza menstrual, inclusive, quanto às mulheres presidiárias. Mas isso não significa que o debate e o linear andamento da proposta não tenha sofrido discordância, inclusive, por parte do Presidente da República, que havia vetado a lei no ano passado, mas o Congresso Nacional derrubou esse veto e restaurou o programa⁷⁰.

⁶⁸ BRASIL. *Projeto de Lei 2400, de 2021*. Disponível em: <<https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/148972>>. Acesso em: 26 abr. 2023.

⁶⁹ BRASIL. Op. cit., 2019.

⁷⁰ BRASIL. Agência Senado. *Promulgada lei para distribuição de absorventes às mulheres de baixa renda*, 2022. Disponível em: BRASIL. <<https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2022/03/18/promulgada-lei-para-distribuicao-de-absorventes-as-mulheres-de-baixa-renda>>. Acesso em: 25 abr. 2023.

Houve, contra o referido veto mobilização oriunda das parlamentares e organizações da sociedade civil, opondo-se contra o que entenderam como sendo um ato contra as mulheres, considerando a viabilidade econômico-orçamentária e a disponibilidade organizacional para implementá-la. Desse modo, não havia justificativa que pudesse indicar a sua inviabilidade, apenas uma falta de vontade política para implementá-la.

Além do campo de discussão social, a incidência de tributos sobre os absorventes, que basicamente são os impostos sobre consumo, e, por serem considerados regressivos, influenciam de forma negativa as questões relacionadas à desigualdade social, por onerarem principalmente a camada mais pobre da sociedade, mais propensa a despender suas rendas com consumo⁷¹.

Como um dos pilares da pobreza menstrual, conseqüência das questões econômicas que a orbitam, a tributação sobre os produtos menstruais e a mercantilização dos tabus sobre a menstruação tem a finalidade de comercializar os produtos desnecessários, e que, muitas vezes, podem fazer mal à saúde⁷².

Assim, conseqüências da tributação total somente sobre o absorvente, item essencial para as mulheres (e somente para elas), a carga tributária total é de 27,5%, valor superior à tributação de muitos itens de consumo não essenciais⁷³. Isso reflete a desigualdade do sistema

⁷¹ NOVELINO; CUNHA JÚNIOR. Op. cit., p. 47.

⁷² UNICEF; UNFPA, 2021. Op. cit.

⁷³ SOUSA, William Marques de. *Brasil tributa absorventes com carga equivalente a itens supérfluos*. Unieducar, 2021. Disponível em: <<https://unieducar.org.br/blog/brasil-tributa-absorventes-com-carga-equivalente-a-itens-superfluos>>. Acesso em: 26 abr. 2023.

tributário regressivo, adotado no Brasil, cuja construção está pautada na cobrança de mais impostos daqueles que ganham menos.

Alguns estados como São Paulo possuem alíquotas zero de Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS) incidente sobre absorvente⁷⁴, e tramita o PL 128, de 2021⁷⁵, cuja proposta é a alteração da Lei 10.865, de 30 de abril de 2004⁷⁶, que visa reduzir a zero as alíquotas da Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social (COFINS) e da Contribuição para o Programa de Integração Social e o Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público - PIS/PASEP, incidentes sobre os absorventes e tampões higiênicos.

De modo paralelo e complementar também propõe a instituição da obrigatoriedade do fornecimento gratuito desses produtos a pessoas de famílias inscritas no Cadastro Único. Este seria um importante fundamento, mas, como

⁷⁴ SÃO PAULO. ALESP. Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo. *Assembleia Legislativa de São Paulo isenta cobrança de imposto na venda de absorventes íntimos para o Estado*. 2021. Disponível em: <<https://www.al.sp.gov.br/noticia/?16/11/2021/assembleia-legislativa-de-sao-paulo-isenta-cobranca-de-imposto-na-venda-de-absorventes-intimos-para-o-estado>>. Acesso em: 26 abr. 2023.

⁷⁵ BRASIL. *Projeto de Lei 128, de 2021*. Disponível em: <<https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2346823>>. Acesso em: 26 abr. 2023.

⁷⁶ BRASIL. *Lei 10.865 de 30 de abril de 2004*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/lei/110.865.htm#:~:text=LEI%20N%C2%BA%2010.865%2C%20DE%2030%20DE%20ABRIL%20DE%202004&text=Disp%C3%B5e%20sobre%20a%20Contribui%C3%A7%C3%A3o%20para,serve%C3%A7os%20e%20d%C3%A1%20outras%20provid%C3%A7%C3%A7%C3%A3o>. Acesso em: 26 abr. 2023.

visto, parte deste intenção foi superada pela promulgação da Lei 14.214, de 2021⁷⁷, que instituiu o Programa de Proteção e Promoção da Saúde Menstrual, conforme mencionado acima.

Cabe mencionar que o Projeto 128, de 2021 foi apensado ao PL 5334⁷⁸, de 2020, que possui maior amplitude em relação à redução a zero das alíquotas da Contribuição para o PIS/PASEP e da COFINS incidentes na importação, pois compreende também a incidência sobre a receita bruta de venda no mercado interno de produtos de higiene pessoal, dentro os quais, os absorventes.

Interessante anotar que, no âmbito legislativo, o que se observa é uma intensa movimentação acerca do assunto e aspectos tangenciados de 2021 até então, com a iniciativa parlamentar no sentido de solucionar o problema mais agudo e que gera maior dificuldade social para as mulheres vítimas de pobreza menstrual, que é a falta de acesso aos absorventes higiênicos descartáveis.

Não se pode dissociar liberdade, igualdade e solidariedade, matrizes da construção da cidadania, em que a igualdade, de modo salutar, alcança a expansão da cidadania a partir do instante em que as pessoas se tornam cidadãos⁷⁹.

⁷⁷ BRASIL. *Lei 14.214, de 6 de outubro de 2021*. Disponível em: <<https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/lei-n-14.214-de-6-de-outubro-de-2021-386717587>>. Acesso em: 26 abr. 2023.

⁷⁸ BRASIL. *Projeto de Lei 5334, de 2020*. Disponível em: <<https://www.camara.leg.br/propostas-legislativas/2265898>>. Acesso em: 26 abr. 2023.

⁷⁹ FLEURY, Sonia. OUVRENEY, Assis Mafort. Políticas e sistema de saúde no Brasil. In: CARVALHO, Antonio Ivo de (Org.). *Políticas e Sistema de Saúde no Brasil*. 2. ed. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2012. p. 01-42. p. 02.

As decisões assertivas quanto às agendas necessárias à definição de políticas públicas:

[...] visam o aperfeiçoamento de medidas para trazer dignidade menstrual às brasileiras, não apenas consuma o status de cidadania destas como também materializa alguns dos termos supramencionados, uma vez que viabilizar o acesso a recursos menstruais significa a positivação de um panorama em que meninas e mulheres tornam a desfrutar de sua liberdade e igualdade, detendo maior autonomia corporal e independência⁸⁰.

Entretanto, como foi salientado ao longo do texto, a pobreza menstrual implica a diminuição da pessoa humana, retirando dela a capacidade de sê-lo, de exercer sua dignidade e cidadania, passando a ser invisível para sociedade e para o Estado. Nessas condições, salutar combater a desigualdade de gênero, pela qual a discussão percorrida perpassa indubitavelmente, e esbarra em contextos de origens histórica patriarcal, em uma sociedade que ainda necessita de evolução.

Para compreender esses fenômenos sociais, que sintetizam a maneira como a humanidade ainda precisa

⁸⁰ BUSSINGUER, Elda Coelho de Azevedo et al. O impacto da pobreza menstrual e da desinformação na dignidade da pessoa humana e no direito à saúde das mulheres no Brasil. *Revista de Gênero, Sexualidade e Direito*, v. 8, n. 1, p. 49-64, 2022. p. 59.

evoluir, a solidariedade erigida pela terceira geração de direitos fundamentais implica no olhar mais fraterno sobre o outro, enquanto expectativa que as futuras gerações possam ser menos individualistas e mais preocupadas com a sociedade.

Conclusão

Sem dúvidas, a invisibilidade da pobreza menstrual é um problema que afeta a dignidade e o bem-estar de muitas pessoas no Brasil. Dessa forma, é preciso que as políticas públicas de saúde sejam implementadas de forma efetiva e abrangente, levando em consideração as diferentes realidades e necessidades.

Para isso, é necessário que haja uma integração entre diversos setores e atores, especialmente, o setor saúde e a sociedade em geral. Além da distribuição de materiais de higiene adequados, é fundamental a conscientização sobre a importância da dignidade menstrual e a promoção de boas práticas de higiene, sem preconceitos ou tabus em relação à menstruação, um aspecto natural da natureza humana.

No decorrer da pesquisa, verificou-se que os recursos disponíveis são insuficientes para implementá-los, tanto que se observa, nos últimos anos, as iniciativas legislativas de aportes orçamentários para subsidiar tal cobertura. Do mesmo modo, procurou-se dimensionar o cenário de necessidades em que estão inseridas as pessoas que menstruam, dada a sua diversidade e os vários ambientes em que se encontram.

Não obstante, é fundamental que essas pessoas sejam acolhidas e compreendidas, ainda que não haja interesse para a proteção e promoção de sua dignidade menstrual. Afinal, a conquista do direito fundamental à saúde menstrual é um passo importante para a construção de uma sociedade mais justa e igualitária.

Os atuais indicadores, dados e relatos de pobreza menstrual refletem uma realidade alarmante e inaceitável, tonando-se um problema de saúde pública que afeta negativamente a vida das pessoas que menstruam, levando a uma série de complicações físicas e psicológicas. Nesse cenário, a invisibilidade se mostra ainda mais presente.

Sendo assim, é necessário, além da implementação das políticas de distribuição dos materiais necessários à higiene menstrual, é salutar a integração da satisfação das pessoas que menstruam quanto aos serviços oferecidos, a fim de que essas ações e políticas públicas sejam eficazes.

Apesar das iniciativas de regulamentação da distribuição de materiais de higiene, instituídas pela Lei 14.214, de 2021, percebe-se que as suas diretrizes não alcançam, por exemplo, o problema da ausência de banheiros e saneamento básico, como mínimo necessário, cuja falta atinge grande parte das pessoas que menstruam no Brasil.

As soluções devem seguir a vanguarda da lei citada, que também alterou a Lei 11.346/2006, determinado que as cestas básicas entregues no âmbito do Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SISAN) contenham como item essencial o absorvente higiênico feminino.

Assim, nada obsta que haja ampliação dos serviços, assim como, campanhas de conscientização e de prevenção de boas práticas de higiene.

Igualmente, é fundamental que a sociedade como um todo se mobilize para erradicar o estigma e a discriminação associados à menstruação, e para promover uma cultura de respeito, cuidado e inclusão. A conquista do direito fundamental à saúde menstrual requer ações concretas, integradas e sustentáveis, baseadas em evidências e em diálogo com as demandas e expectativas das pessoas envolvidas.

Afinal, a superação da pobreza menstrual como obstáculo a efetivação do direito à saúde e da plena cidadania das pessoas que menstruam é uma tarefa coletiva e urgente, que exige o engajamento de todos os setores e segmentos da sociedade brasileira.

Referências Bibliográficas

ALVARENGA, Matheus da Silva. Et al. Acesso à saúde pela população em situação de rua. *Pesquisas e ações em saúde pública*. Ed. VI, cap. 43, p. 349-356, 2022.

AMARAL, António Campelo. *Cidadania e revolução na política de Aristóteles*. Dissertação de mestrado. Universidade católica portuguesa. Lisboa: UCP, 1998.

BISCAIA, Michele. *Pobreza menstrual: O que a menstruação tem a ver com a justiça e a inclusão social?* 2023.

BASTOS, Suellen; BOECKEL, Cristina; SOUPIN, Elisa. 'Nas ruas, usam miolo de pão' como absorvente, diz ativista sobre veto de Jair Bolsonaro à distribuição do produto. *G1*, 8 out. 2021.

BITTAR, Eduardo C. B. *Curso de filosofia política*. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2005.

BENEVIDES, Bruna; VITÓRIA, Yuna. *Por que estamos usando o termo “pessoas que menstruam”?*. São Paulo, 2022.

BONFIM, Mariana Lopes da Silva. et al. *A pobreza menstrual: Uma questão urgente no Brasil*. Migalhas, 2021.

BRASIL. Ministério da Saúde. *O que significa ter saúde?*. 2020.

BRASIL. Agência Senado. *Promulgada lei para distribuição de absorventes às mulheres de baixa renda*, 2022.

BUSSINGUER, Elda Coelho de Azevedo et al. O impacto da pobreza menstrual e da desinformação na dignidade da pessoa humana e no direito à saúde das mulheres no Brasil. *Revista de Gênero, Sexualidade e Direito*, v. 8, n. 1, p. 49-64, 2022.

CÂNDIDO, Ana Carolina Davanso de Oliveira; SALIBA, Maurício Gonçalves. Interseccionalidade e a dignidade menstrual: um diálogo fundamental no combate às desigualdades. *Revista Direitos Sociais e Políticas Públicas (UNIFAFIBE)*, v. 10, n. 3, p. 1-26, 2022. p. 3.

CARNELOSSO, Laís; DOLORES, Sophia. *Homens trans e pobreza menstrual, uma questão a ser observada*. 17/05/2022.

CAVALCANTE, Isabela Maria de Resende. *O manejo da higiene menstrual como direito da mulher resguardado pelos direitos humanos fundamentais*. Teresina, 2021.

DE ABREU, Ana Ivylla de Oliveira; TOMÉ, Semiramys Fernandes. A pobreza menstrual no sistema prisional brasileiro. *Encontro de Extensão, Docência e Iniciação Científica (EEDIC)*, v. 8, p. 1-2, 2021.

DI SPAGNA, Juliana. *O que é pobreza menstrual e como ela afeta a sociedade*. s/d.

FLEURY, Sonia. OUVÉRY, Assis Mafort. Políticas e sistema de saúde no Brasil. In: CARVALHO, Antonio Ivo de (Org.). *Políticas e Sistema de Saúde no Brasil*. 2. ed. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2012.

JORGE, Marcos do Amaral. *Estudo pioneiro na América Latina mapeia adultos transgêneros e não-binários no Brasil*. São Paulo, 2021.

LIMA, Paola. *O que é pobreza menstrual e por que ela afasta estudantes das escolas*. Agência Senado, 2021.

MARCHIORI, Brenda. *Estudantes da USP ajudam mulheres em situação de rua a terem acesso a absorventes*. 2021.

MARUCO, Fabia Oliveira Rodrigues; NASCIMENTO, Grasielle Augusta Ferreira. *A pobreza menstrual e a invisibilidade da mulher decorrente de sua condição biológica como questões de saúde pública*. Congresso Internacional de Direitos Humanos de Coimbra. Simpósio temático 54. 2022.

MENON, Isabella; DAMASCENO, Victoria. *Preconceito é determinante para pobreza menstrual em homens trans*. 2022.

NOVELINO, Marcelo; CUNHA JÚNIOR, Dirley da.

Constituição federal para concursos. Salvador: JusPODIVM, 2018.

PEREIRA, Amanda do Carmo de Oliveira; SILVA, Ana Márcia Rodrigues. Pobreza segundo o gênero no Brasil: uma análise dos anos de 2004, 2009 e 2014. *A Economia em Revista*, v. 29, n. 1, p. 63-74, jan./abr. 2021.

RICHET. *Entenda o que é a Síndrome do Choque Tóxico*. 2016. SÃO PAULO. ALESP. Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo. *Assembleia Legislativa de São Paulo isenta cobrança de imposto na venda de absorventes íntimos para o Estado*. 2021.

SARMENTO, Daniel. *Dignidade da pessoa humana: conteúdo, trajetórias e metodologia*. Belo Horizonte: Fórum, 2016.

SOUZA, Daniele. *Direito fundamental à saúde: condição para dignidade humana*. ICIT, 2018.

SILVA, Dayana Almeida. *Abordagem da menstruação nas dissertações de educação sexual: algumas reflexões*. Dissertação de mestrado. Araraquara: UNESP, 2022.

SILVA, Helorrany. *A suspensão da menstruação, com orientação médica, pode ser saudável*. 022.

SOUSA, William Marques de. *Brasil tributa absorventes com carga equivalente a itens supérfluos*. Unieducar, 2021.

THE WORLD BANK. *Menstrual Health and Hygiene*. 2022.

UNICEF. *UNICEF leva absorventes e informação a mais de 55 mil adolescentes e jovens que menstruam*. Brasília, 2002.

UNITED NATIONS WOMEN. *End the stigma*. 2019.

UNFPA. UNITED NATIONS POPULATION FUND. *Menstrual health*. 2023.

UNFPA. FUNDO DE POPULAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (UNFPA); UNICEF. FUNDO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA A INFÂNCIA. *Pobreza Menstrual no Brasil: desigualdade e violações de direitos*. Brasil: UNFPA/UNICEF, 2021.

UK. UNITED KINGDOM. Government. *Tampon tax abolished from today*. 2021.

UNILA. Universidade federal da integração latino-americana. *Você sabe o que é dignidade menstrual?*. Foz do Iguaçu, 2022.

Os Impactos da Vulnerabilidade Juvenil para o Exercício da Cidadania

Gabriele Aparecida Suyama*
Kethelen Douglas da Silva Araujo**

Introdução

Este capítulo inicia-se com uma breve definição dos conceitos de democracia, cidadania e vulnerabilidade juvenil, partindo da concepção de democracia proposta por Robert Dahl e dando foco para a realidade brasileira.

Em seguida, será apresentada uma correlação entre a vulnerabilidade juvenil e os fatores conjunturais, que impactam na participação política por parte destes jovens. E, por fim, na terceira parte do capítulo, é apresentado um estudo de caso sobre a participação dos jovens na política, enfatizando que a vulnerabilidade juvenil se torna um agravante no fortalecimento das bases democráticas ao invisibilizar as demandas da juventude brasileira e, conseqüentemente, o exercício da cidadania é precarizado com essa negligência.

* Bacharel em Relações Internacionais pela Fundação Escola de Comércio Álvares Penteado (FECAP). Pós-graduada em Negócios Internacionais e Comércio Exterior pela Fundação Escola de Comércio Álvares Penteado (FECAP).

** Bacharel em Relações Internacionais pela Fundação Escola de Comércio Álvares Penteado (FECAP). MBA em Gestão de Negócios pela Universidade de São Paulo (USP-Esalq).

1. Definições conceituais

Para estabelecer uma reflexão acerca dos impactos da vulnerabilidade para o exercício da cidadania por parte da população jovem, faz-se necessário tipificar as terminologias consideradas relevantes para a análise proposta.

1.1. Democracia

A discussão contemporânea sobre o conceito de democracia sempre esteve sob disputa político-ideológica, o que impossibilitou uma definição consensual do termo¹. De acordo com Schumpeter, o regime democrático é aquele cujo processo de escolha do Chefe de Governo é realizado por meio do escrutínio popular, envolvendo eleições livres, justas e periódicas, requerendo a presença dos direitos civis e políticos². O conceito de democracia desenvolvido por Joseph Schumpeter estabeleceu as principais bases para os outros teóricos acadêmicos e políticos, como o Robert Dahl³. E foi com base na definição de Schumpeter de democracia que o Brasil estabeleceu um regime político democrático na sua Constituição de

¹ BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. *Dicionário de Política*. Brasília: Editora Universidade de Brasília 2007, p.V.

² SCHUMPETER, Joseph. *Capitalismo, Socialismo e Democracia*. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura, 1961, p. 293-295.

³ PEREIRA, Antonio K. Brandão. *Teoria democrática contemporânea: as contribuições de Robert Dahl*. Sociologias Plurais, v. 2, 2014. Disponível em: <<https://revistas.ufpr.br/scplpr/article/view/64792>>. Acesso em: 4 fev 2023. p. 3.

1988, ao estabelecer, no seu art. 1º, parágrafo único, que “todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente”⁴.

Tendo como base a concepção schumpeteriana de democracia, Robert Dahl afirma que a democracia é um conceito multidimensional por envolver a relação das dimensões da contestação pública e do direito de participação na formação do governo^{5,6}. Desta forma, para o cientista político, a democracia ideal é o regime político que permite o máximo de participação e contestação de forma contínua e popular, não existindo sistemas puramente democráticos no mundo empírico⁷.

Assim, qualquer mudança num regime em sentido a um sistema mais inclusivo e responsivo na formação política do Estado e aberto à contestação pública, pode-se dizer que esse regime está aderindo um maior grau de democratização. Neste cenário, Dahl argumenta que o regime que mais se aproxima do tipo ideal de democracia no mundo empírico é a poliarquia, que foi substancialmente popularizado e liberalizado entre os países⁸.

Para que um governo continue progredindo ao ponto de atingir os patamares democráticos, segundo Dahl, todos

⁴ BRASIL. *Constituição (1988)*. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 4 fev 2023.

⁵ PEREIRA, Antonio K. Brandão. Op. cit., p. 3-4.

⁶ DAHL, Robert A. *Poliarquia: participação e oposição*. São Paulo: Ed. USP, 1997. p. 29.

⁷ Ibid., p. 25-26.

⁸ Ibid., p. 31.

os cidadãos devem ter igual oportunidade para formular, expressar e ter suas preferências de mesmo modo atendidas pelo governo, sendo essas características imprescindíveis para a construção de um Estado democrático⁹.

De forma resumida, na visão do autor, a característica chave de um regime democrático é, portanto, a imutabilidade do compromisso do governo em relação ao fato de serem responsivo às preferências de seus cidadãos os considerando, sobretudo, como iguais politicamente, sendo o governo o ator chave como provedor das oportunidades plenas aos cidadãos dando condições de expressarem, formularem e terem suas preferências atendidas de igual forma. Ou seja, a democracia para o autor seria um exercício ativo e de interação plena entre o governo e seus cidadãos¹⁰.

1.2 Cidadania

Desta maneira, partindo da visão de Dahl sobre regime democrático, é essencial para o fortalecimento da democracia numa sociedade que os cidadãos exerçam um papel ativo de participação e contestação com o intuito de reivindicar e fortalecer o regime¹¹. Neste contexto, o Estado democrático deve fornecer um ambiente próspero para que a cidadania seja exercida, protegida e incluída.

O conceito de cidadania está atrelado com o acesso de um indivíduo a um conjunto de direitos civis e políticos,

⁹Ibid., p. 26-30.

¹⁰Ibid., p. 31.

¹¹Ibid., p. 26-30.

dados por um Estado. Além de remeter a ideia de usufruir desses direitos, a cidadania está atrelada à atuação civil e política desse indivíduo na sociedade¹².

Desta forma, a cidadania está diretamente ligada com a identidade social e política de um indivíduo na sociedade democrática, tornando o conceito socialmente construído. Neste sentido, o Estado democrático precisa estabelecer um conjunto de direitos que possibilite esse indivíduo a ter uma participação ativa no governo. E, para a cidadania ser praticada, é preciso que o Estado democrático possibilite a construção de espaços sociais de lutas, como a instauração dos sindicatos e movimentos sociais, de modo a permitir o embate de diferentes opiniões e a união de pessoas com opiniões similares. Por isso, é possível atrelar o conceito de cidadania “à organização sociopolítica do espaço”¹³.

No contexto brasileiro, é possível observar que a Constituição de 1988¹⁴ fornece condições para estabelecer os direitos políticos e civis básicos para os cidadãos brasileiros. Nessa base, a participação ampla com o voto universal e sem discriminação é garantido (CF/88, art. 14). Além disso, a legislação brasileira possibilita o pluralismo político (CF/88, art. 17), o que permite a ampla competição

¹² COSTA, M.I.S.; IANNI, A.M.Z. *Individualização, cidadania e inclusão na sociedade contemporânea: uma análise teórica*. São Bernardo do Campo, SP: Editora UFABC, 2018. Disponível em: <<https://doi.org/10.7476/9788568576953.0003>>. Acesso em: 4 fev 2023. p. 43-44.

¹³ Ibid., p. 45-47.

¹⁴ BRASIL, 1988. Op. cit.

no ambiente político. Neste ponto, há um ambiente favorável para que haja a oposição na política brasileira, reafirmando a democracia no país¹⁵.

1.3 Vulnerabilidade juvenil

Ainda que não exista uma definição universalmente utilizada, a Organização das Nações Unidas (ONU), através da Resolução 36/28 de 1981, definiu o termo “juventude” como sendo os sujeitos que compõem o grupo etário entre 15 a 24 anos e, desde então, esse tem sido o padrão de referência para todos os estudos estatísticos produzidos pela organização¹⁶. Consequentemente, a definição estipulada implica que o que se entende por crianças é todo o grupo cuja faixa etária seja inferior aos 15 anos.

O termo juventude sofre variações de acordo com a percepção e a lei de cada país, sendo o conceito de maioridade amplamente aderido para se referir aos sujeitos que passam a receber tratamento igual perante a lei de um determinado Estado, o que acarreta em compreender esse termo considerando as variações socioculturais, institucionais, jurídicas e econômicas de cada realidade

¹⁵ MONTEIRO, Vitor. A Poliarquia de Robert A. Dahl na Estrutura Constitucional Brasileira. *Revista da AJURIS*, v. 40, n. 129, mar. 2013. p. 282-283.

¹⁶ ONU. *Centro Regional de Informação para a Europa Ocidental Juventude*. Disponível em: <<https://unric.org/pt/juventude/>>. Acesso em: 5 fev 2023.

analisada¹⁷. A exemplo do Brasil, cuja população jovem abrange a população brasileira de 15 a 29 anos de idade, de acordo com o Estatuto da Juventude (Lei n.2.852/2013)¹⁸.

De acordo com a ONU, estima-se que atualmente existam cerca de 1,2 bilhões de jovens entre 15 e 24 anos, o que equivale a 16% da população mundial e que até 2030 esse número possa atingir a margem dos 1,3 bilhões¹⁹. Dado a magnitude que essa parcela da sociedade ocupa, o capítulo se propõe a refletir sobre os fatores vulnerabilizantes que dificultam a notoriedade de uma parcela dessa população, que por vezes acabam sem ter voz para manifestar suas demandas, fragilizando assim o conceito de democracia. Em outras palavras, o termo vulnerabilidade abre margem para novas compreensões dos mais variados fatores que fragilizam os jovens no exercício de sua cidadania.

A vasta bibliografia acerca dos estudos sobre vulnerabilidade é unânime ao definir o termo como sendo a condição universal ao qual os indivíduos estão suscetíveis à exposição aos riscos de lesão, ameaças e perigos em determinado nível, dado as condições que o fragilizam²⁰. Por outro lado, conforme apontado pela teórica Martha Fineman, o sujeito vulnerável é definido como tendo sua

¹⁷ Ibid.

¹⁸ BRASIL. *Estatuto da Juventude*. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/lei/l12852.htm>. Acesso em: 5 fev. 2023.

¹⁹ ONU. Op. cit.

²⁰ FINEMAN, Martha Albertson. *The Vulnerable subject: Anchoring Equality in the Human Condition*. *Yale Journal of law & Feminism*. v. 20, n. 1, p. 1-23, 2008. p. 12.

existência individual ancorado pela noção de dependência, o que não implica necessariamente que esse indivíduo sofra danos, mas que sim esteja mais suscetível aos riscos devido às desvantagens sociais ou condicionais elevadas em função de sua cidadania fragilizada²¹. Partindo desse pressuposto, é possível compreender que para além da característica universal ao qual a vulnerabilidade é empregada, como sendo o elo que une e define todos os seres humanos, o estado de vulnerabilidade, por sua vez, está muito mais atrelado à noção de contextos individuais do que coletivos.

Dando luz ao conceito de vulnerabilidade juvenil, entende-se, portanto, que a vulnerabilidade em jovens acarreta em um conjunto de fatores que afetam e/ou reforçam sua vulnerabilidade²². Em outras palavras, o conceito de vulnerabilidade juvenil implica sobre aqueles que estão mais expostos aos riscos do que seus pares, sendo que as condições vulnerabilizantes podem ser expressas em termos de privações, sejam elas: educacionais, de alimentação, familiares, exploração, abuso, negligência, violência, racial ou socioeconômicas. Em suma, a vulnerabilidade é então um estado relativo que pode variar entre os espectros de resiliência ao desamparo total²³.

²¹ Ibid., p. 8-10.

²² ARORA, Shilpa Khanna; SHAH, Dheeraj; CHATURVEDI, Sanjay; GUPTA, Piyush. *Defining and Measuring Vulnerability in Young People*. *Indian J Community Med*. v. 40, n. 3, p. 193-197, 2015. Disponível em: <<https://pubmed.ncbi.nlm.nih.gov/26170545/>> . Acesso em: 05 fev 2023. p. 193.

²³ Ibid., p. 193-194.

A condição de vulnerabilidade juvenil tem sido uma questão muito evidente na sociedade brasileira, dada as circunstâncias que os jovens vivem, especialmente, os que residem em comunidades carentes, onde acabam carecendo de acessos a educação de qualidade, moradia, saúde, cultura, lazer e trabalho²⁴.

Segundo os dados do último Censo pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) divulgado em 2010, os jovens ocupam cerca de um quarto da população do país, sendo o equivalente a 51,3 milhões, sendo que 84,8% residiam nas cidades e 15,2% nos campos. Ainda de acordo com a mesma pesquisa, cerca de 53,5% dos jovens na faixa dos 15 aos 29 anos trabalham, 36% estudam e 22,8% trabalham e estudam simultaneamente²⁵. Outro dado interessante divulgado pelo Censo 2010 é que apenas 16,2% dos jovens de todo o país chegaram a ingressar no ensino superior, 46,3% conseguiram concluir os estudos do ensino médio e 35,9% tinham apenas alcançado a conclusão do ensino fundamental, no momento que foi realizado o último censo²⁶.

Já a Secretaria Nacional da Juventude (SNJ), órgão do Governo Federal responsável por elaborar estudos sobre a juventude do país, constatou em suas pesquisas

²⁴ CASTRO, Mary; ABRAMOVAY, MIRIAM. Jovens em situação de pobreza, vulnerabilidades sociais e violências. *SciELO*, 2002, p. 44-48. Disponível em: <<https://doi.org/10.1590/S0100-15742002000200007>>. Acesso em: 12 abr. 2023.

²⁵ IBGE. *Censo de 2010*. Disponível em: <<https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/populacao/9662-censo-demografico-2010.html?edicao=9673>>. Acesso em: 12 fev 2023.

²⁶ Ibid.

que a juventude brasileira é grande, diversa e ainda muito atravessada por desigualdades. No último relatório divulgado sobre o Índice de vulnerabilidade Juvenil à Violência (2017)²⁷, o tema da violência contra a juventude negra no Brasil alcançou patamares alarmantes que requisitava do governo estratégias de políticas públicas de combate à violência contra a população jovem brasileira imediatamente. De acordo com o índice, cerca de 54,1% das 59.080 pessoas mortas por homicídio em 2015 eram compostas por jovens, dos quais 71% eram negros e 92% do sexo masculino²⁸. Assim, o homicídio ainda é o fator de maior mortalidade entre jovens, principalmente negros, de 15 a 29 anos no Brasil, fenômeno que naquele momento já mostrava crescimento pelo menos desde a década de 1980 e que atingiu taxas endêmicas no ano de 2015²⁹.

Esses dados apontam que, para além de grave violação aos direitos humanos, a violência física consome uma parte significativa dos jovens negros brasileiros e se revela como um fator inesgotável de fonte de perda de talentos que venham ser relevantes para o desenvolvimento do país. Não à toa que, de acordo com o IBGE, dentre os problemas que mais preocupam os jovens brasileiros, a violência e a segurança do país ocupou o primeiro lugar,

²⁷ SNJ. Índice de vulnerabilidade Juvenil à Violência 2017. São Paulo, 2017. Disponível em: <<https://forumseguranca.org.br/wp-content/uploads/2020/10/fbsp-vulnerabilidade-juveni-violencia-desigualdade-racial-2017-relatorio.pdf>>. Acesso em: 9 fev. 2023.

²⁸ Ibid., p. 15-16.

²⁹ Ibid., p. 21.

correspondendo a cerca de 43% das respostas coletadas³⁰. Em seguida, temas como política (33%), cidadania e direitos humanos (32%), educação e futuro profissional (25%), racismo (25%) e meio-ambiente e desenvolvimento sustentável (24%) também foram apresentados como sendo pautas preocupantes e importantes para ser discutidos em sociedade, segundo a opinião pública dos jovens brasileiros³¹.

Conforme evidenciado pelos dados, a desigualdade é um mal que comumente é abordado em boa parte dos indicadores socioeconômicos apresentados pelas mais diversas fontes oficiais de pesquisa do país. A combinação entre os fatores de desigualdade e vulnerabilidade social acarreta numa junção maléfica para uma parcela específica e já conhecida de jovens brasileiros, ou seja, a vulnerabilidade juvenil tem um perfil definido de jovens que podemos aqui apresentar como sendo, em sua grande maioria, os residentes de comunidades carentes, de baixa renda e com acesso limitado à educação e a fontes de consumo de cultura e lazer, assim como o quesito etnia acaba sendo um fator determinante das condições de vulnerabilidade atribuída a esses jovens³².

³⁰ FONSECA, José Carlos da. *51 milhões dos brasileiros são jovens, aponta o Censo IBGE*. [15 abr 2014] Disponível em: <<https://cnttl.org.br/index.php?tipo=noticia&cod=3138%22%20\l%20%22:ã:text=Os%20jovens%20ocupam%2C%20hoje%2C%20um%20quarto%20da%20popula%C3%A7%C3%A3o,estudam%20e%2022%2C%208%25%20trabalham%20e%20estudam%20simultaneamente>>. Acesso em: 12 fev. 2023.

³¹ Ibid.

³² SNJ. Op. cit., p. 22.

2. Correlação entre vulnerabilidade juvenil, cidadania e democracia

Nesta etapa, o capítulo se propõe a buscar uma resposta para a problemática sobre como a vulnerabilidade juvenil debilita o exercício da cidadania e de que forma essa relação desproporcional pode ser prejudicial para a construção de uma democracia forte no Brasil.

Ao adentrarmos no mérito da noção de justiça social, é relevante abordarmos sobre a importância que o poder do Estado ocupa. O vácuo de poder estatal em relação ao seu dever de proteção social cria e reforça ciclos de reprodução das condições marginalizantes, fortalecendo as condições de desigualdades de acesso a políticas e serviços públicos, privando os indivíduos da execução de seus direitos³³.

Uma democracia que se julga participativa, tal como apontado por Dahl³⁴, deve colocar em prática o princípio máximo da democracia. Em outras palavras, o Estado democrático deve ser um sistema em que todo o poder deve emanar do povo, ao considerar os cidadãos como sendo os atores protagonistas da governabilidade. Quanto mais esse modelo fomentar a participação de todos e a interação entre governo e sociedade, mais próximo esse sistema estará de um modelo democrático.

Ao abrir espaço para participação pública, o poder público ganha maior credibilidade por parte da população,

³³ CARMO, Michelly; GUIZARDI, Francini. *O conceito de vulnerabilidade e seus sentidos para as políticas públicas de saúde e assistência social. Caderno de Saúde Pública*, v. 34, n. 3, 2018.

³⁴ DAHL, Robert A. Op. cit., p. 31.

assim como a população ganha cada vez mais voz e autonomia para expressar suas demandas, participando ativamente das pautas e colaborando mais diretamente na construção de políticas públicas que retornarão os benefícios para a sociedade como um todo³⁵. Entretanto, para que as experiências de democracia participativa sejam bem-sucedidas, é necessário, primeiramente, que as administrações públicas produzam canais de comunicação com a sociedade civil e, em seguida, que a população seja politizada o suficiente para conseguir opinar e agir sobre os direitos e deveres³⁶.

Como previamente mencionado, no Brasil, a população jovem apresenta números expressivos na pirâmide etária do país, por isso a juventude desempenha um papel importante nas iniciativas de participação social, ou, ao menos, é o que se espera ter, visto que uma parcela dessa população encontra-se em condições de vulnerabilidade. Falar da importância do papel do jovem enquanto agente social de mudança e na construção das políticas públicas do país, é apontar para um modelo de democracia que inclui em sua pauta uma parcela relevante de sua população e que proporciona condições para o exercício da cidadania. Para atingir tal objetivo,

³⁵ OLIVEIRA, Frederico; BARCELOS, Janinne; BRASIL, Luana; SANTOS, Priscila; e SHINTAKU, Milton. *Democracia Participativa e Juventude Politizada*: estudo bibliométrico sobre os periódicos brasileiros de políticas públicas de juventude. *Ci. Inf. Rev.* v.5, Número Especial, 2018. p. 13-14.

³⁶ *Ibid.*, p. 15.

é necessário estar atento às condições que favorecem a esses jovens a formação da consciência política e como sua atuação nos espaços de contestação pública podem ser determinantes para colocar o jovem como o agente central, capaz de agir sobre sua própria escolha.

Uma juventude politizada seria, portanto, uma juventude que detém consciência sobre as relações de poder que predominam na sociedade à qual pertence, além do mais, os mesmos têm que ser capazes de compreender os mecanismos de pensamento e ações políticas, assim como também terem conhecimento sobre seus direitos e deveres como cidadãos³⁷.

Em um país tão desigual quanto o Brasil, a participação política dos jovens não acontece uniformemente, infelizmente. Partindo da concepção de que a educação é essencial para a transformação e para a busca pela justiça social, seria nesse ambiente que os jovens inicialmente poderiam adquirir senso crítico³⁸, ou seja, a escola seria o primeiro espaço social para que os jovens pudessem interagir e conseguir conhecer sobre a importância da sua atuação no meio político para o fortalecimento da sua cidadania, entretanto uma boa base educacional ainda não é uma realidade para todos os jovens do país. Como consequência à defasagem escolar, dificilmente haverá

³⁷ Ibid., p. 15-16.

³⁸ TAVARES, A. da S.; RODRIGUES, J. M. C. Educação: fio condutor da superação das diferenças sociais no Brasil. *Revista on-line de Política e Gestão Educacional*, Araraquara, v. 25, n. 1, 2021. Disponível em: <<https://periodicos.fclar.unesp.br/rpge/article/view/14795>>. Acesso em: 15 fev. 2023. p. 306-307.

jovens engajados na causa social e no compromisso com a mudança e progresso do país, perpetuando dessa forma o ciclo de desigualdades sociais por gerações à frente³⁹.

3. A Juventude e as Eleições

Ao analisar a atuação da juventude nas eleições brasileiras, é possível observar que, nos últimos 10 anos, de acordo com os dados do Tribunal Superior Eleitoral (TSE), o número de jovens que se abstiveram do seu direito ao voto aumentou de 15,11% em 2012 para 21,66% em 2022. Sendo assim, o número absoluto de jovens que se abstiveram dobrou de 2012 para 2022, conforme evidenciado pela tabela 1⁴⁰.

Cabe ressaltar que a legislação brasileira torna o voto obrigatório para os maiores de 18 anos e sendo facultativos para analfabetos, maiores de 70 anos e pessoas com idade entre 16 e 18 anos (CF/88, art. 14, § 1º)⁴¹. Assim, nesta seção, os dados utilizados são de jovens eleitores aptos para o voto na faixa etária entre 16 e 29 anos.

³⁹ CARVALHO, Maria. *As consequências do desengajamento de jovens eleitores no Brasil*. [01 jun 2022]. Disponível em: <<https://labdicasjornalismo.com/noticia/11345/as-consequencias-do-desengajamento-de-jovens-eleitores-no-brasil>> Acesso em: 12 abr. 2023.

⁴⁰ TSE. *Comparecimento/abstenção*. 2022. Disponível em: <https://sig.tse.jus.br/ords/dwapr/seai/r/sig-eleicao-comp-abst/faixa-et%C3%A1ria?p8_menu=FAIXA_ETARIA&clear=RP&session=207106594219238>. Acesso em: 18 fev 2023.

⁴¹ BRASIL, 1988. Op. cit.

Gráfico 1: Evolução da participação do eleitorado jovem no período de dez anos no Brasil.



Fonte: TSE (2022)⁴².

⁴² TSE. Op. cit.

Tabela 1: Evolução do número absoluto e percentual de abstenção do eleitorado jovem brasileiro entre 2012 e 2022.

ANO	% ABSTENÇÃO	ABSTENÇÃO	TOTAL
2012	15,11%	4.209.150	27.857.274
2014	18,81%	7.442.344	39.562.525
2016	16,47%	6.402.935	38.876.290
2018	19,65%	7.368.164	37.490.537
2020	22,95%	8.090.883	35.250.089
2022	21,66%	8.104.315	37.423.748

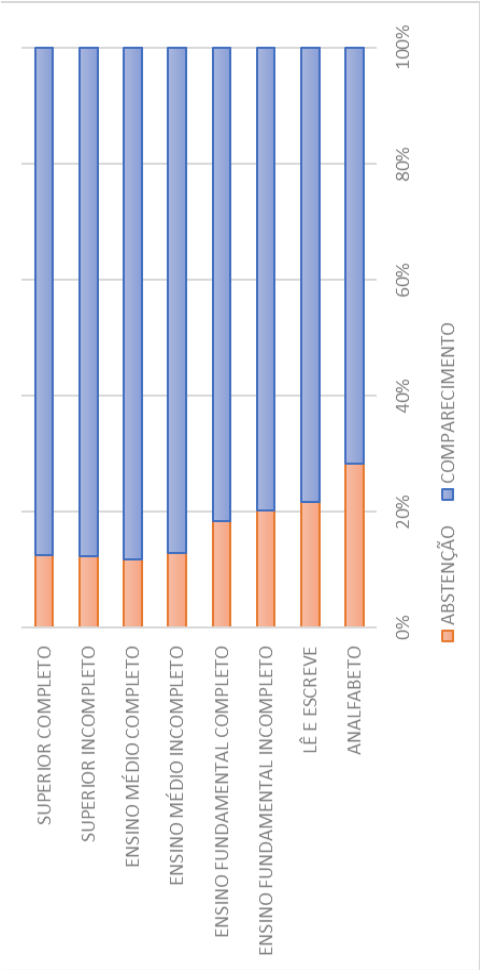
Fonte: TSE, 2022⁴³.

Os dados acima das eleições dos últimos 10 anos apontam um aumento constante no aumento na abstenção ao direito ao voto entre os jovens. Em percentual, o aumento foi de aproximadamente de 15,11% para 21,66%, sendo que, em números absolutos, a quantidade de jovens se abstendo do seu voto quase dobrou de 2012 para 2022.

Na comparação entre os anos de 2012 e de 2022, é perceptível que há uma mesma tendência de que, quanto menor o grau de escolaridade, maior a porcentagem de jovens que se abstiveram do seu direito ao voto, podendo ser observado nos gráficos 2 e 3. Cabe ressaltar que, no caso do grupo de eleitores jovens analfabetos, é preciso considerar que o voto não é obrigatório, o que pode gerar incentivos para que esse grupo não compareça nas eleições e exerça seu direito ao voto.

⁴³ Ibid.

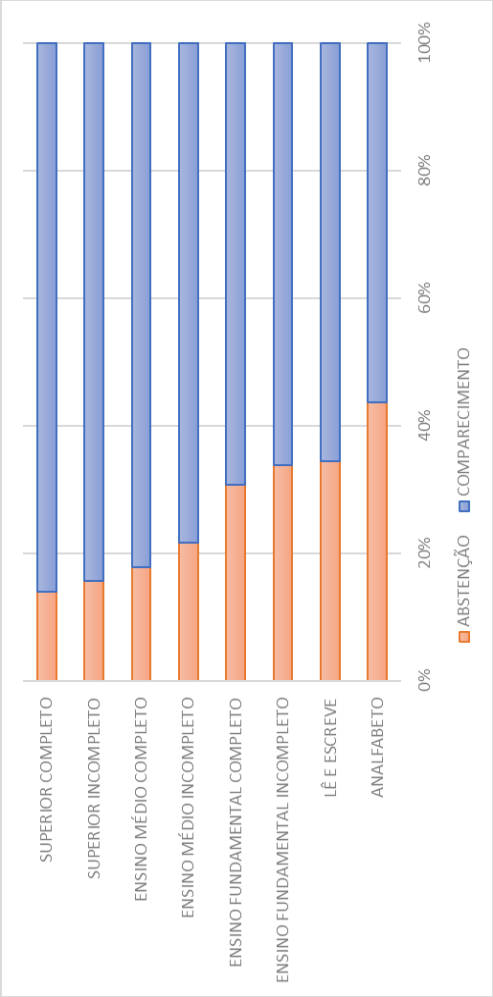
Gráfico 2: Eleitores jovens que usufruíram e abstiveram do seu direito ao voto, conforme o grau de escolaridade no ano de 2012.



Fonte: TSE, 2022⁴⁴.

⁴⁴ Ibid.

Gráfico 3: Eleitores jovens que usufruíram e abstiveram do seu direito ao voto, conforme o grau de escolaridade no ano de 2022.



Fonte: TSE, 2022⁴⁵.

⁴⁵ Ibid

Ao analisar os dados do TSE das eleições de 2022⁴⁶, nota-se que, quanto mais elevado o nível de escolaridade, há mais comparecimento desses jovens nas eleições. Ou seja, é possível observar que há uma relação diretamente proporcional entre o grau de instrução e engajamento na política (ou no interesse de exercer o direito de votar), de modo que os jovens com menor grau de escolaridade possuem maior porcentagem de abstenção nestas eleições. Isso pode ser explicado pela redução dos interesses desses jovens na política, que, em muitos dos casos, associam a imagem dos políticos à corrupção. Esse estereótipo negativo dos políticos aumenta a descrença de sua participação política trará as mudanças necessárias, gerando uma falta de preocupação em exercer seu papel na sociedade por meio da política⁴⁷.

Uma explicação para a existência de jovens com menor grau de escolaridade é que a maioria teve que abandonar os estudos para poder trabalhar e complementar a renda familiar, sendo agravada com a crise do COVID-19, uma vez que muitas famílias perderam suas principais rendas⁴⁸. E, com isso, ao diminuir o seu tempo dedicado aos estudos,

⁴⁶ Ibid.

⁴⁷ MENDONÇA, Érika de Sousa; CORREIO, Douglas Bezerra Alves de Andrade; CORREIO, Camille Maria Bezerra de Holanda. Juventude (des)politizada? Ampliando perspectivas no olhar à participação política juvenil. *Psicologia Política*, v. 16, n. 35, 2016, Disponível em: <<http://pepsic.bvsalud.org/pdf/rpp/v16n35/v16n35a06.pdf>>. Acesso em: 7 jan. 2023. p. 100.

⁴⁸ REIS, Elisa Meirelles. *Dois milhões de crianças e adolescentes de 11 a 19 anos não estão frequentando a escola no Brasil, alerta UNICEF*. [15 set 2022]. Disponível em: <<https://www.unicef.org/brazil/comunicados-de-n-sa/dois-milhoes-de-criancas-e-adolescentes-de-11-a-19-anos-nao-estao-frequentando-a-escola-no-brasil>>. Acesso em: 12 fev. 2023.

o desenvolvimento da capacidade de raciocínio lógico e de discernimento dos jovens acerca do que é essencial para sua participação política ficam prejudicados⁴⁹, principalmente na era atual de grande propagação de *fake news* nas redes sociais⁵⁰.

Apesar da legislação brasileira prever um arcabouço de direitos civis e políticos, o Estado peca no fornecimento de garantias que permitem a maior participação dos jovens na política, como na formulação de políticas públicas voltados para mitigar as vulnerabilidades deste grupo⁵¹. Com a diminuição do exercício da cidadania, por parte desta parcela da população, as bases da democracia brasileira são fragilizadas, por não abranger as demandas e as necessidades desses jovens, o que não converge com a concepção de democracia de Dahl.

⁴⁹ VIDIGAL, Robert; FILHO, Álvaro. Educação e conhecimento político: duas faces de uma mesma moeda ou moedas diferentes? *Em Tese – Sociologia Política da UFSC*. v. 14, n. 1, jan./jun. 2017. Disponível em: <https://www.cesop.unicamp.br/vw/1IMb2T68wNQ_MDA_e93ee_/Educa%C3%A7%C3%A3o%20e%20conhecimento%20pol%C3%ADtico%20duas%20faces%20de%20uma%20mesma%20moeda.pdf>. Acesso em: 12 abr. 2023. p. 157-162.

⁵⁰ SARAIVA, Alessandra. *A falta de informação afeta o voto Jovem*. [22 fev 2022]. Disponível em: <<https://valor.globo.com/politica/noticia/2022/02/22/falta-de-informacao-afeta-o-voto-jovem.gh.html>>. Acesso em: 12 abr. 2023.

⁵¹ Observatório da Juventude na Ibero-América. *Pesquisa juventudes no Brasil 2021*. Fundação SM, 2021. Disponível em: <<https://redgesm.sharepoint.com/sites/WebsFundacinSM/Shared%20Documents/Forms/AllItems.aspx?id=%2Fsites%2FWebsFundacinSM%2FShared%20Documents%2FGeneral%2FInformes%20J%C3%B3venes%20OJI%2FPesquisa%5FJuventudes%5Fno%5FBrasil%5FDIGITAL%2Epdf&parent=%2Fsites%2FWebsFundacinSM%2FShared%20Documents%2FGeneral%2FInformes%20J%C3%B3venes%20OJI&p=true&ga=1>>. Acesso em: 12 abr. 2023.

Conclusão

O capítulo apresenta a relação entre a vulnerabilidade juvenil e a noção de cidadania que se dá mediante à participação ativa do indivíduo nas instituições públicas. Entretanto, com a precarização das condições de atuação e diálogo com o poder público, a vulnerabilidade dos jovens brasileiros impacta diretamente na atuação política deste grupo, reforçando cada vez mais o ciclo de aprisionamento à uma condição vitimizante. Desta forma, há poucos incentivos para que os jovens mais vulneráveis atuem na sociedade, prejudicando a identidade política dos jovens, e, com isso, o avanço da democracia fica enfraquecida, o que pode trazer prejuízos para o desenvolvimento da sociedade brasileira, num sentido mais amplo.

Referências Bibliográficas

ARORA, Shilpa Khanna; SHAH, Dheeraj; CHATURVEDI, Sanjay; GUPTA, Piyush. *Defining and Measuring Vulnerability in Young People. Indian J Community Med.*, v. 40, n. 3, p. 193-197, 2015.

BOBBIO, Norberto; Matteucci, Nicola; Pasquino, Gianfranco. *Dicionário de Política*. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2007.

CARMO, Michelly; GUIZARDI, Francini. *O conceito de vulnerabilidade e seus sentidos para as políticas públicas de saúde e assistência social. Caderno de Saúde Pública*, v. 34, n. 3, 2018.

CASTRO, Mary; ABRAMOVAY, MIRIAM. Jovens em situação de pobreza, vulnerabilidades sociais e violências. *Scielo*, 2002.

COSTA, M.I.S.; IANNI, A.M.Z. *Individualização, cidadania e inclusão na sociedade contemporânea: uma análise teórica*. São Bernardo do Campo, SP: Editora UFABC, 2018.

DAHL, Robert A. *Poliarquia: participação e oposição*. São Paulo: EdUSP, 1997.

FINEMAN, Martha Albertson. *The Vulnerable subject: Anchoring Equality in the Human Condition*. Yale Journal of law & Feminism. v. 20, n. 1, p. 1-23, 2008.

FONSECA, José Carlos da. *51 milhões dos brasileiros são jovens, aponta o Censo IBGE*. [15 abr 2014].

MENDONÇA, Érika de Sousa; CORREIO, Douglas Bezerra Alves de Andrade; CORREIO, Camille Maria Bezerra de Holanda. Juventude (des)politizada? Ampliando perspectivas no olhar à participação política juvenil. *Psicologia Política*, v. 16, n.35, p. 87-102. 2016.

MONTEIRO, Vitor. A Poliarquia de Robert A. Dahl na Estrutura Constitucional Brasileira. *Revista da AJURIS*, v. 40, n. 129, mar. 2013.

OLIVEIRA, Frederico; BARCELOS, Janinne; BRASIL, Luana; SANTOS, Priscila; e SHINTAKU, Milton. *Democracia Participativa e Juventude Politizada: estudo bibliométrico sobre os periódicos brasileiros de políticas públicas de juventude*. *Ci. Inf. Rev.*, v.5, Número Especial, p. 13-24, fev. 2018.

PEREIRA, Antonio K. Brandão. Teoria democrática contemporânea: as contribuições de Robert Dahl. *Sociologias Plurais*, v. 2, p. 1-16, 2014.

REIS, Elisa Meirelles. *Dois milhões de crianças e adolescentes de 11 a 19 anos não estão frequentando a escola no Brasil, alerta UNICEF*. [15 set 2022].

SARAIVA, Alessandra. *A falta de informação afeta o voto Jovem*. [22 fev 2022].

SCHUMPETER, Joseph. *Capitalismo, Socialismo e Democracia*. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura, 1961.

TAVARES, A. da S.; RODRIGUES, J. M. C. Educação: fio condutor da superação das diferenças sociais no Brasil. *Revista on-line de Política e Gestão Educacional*, Araraquara, v. 25, n. 1, p. 298-310, 2021.

VIDIGAL, Robert; FILHO, Álvaro. Educação e conhecimento político: duas faces de uma mesma moeda ou moedas diferentes? *Em Tese – Sociologia Política da UFSC*. v. 14, n. 1, p. 156-179, jan./jun. 2017.

Confinamento Como Padrão Territorial da Crise do Trabalho: vulnerabilidades da cidadania no Estado Penal em Pernambuco

Victor Santos Oliveira*

Renato Henrique Oliveira da Silva**

Ana Carolina Gonçalves Leite***

Introdução

A partir de pesquisas em curso em instituições da política penal estadual, quais sejam, o Complexo Prisional do Curado (CPC) e o Patronato Penitenciário de Pernambuco (PPP) e sobre o Plano Estadual de Segurança Pública (PESP) Pacto Pela Vida (PPV), procuramos discutir o confinamento como padrão territorial da atual crise do trabalho e as vulnerabilidades na cidadania que decorrem da constituição de um Estado penal no Brasil. Duas dessas pesquisas são atualmente conduzidas no Programa de Pós-Graduação em Serviço Social da Universidade Federal de Pernambuco (PPGSS/UFPE), respectivamente pelo primeiro e pelo segundo autores do artigo. Este último realizou ainda seu Trabalho de Conclusão de Curso (TCC)

* Mestrando no Programa de Pós-Graduação em Serviço Social (PGSS/UFPE). Bacharel e licenciado em Geografia (USP).

** Mestrando no Programa de Pós-Graduação em Serviço Social (PPGSS/UFPE). Licenciado em Geografia (UFPE).

*** Professora adjunta do Departamento de Ciências Geográficas da UFPE e, respectivamente, permanente e colaboradora nos Programas de Pós-Graduação em Geografia da UFPE e da Universidade Federal do Espírito Santo (PPGG/UFES).

com a mesma temática¹, sob orientação da terceira autora, que se dedica às elaborações sobre o confinamento como padrão territorial da crise do trabalho².

Estudos já clássicos de fundação da criminologia crítica têm assinalado correlação íntima entre o desenvolvimento das forças produtivas e das formas de punir³. Nesse sentido, a atualização das reflexões de Foucault sobre o papel da prisão no processo de modernização⁴ feitas por Wacquant, especificamente com respeito ao extrapolarmento contemporâneo da política penal para além da prisão-prédio⁵, sugere transformações recentes não apenas nas formas de punir, mas no próprio padrão territorial ou de territorialização das relações sociais capitalistas: a atual crise do trabalho⁶ tem engendrado o confinamento como seu padrão territorial, o qual simultaneamente opera como forma de territorialização

¹ SILVA, Renato Henrique Oliveira da. *Da crise do presídio do Recife à emergência do Complexo Prisional do Curado*. 2022. Trabalho de Conclusão de Curso. (Graduação em Geografia) - Universidade Federal de Pernambuco. Orientador: Ana Carolina Gonçalves Leite.

² LEITE, Ana Carolina Gonçalves; GIAVAROTTI, Daniel Manzione. Padrão territorial e crise do trabalho: o confinamento como forma de territorialização das relações sociais capitalistas contemporâneas. *Cuadernos de Geografía: Revista Colombiana de Geografía*, v. 29, n.1, p. 32-50, 2020.

³ RUSCHE, Georg; KIRCHHEIMER, Otto. *Punição e estrutura social*. Rio de Janeiro: Revan Editora, 2004.

⁴ FOUCAULT, Michel. *Vigiar e punir: história da violência nas prisões*. 20. ed. São Paulo: Vozes, 2001.

⁵ WACQUANT, Loïc. Da escravidão ao encarceramento em massa. *New Left Review*, v.13, n.1, p. 38-58, 2002.

⁶ KURZ, Robert. *O colapso da modernização*. São Paulo: Paz e Terra, 1992.

das relações sociais capitalistas em crise, por um lado, e, por outro, como punição, nomeadamente das populações racializadas, ou forma de gestão das mesmas.

A partir da observação do confinamento paulatino de populações racializadas e descartabilizadas pela crise do trabalho, analisamos as vulnerabilidades da cidadania criadas pelo alijamento das mesmas do processo produtivo, das políticas de proteção social e pela formação de um Estado penal e suas implicações, como o superencarceramento, a superlotação das prisões, as violações estruturais de direitos humanos e o Estado de exceção permanente nas mesmas, etc. Nesse contexto, a crise do trabalho e a necropolítica, mencionada por Mbembe⁷, atuam juntas, generalizando o confinamento como padrão territorial e, na sua ponta da lança, o próprio cárcere como forma de matar ou deixar morrer populações racializadas.

Esse extrapolamento contemporâneo para além da prisão não é, na verdade, exclusivo da política penal. Diferentemente, o que tomamos como confinamento inclui também tal agigantamento da política penal de modo que ela passa a modular o conjunto de políticas sociais – da forma campo na base da gestão populacional de migrantes, deslocados ambientais ou pela guerra, ao desmonte crítico de Estados nacionais e aos espaços periféricos metropolitanos como campos de concentração à céu aberto⁸.

⁷ MBEMBE, Achille. *Necropolítica*. São Paulo: N-1 Edições, 2018.

⁸ AUGUSTO, Acácio. Para além da prisão-prédio: as periferias como campos de concentração a céu aberto. *Cadernos Metrópole*, v.12, n.23,

Parte dessas mudanças denotam ainda a emergência de padrões técnicos cientificamente objetivos tanto para a mensuração como para a execução de tais políticas. No âmbito do desenvolvimento de políticas penais e de segurança pública dessa natureza, o uso de material estatístico farto direcionando analiticamente as chamadas “políticas públicas baseadas em evidências”, por um lado, e, por outro, a somatória entre “repressão qualificada ao crime” e “prevenção social do crime” desembocaram na criação do Plano Estadual de Segurança Pública (PESP) Pacto Pela Vida (PPV), em Pernambuco, em 2007.

Num artigo recente de avaliação da referida política, Silveira Neto, Ratton, Menezes e Monteiro⁹ atestam que desde 2007 o PPV mobilizou novas estratégias de intervenção a partir da utilização de informações georeferenciadas relativas a homicídios, da modernização dos sistemas informacionais policiais e de gestão, mediante a articulação de entidades e atores para além (e ao redor) do sistema policial, jurídico e penal e o incentivo aos agentes públicos envolvidos. Um dos autores do artigo, Ratton, foi também o idealizador e um dos responsáveis pela implantação da política. De acordo com o artigo, o PPV foi efetivamente bem-sucedido na redução das taxas de homicídios entre 2007 e 2014, deixando de alcançar suas

p. 263-276, 2020.

⁹ SILVEIRA NETO, Raul da Mota; RATTON, José Luiz; MENEZES, Tatiane Almeida de; MONTEIRO, Circe Maria Gama. Políticas públicas e redução da criminalidade: uma avaliação do programa Pacto pela Vida do Estado de Pernambuco. *Economia aplicada*, v. 26, n. 2, p. 175-202, 2022.

metas só a partir de 2015. Dentre os elementos mobilizados para explicar tal desempenho, despontam exclusivamente aspectos concernentes à gestão do plano pelo Estado.

Com relação ao insucesso posterior à 2015, os autores apontam: 1. Redução das receitas estaduais de diminuição dos bônus pagos aos agentes de segurança pública pelo cumprimento das metas; 2. Fragilidades na governança, impactada por mudanças no governo do Estado; 3. Exaustão das ações do programa que pouco se modificaram depois de 2014. Chama a atenção o fato dessa avaliação encontrar os mesmos resultados que outras produzidas desde a implantação da política pública e que já atribuíam ao PPV a responsabilidade pela diminuição dos homicídios¹⁰. Nenhum desses informes, contudo, dedicou-se a analisar o plano para além dessa meta, ocultando, por exemplo, o aumento constante e significativo da população encarcerada no período, não à toa coincidente com o déficit de vagas no sistema prisional, e do aumento do número de mortos pelo Estado, todos desde 2007, como veremos de forma mais detalhada adiante.

Sobre a apontada debilidade naquelas análises, Biondi¹¹ ressalta a necessidade de construir alternativas de investigação nas ciências humanas que não sejam

¹⁰ RATTON, José Luiz; GALVÃO, Clarissa; FERNANDEZ, Michelle. *O Pacto Pela Vida e a redução de homicídios em Pernambuco*. Rio de Janeiro: Instituto Igarapé. 2014. ZAVERUCHA, Jorge; DA NÓBREGA JR., José Maria Pereira. O Pacto pela Vida, os tomadores de decisão e a redução da violência homicida em Pernambuco. *Dilemas - Revista de Estudos de Conflito e Controle Social*, v.8, n. 2, p. 235-252, 2015.

¹¹ BIONDI, Karina. A produção do crime no estado do Maranhão, Brasil. *Revista AVÁ*, v. 38, jun., p. 167-186, 2021.

estadocêntricas, ou seja, não se pautem nem sobretudo nem exclusivamente nos critérios estatais ou no pensamento que resolve problemas¹², característico do Estado, para se estabelecer. Para tanto, um caminho pode ser o de recorrer à etnografia, na medida em que por meio dela é possível considerar perspectivas diferentes das dos atores hegemônicos e suas análises consolidadas em planos, relatórios, documentos, etc. Nesse sentido, a autora aponta para a recorrente coincidência entre produção sociológica e investigação policial sobretudo nas análises que refletem sobre a produção e/ou incidência do crime. Nos parece o caso do artigo acima mencionado, realizado no âmbito da pesquisa acadêmica universitária em ciências humanas, mas que oferece as mesmas explicações dadas pelos agentes estatais responsáveis por monitorar a violência institucional¹³.

¹² ZALUAR, Alba (1985) apontava a necessidade de diferenciar para efeito metodológico o problema social do problema sociológico: a coincidência plena entre os dois é sintoma do pensamento planejador ou estadocêntrico, para o qual, não raro, falta horizonte crítico para além de uma perspectiva de gestão eficiente de recursos com base numa racionalidade que pode e deve ela própria ser objeto de problematização. Por exemplo, parece necessário se perguntar sobre o que é o criminoso quando mais da metade da população encarcerada sequer foi a julgamento no Brasil. ZALUAR, Alba. *A Máquina e a revolta*. São Paulo, Brasiliense, 1985.

¹³ Exemplo é a avaliação do promotor Luís Sávio L. da Silveira, então coordenador do Centro de Apoio Operacional às Promotorias de Justiça Criminal (CAOP) do Ministério Público de Pernambuco: “No primeiro momento, houve uma atuação impactante. A partir de 2014 aconteceu uma crise no país, que também influenciou na diminuição dos investimentos no programa e aumentou a onda de criminalidade”. PASSOS, Paula. Por que o ‘Pacto Pela Vida’ em Pernambuco fracassou. *Ponte Jornalismo*, 09 maio 2018. Disponível em: <<https://shre.ink/cxNI>>. Acesso: 20 fev. 2023.

Tendo em mente a problematização de Biondi, podemos reconsiderar aquilo que foi tomado como uma política de sucesso, e nos perguntar, mobilizando os próprios termos do PPV, se ele colaborara efetivamente para a garantia de direitos e diminuição das desigualdades? Além disso, considerando efeitos pouco tematizados do mesmo, poderíamos reinterpretá-lo num contexto mais amplo marcado pelo estabelecimento de um Estado penal no país bem como pela emergência do confinamento como padrão territorial da crise contemporânea, oferecendo subsídios para aprofundamento da análise sobre as vulnerabilidades da cidadania desencadeadas para amplas parcelas da população, sobretudo racializadas, encarceradas ou não.

1. Confinamento como padrão territorial da crise do trabalho

Como indicado inicialmente, o confinamento como padrão territorial produzido pela crise do trabalho abrange processos contemporâneos expressivos e de natureza aparentemente distinta: o encarceramento em massa; a generalização de políticas assistenciais que visam solucionar o problema da chamada “violência urbana” ou a desarticulação do mercado de trabalho industrial em que se fundara a territorialização polar de centro e periferia e que faz emergir as chamadas “novas centralidades”, ambas desembocando na constituição de periferias como campos de concentração à céu aberto; a prevalência dos serviços como alternativa para a geração de emprego

e renda, em detrimento da indústria, desarticulando o tradicional pêndulo que configurara as metrópoles, em favor de alternativas de trabalho nas próprias periferias que vão de pequenos comércios, salões de cabeleireiro, creches, organizações não governamentais (ONGs) etc., ao comércio do crime - associado à atuação de milícias que têm como o seu principal “negócio” “fechar” territórios; a fusão entre a produção e a reprodução observada quando a reestruturação impõe o trabalho autônomo, informal e domiciliar¹⁴; a reversão de tradicionais dinâmicas de migração pendular para o assalariamento temporário em alternativas de acesso à terra por políticas de permanência no campo com tendência à rápida minifundização¹⁵; a expansão de barreiras às migrações internacionais; a proliferação de campos de refugiados e de mercados de trabalho restritos para os mesmos, etc. Esses processos todos, não obstante, são territorializados por uma forma comum, o confinamento, que hoje convive lado a lado com seu oposto, a saber, as expulsões, deslocamentos forçados e transumância compulsória¹⁶.

¹⁴ RIBEIRO, Clara Lemme. *Gênero e mobilidade do trabalho: bolivianas trabalhadoras na indústria de confecção de São Paulo*. 2019. Dissertação (Mestrado em Geografia Humana) - Universidade de São Paulo, São Paulo, 2019.

¹⁵ LEITE, Ana Carolina Gonçalves. *O campesinato no Vale do Jequitinhonha: da sua formação no processo de imposição do trabalho à crise da (sua) reprodução capitalista*. 2015. Tese de doutorado (Doutorado em Geografia Humana) - Universidade de São Paulo, São Paulo, 2015.

¹⁶ SASSEN, Saskia. *Expulsões: brutalidade e complexidade na economia global*. São Paulo: Paz e Terra, 2016.

Noutros contextos de reprodução das relações sociais de produção algo semelhante a esse padrão territorial já emergiu. Quando produção e reprodução encontravam-se fundidos pela necessidade de “fechar” o que a bibliografia chamou de região¹⁷ para garantir a mobilização do trabalho e a acumulação do capital ou no próprio sistema colonial baseado na *plantation*¹⁸ e no escravismo, cuja base era o confinamento, essa forma de territorialização foi central. Ela tinha, entretanto, como devir dar lugar a constituição da mobilidade do trabalho, resultado do desenvolvimento das relações sociais capitalistas de produção¹⁹. Mesmo para além das ideias apologéticas de “mobilidade perfeita” do trabalho ou de “integração do território nacional”, o processo produziria, na escala da produção, a oposição cidade e campo, como resultado da expropriação generalizada que fundou o assalariamento, organizando a circulação da mercadoria força de trabalho num mercado nacional, bem como a oposição centro e periferia, que dividiria na escala metropolitana, produção e reprodução, e, assim, recolocaria os termos da expropriação, monetarizando essa última como condição da sua realização. Com a crise dessa dinâmica de mobilização de forças de trabalho para consumo industrial e da alternância entre sua reprodução

¹⁷ OLIVEIRA, Francisco de. *Elegia para uma re(li)gião: Sudene, nordeste; planejamento e conflito de classes*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1987.

¹⁸ Sistema de exploração colonial, baseado no trabalho escravizado, no latifúndio, na monocultura e na exportação para as metrópoles.

¹⁹ GAUDEMAR, Jean-Paul de. *Mobilidade do trabalho e acumulação do capital*. Lisboa: Estampa, 1977.

e utilização produtiva, emerge o confinamento como forma de territorialização das relações capitalistas contemporâneas.

Essa crise, entendida aqui como crise do trabalho, mas que se desdobra também numa generalizada crise da reprodução social capitalista em todos os âmbitos e na financeirização/ ficcionalização do que convencionalmente se entendia por acumulação, resulta, por sua vez, do processo totalmente pressuposto aos termos da assim chamada reprodução ampliada do capital. Em poucas palavras: a concorrência empurra uma disputa para que cada unidade individual de capital produza mais mercadorias em menos tempo de trabalho, mediante incremento na composição orgânica ou desenvolvimento técnico do capital. No agregado, o processo se desdobra em avanço técnico contínuo (marcado, claro, por rupturas, chamadas de revoluções industriais) que acaba por expulsar, primeiro relativamente e depois absolutamente (mesmo quando há expansão), a força de trabalho vivo do seio do processo produtivo. Estudando essa contradição, Marx encontra o fundamento da queda tendencial da taxa de lucro, a despeito das pressões resultantes das contratendências, e a crise imanente do capital e da reprodução capitalista como fundamento da reprodução²⁰. Com a revolução microeletrônica é que essa tendência passa a se expressar como processo irreversível,

²⁰ MARX, Karl. *O capital: crítica da economia política*. v. 3. Tomo 1. São Paulo: Abril Cultural, 1986.

que primeiro aparece como desemprego estrutural e realocação dos trabalhadores do setor secundário para o terciário²¹.

As formas que a crise passa a assumir, contudo, vão se transformando e passam a incluir processos diversos como a flexibilização e a precarização do trabalho, bem como a própria uberização²², processos que não podem ser entendidos estritamente em termos políticos como efeitos do neoliberalismo – derrubada de direitos ou desregulamentação, pois tem de fundo uma descartabilização das populações (do ponto de vista da reprodução do capital) de forma socialmente objetiva. Assim, chegamos, por exemplo, ao significado das prisões no século XXI: depósitos humanos mais do que em função das condições de (não) julgamento e/ou cumprimento de pena, resultados desse processo de produção social de descartáveis²³.

Falta ainda dizer, mas não em último lugar, que os efeitos dessa crise não se manifestam igualmente para todos os trabalhadores, dado que a sociedade é marcada

²¹ KURZ, Robert. Op. cit.

²² Trabalho ultraflexível, sob demanda, desprotegido, sem vínculo empregatício e mediado por plataformas digitais.

²³ Estudando o que ele chama de instituições peculiares, Wacquant, L. encontra uma funcionalidade das diversas formas de gestão das populações racializadas, quais sejam, o escravismo, a Jim Crow, o gueto: a extração de mais-trabalho da população confinada. Na passagem do gueto para o encarceramento em massa, pergunta-se, contudo, sobre a manutenção dessa suposta funcionalidade. Como tese, a substituição de um pelo outro corresponderia justamente a inexistência de missão econômica positiva para aquela sobre relativa de trabalhadores que já havia sido necessária para rebaixar salários e viabilizar a acumulação, mas agora não era mais. WACQUANT, Loïc. Op. cit.

por hierarquias referidas aos gêneros e ao processo de racialização. E, assim, outra vez, retornamos ao núcleo principal da nossa argumentação. Não se trata apenas de punir essas populações tornadas descartáveis, mas há um corte racial que estrutura a punição e quão longe o sentido de descartáveis pode chegar, como vemos amplamente no processo hoje reivindicado como um genocídio da população preta e periférica. Trata-se, contudo, de tomarmos em conta o problema das diferenças sem tirar do horizonte a constituição de uma totalidade fragmentária em que o homem, branco e ocidental se tornou o suposto universal, neutro ou padrão (total), unicamente porque sua produção foi organizada pela colonização, pelo escravismo, pela acumulação primitiva, ou seja, teve tanto a racialização quanto a caça às bruxas que erigiu o patriarcado como sua base²⁴. Todavia, o encarceramento em massa, por sua vez, mais do que somente ter corte racial, reproduz ampliadamente esse corte, caracterizando diferentemente como ocorre a derrocada dos trabalhadores no contexto da crise.

2. Plano Estadual de Segurança Pública (PESP) Pacto Pela Vida (PPV)

O Plano Estadual de Segurança Pública²⁵ propõe uma intervenção ampliada e científica na sociedade, tendo como principal meta a redução das mortes intencionais

²⁴ SCHOLZ, Roswitha. A nova crítica social e o problema das diferenças: disparidades económicas, racismo e individualização pós-moderna. Algumas teses sobre o valor-dissociação na era da globalização. *Revista Exit!* v. 1, n. 1, 2004.

²⁵ PERNAMBUCO. Decreto n. 30.569/2007.

violentas em 12% ao ano em Pernambuco, operada a partir dos seguintes eixos: repressão qualificada ao crime, aperfeiçoamento institucional, informação e gestão do conhecimento, formação e capacitação, prevenção social do crime e da violência e gestão democrática. Como estes eixos demonstram, o PPV, volta-se não apenas à repressão ao crime, até então o principal marco da segurança pública no Brasil, mas anuncia um novo paradigma de gestão e participação democráticas e articula diversas políticas públicas de prevenção social em torno do eixo da segurança pública.

Entre os anos de 2008 e 2013, as taxas de homicídio de Pernambuco sofreram efetivamente uma diminuição relacionada aos impactos do PPV²⁶. Contudo, mesmo no seu menor patamar, alcançado em 2013 (33,92 mortes por 100 mil habitantes), elas se mantiveram superiores à média nacional para o período (28,55/100 mil) e voltaram a subir já em 2014. Em 2018, ápice desta escalada, a taxa de homicídios em Pernambuco foi de 44,1 mortes por 100 mil habitantes²⁷. Assim, além da redução de homicídios no estado ter sido momentânea e limitada, desde a vigência do PPV Pernambuco conheceu um aumento bastante significativo de prisão de pessoas que não respondem por delitos contra a pessoa; superlotação no sistema penitenciário; número de mortes não esclarecidas e de pessoas mortas por forças de segurança do Estado.

²⁶ SILVEIRA NETO, Raul da Mota et al. Op. cit.; RATTON, José Luiz et al. Op. cit.; SAPORI, Luís Flávio; SOARES, Gláucio Ary Dillon. *Por que cresce a violência no Brasil?* Belo Horizonte: Autêntica, 2014.

²⁷ CERQUEIRA, Daniel Ricardo de Castro et al. *Atlas da violência 2020: retrato dos municípios brasileiros*. Rio de Janeiro: Ipea; FBSP, 2020.

Nos últimos 15 anos, o Estado produziu um aumento significativo de sua população carcerária, segundo dados obtidos da Secretaria Executiva de Ressocialização (SERES/SJDH) desde a implementação do PPV o Estado duplicou a sua população carcerária, passando de 17.244 à 34.454 pessoas encarceradas, entre os anos de 2007 e 2022. Entretanto, 77% dos crimes tentados/consumados por essas pessoas encarceradas não foram perpetrados contra a vida²⁸. Em 2022, conforme dados obtidos em pesquisa de campo dentro das unidades prisionais, o total de vagas alcança 13.842, portanto um déficit de 20.612 vagas. Esse número tão expressivo demonstra, assim como no nível nacional²⁹, como o processo denominado encarceramento em massa se tornou uma questão de extrema relevância na contemporaneidade. Concomitante ao crescimento das políticas sociais a população carcerária brasileira cresceu interruptamente, saindo de 232,7 mil pessoas, em 2000, para 837 mil presos e presas no primeiro semestre de 2022, segundo dados do Departamento Penitenciário Nacional³⁰. No caso de Pernambuco, os dados aqui apresentados incluem somente as pessoas privadas de liberdade nos

²⁸ BRASIL. Levantamento Nacional de Informações Penitenciárias – INFOPEN. Brasília: Ministério da Justiça e Segurança Pública/Departamento Penitenciário Nacional, 2019. Disponível em: <<https://bityli.com/gF2l7>>. Acesso em: 28 fev. 23.

²⁹ “Em 1990, a população prisional no Brasil tinha pouco mais de 90 mil pessoas. Na análise histórica, chegando aos mais de 726 mil, hoje, temos um aumento de 707% de pessoas encarceradas.” BORGES, Juliana. *Encarceramento em massa*. São Paulo: Sueli Carneiro; Pólen, 2019. p. 144.

³⁰ BRASIL. SISDEPEN. *Glossário do Levantamento Nacional de Informações Penitenciárias 2022*. Disponível em: <<https://bityli.com/SkMqziO-mt>>. Acesso em: 28 fev. 2023.

regimes fechado e semiaberto, não computando, portanto, aquelas penalizadas nos regimes abertos e em livramento condicional, como as atendidas no Patronato Penitenciário de Pernambuco, assunto que abordaremos adiante.

Além disso, apesar do aumento das vagas nas unidades prisionais, Pernambuco veio apresentando as maiores e crescentes taxas de superlotação do Brasil, chegando ao alarmante quantitativo de 2,8 presos por vaga em 2018³¹. Entre 2008 e 2018 o Estado experimentou também aumento de 36,9% nas mortes violentas não esclarecidas ou de causa indeterminada³², dado que pode ocultar incremento importante na proporção de homicídios no período. Finalmente, ainda mais expressiva fora a elevação do número de pessoas mortas pelas forças de segurança do Estado, alcançando o valor de 623% entre os anos de 2004 e 2017³³. Estes dados permitem recolocar a questão sobre o sucesso ou fracasso do PPV para além do cumprimento da meta estabelecida pela própria política pública, sendo necessário contemplar na análise outros resultados não previstos e que de certo podem vulnerabilizar a cidadania e os direitos humanos das pessoas e comunidades atingidas pela política penal.

O PPV engendrou uma mudança significativa na forma como a ação coercitiva do Estado operava em relação a sua população, promovendo o aumento de pessoal, equipamentos, viaturas, armas, bonificações para as

³¹ Monitor da Violência 2018. Raio x do sistema prisional 2018. Disponível em <<https://bityli.com/h6E6O>>. Acesso em: 28 fev. 23.

³² CERQUEIRA, Daniel Ricardo de Castro et al. Op. cit.

³³ PASSOS, Paula. Op. cit.

forças de segurança, dentre outros³⁴. Contudo, todas essas iniciativas resultaram também que em um pouco mais de 15 anos o Estado duplicasse sua população carcerária e deteriorasse sobremaneira as condições de cumprimento de pena, devido ao enorme déficit de vagas. A política de ‘segurança pública cidadã’ enunciou repressão qualificada do crime e prevenção social da violência, instaurando mecanismos que visaram promover a participação popular na segurança pública. Contudo, a pretensa inovação em segurança pública consistiu em fazer crescer os quadros e recursos das forças de segurança pública estatais, dos sistemas judiciários e penal, trazendo para a influência de sua órbita uma variedade de outras políticas públicas e entidades do Estado e da sociedade civil. Por outro lado, para os atingidos pela política penal, a situação se deteriorou enormemente, como mostraremos adiante desde o Complexo Prisional do Curado. Assim falar em sucesso ou fracasso do PPV, sem discutir suas contradições, pode servir apenas para ocultar a vulnerabilização que ele produziu para as parcelas racializadas da população.

Nesse sentido, Biondi aponta que a participação da sociedade civil “viabiliza, por um lado, uma forma específica de levantamento de informações e, por outro,

³⁴ Algumas ações prioritárias do PPV (PERNAMBUCO, Op. cit.) de curtíssimo prazo: 1. Aumento da apreensão de armas; 2. Aumento da capacidade ostensiva da Polícia Militar; 3. Fortalecimento do combate aos Grupos de Extermínio; 4. Fortalecimento do DHPP; 5. Central de monitoramento através de câmera; 6. Integração dos Programas de Prevenção; 7. Articulação com os municípios; 8. Articulação com os poderes judiciários, legislativo e Ministério Público e 9. Transparência e comunicação.

certo controle sobre as pessoas e suas comunidades”³⁵. A autora ainda aponta para o papel criminogênico da participação popular na segurança pública, na qual, convidada a colaborar com a diminuição da violência, a população ativamente alimenta e refina a identificação de delitos e o registro dos números de ocorrências, que passarão a ter um tratamento policial, judiciário e penal. A capacidade renovada de vigilância e controle promovida pelas novas tecnologias e pela participação da sociedade civil colabora ainda para a produção de dados, de “evidências”, que justifiquem a demanda por mais investimentos em segurança, criando um círculo vicioso no qual a insegurança alimenta o orçamento da segurança, que produz mais insegurança, violação de direitos humanos e vulnerabilidade para as parcelas atingidas pela política penal. Com efeito, a ‘política pública baseada em evidências’ seleciona as evidências com as quais vai trabalhar e permite tirar de questão a discussão sobre a destinação do orçamento público, que passa a ser decidido por um conjunto de gestores dotados de critérios objetivos cientificamente produzidos, os índices criminais.

3. Complexo Prisional do Curado

O CPC, localizado no bairro do Sancho, zona oeste do Recife, é a expressão mais fidedigna do papel do PPPV no processo de encarceramento em massa que ocorreu em Pernambuco. O Complexo é formado por três presídios: o Presídio Frei Damião de Bozzano (PFDB), o Presídio

³⁵ BIONDI, Karina. Op. cit.

ASP Marcelo Francisco de Araújo (PAMFA) e o Presídio Juiz Antônio Luiz Lins de Barros (PJALLB). Serviu como ponto de concentração da maioria das pessoas privadas de liberdade (PPLs) advindas da região metropolitana de Recife (RMR), produzindo uma superlotação neste que é o maior presídio do Estado. Em setembro de 2022 a população do CPC contabilizava 6.252 pessoas para 1.819 vagas, somados os três presídios, uma proporção de 3,4 pessoas por vaga.

O Complexo não surpreende apenas pelos altos níveis de superlotação³⁶ que em si são expressão da sua crise, mas conta ainda com uma forma de gerir a prisão bem particular: são os presos que realizam trabalhos de gestão prisional de responsabilidade do Estado. Esta transferência de atividades de trabalho demarca um momento muito importante no CPC, pois ocorre uma inversão de paradigma. Ao conferir a alguns apenados o poder sobre determinados espaços e pessoas na prisão, o Estado reconhece e valida a ação desses sujeitos enquanto coparticipe na gestão prisional. A própria ideia da prisão assim se reinventa, pois a privação de liberdade na forma clássica que se articula com o Estado como único responsável pelo monopólio da violência, agora, contudo,

³⁶ “Curiosamente, em 10 anos, o Complexo Penitenciário do Curado não recebeu investimentos para adequação de suas instalações depois que foi dividido em três unidades, e que, segundo o CNJ, abrigam atualmente uma população 360% superior à capacidade”. CASTILHO, Fernando. Pernambuco deixou de investir em novas vagas nos presídios do Estado por seis anos e só voltou em 2019. *JC Online*, 25 ago. 2022. Disponível em: <<https://bitly.com/10N1B>>. Acesso em: 23 fev. 2023.

deixa de existir e os próprios apenados acabam tornando-se seus próprios carcereiros, estando ao mesmo tempo cumprindo suas sentenças e aplicando suas penas.

O chaveirismo³⁷ é o nome dado ao poder que foi concedido pelo Estado a alguns apenados, seletivamente escolhidos para a execução da função mais importante da prisão, a gestão das chaves das celas e dos pavilhões. Além de deter as chaves, o chaveiro mobiliza o trabalho de outros presos para auxílio nas atividades cotidianas, que são muitas – agente de saúde, mesário, faxineiro, auxiliar de chaveiro (segundo na ordem de comando, podendo haver mais de um nessa posição), mensageiro, o “quarto de hora” (que faz a segurança do pavilhão e impede presos de outros pavilhões de adentrem seu território).

Essas atividades são uma forma de suprir uma lacuna nos serviços essenciais que não são oferecidos de forma digna pelo Estado e, para além de gerir o espaço prisional, também servem como forma de extorquir dinheiro das PPLs que não estão na cadeia de comando, extorsão esta também operada pela intensa modificação da estrutura do presídio (favelização), baixa qualidade e/ou insuficiência da alimentação oferecida, insegurança sobre a preservação da vida e certeza de ser esquecido pelo Estado racista. Assim, muitos presos se veem obrigados a

³⁷ “Os Chaveiros são presos que exercem as funções que são prerrogativas do Estado, entre elas abrir e fechar celas, efetuar a contagem de presos, encaminhar para o serviço médico, realizar escoltas durante o deslocamento no interior do Complexo do Curado, funções delegadas pela Direção do estabelecimento.” BENEDITO, D. *A favelização do Complexo do Curado e a ilicitude da existência: uma faceta das violações de direitos humanos no sistema penitenciário brasileiro*. Dissertação (Mestrado em Direito) - Universidade de Brasília, Brasília, 2019. p. 99.

pagar valores abusivos como forma de garantir a morada (com alugueis de barracos), a comprar alimentos nas cantinas, a pagar os faxineiros determinados por cada chaveiro do pavilhão, tendo de mobilizar a vida livre, suas famílias e amigos, para acessar itens básicos como roupa, mesa, banho e higiene não oferecidos pelo Estado, o que resulta em inúmeras formas de mercantilizar a privação de liberdade, de fazer essa incidir fortemente sobre a vida livre, produzindo graves violações dos direitos humanos de presos e familiares.

O CPC tem uma história recorrente de violações aos direitos humanos, tendo sido colocado no banco dos réus pela força da sociedade civil e por meio de inúmeras denúncias contra essa instituição³⁸. Estas chegaram aos órgãos internacionais como a Comissão Interamericana de Direitos Humanos (Comissão IDH)³⁹, determinando ao governo brasileiro ações para mitigar as várias violações que seguem sendo infringidas. Após anos sem ações efetivas que procurassem resolver os problemas existentes

³⁸ Denúncias apresentadas na CIDH por grupos que conheciam a realidade do Complexo Prisional do Curado, como as organizações Justiça Global, Clínica Internacional de Direitos Humanos da Universidade de Harvard, Pastoral Carcerária de Pernambuco, Serviço Ecumênico de Militância nas Prisões e Pastoral Carcerária Nacional. A ação ajuizada colocou o Estado de Pernambuco como réu, o qual teve que apresentar respostas frente a todas as violações dos direitos humanos ocorridas dentro do Complexo do Curado.

³⁹ “Em 09/04/14, a CIDH considerou a situação de extrema gravidade e urgência, com risco iminente de danos irreparáveis aos direitos à vida e integridade física dos presos do Complexo Prisional do Curado e das outras pessoas presentes na unidade prisional (servidores e visitantes) e acionou os mecanismos de medidas provisórias na Corte Interamericana de Direitos Humanos, que foram outorgadas por meio da Resolução de 22/05/2014” BENEDITO, D. Op. cit.

no Curado⁴⁰, o Brasil foi mais de uma vez para o banco do réu deste tribunal internacional, tendo de responder quais medidas iria tomar para a garantia dos direitos humanos daquelas pessoas privadas de liberdade.

Em agosto de 2022, a partir de uma correição extraordinária realizada pelo CNJ, a Corregedora Nacional de Justiça ministra Maria Thereza Moura reconheceu e reiterou a realidade já denunciada do CPC, contudo, foi a primeira a produzir um documento estatal que demandassem ações práticas e imediatas, em regime de urgência, para sua efetivação. Se estabeleceu como prioridades metas de curto prazo, como a redução de 70% da população carcerária no prazo de 8 meses, a revisão processual de todas as pessoas atualmente custodiadas no Complexo, a não transferência de PPLs do Complexo para outras unidades superlotadas, a formação de um grupo de representantes do judiciário (juízes, desembargadores e promotores) para realização de visitas quinzenais nas unidades, entre outras.

A forma do Estado de Pernambuco responder as determinações da Corregedoria é um exemplo de como o Estado se utiliza da burocracia como maneira de

⁴⁰ Reportagem sobre o Tribunal de Justiça de Pernambuco e sua ação em relação as Medidas Provisórias da Corte IDH: “É público e notório que o Complexo Prisional do Curado não reúne condições satisfatórias às pessoas ali encarceradas. A Corte Interamericana de Direitos Humanos (Corte IDH) determinou a modificação do atual estado de coisas. Algumas melhorias foram feitas desde 2011, quando foi editada a primeira medida cautelar, mas não foram suficientes para a resolução do problema”. GUERRA, Raphael. Veja imagens chocantes das condições dos presos em Complexo Prisional de Pernambuco, *JC Online*, 25 ago. 2022. Disponível em: <<https://bityli.com/Gy6Eq>>. Acesso em: 28 fev. 2023.

escamotear as ações que ele próprio produz. Quanto à primeira medida colocada pela magistrada, a redução de 70% da população privada de liberdade do Curado, um mês após a correição do CNJ, o presídio PFDB, o mais notável das três unidades em termos de superlotação e violência, iniciou seu processo de redução da população carcerária com o objetivo de construir novos espaços e aumentar o número de vagas. Entretanto, ao proceder com as transferências, alegando a necessidade de aumento do número de vagas para enfrentamento da superlotação, a administração da unidade transferiu compulsoriamente e sem revisão processual seus presos para outras unidades também superlotadas. O Estado se utilizou de transferências compulsórias para mudar o problema da superlotação apenas espacialmente, transferindo em torno de 800 pessoas para presídios da RMR e agreste, portanto, deslocando para unidades mais longes das famílias, impactando negativamente nas condições de cumprimento de penas das pessoas privadas de liberdade.

Nesse sentido, em todas as tentativas realizadas pelo Estado para resolver o problema que se tornou o CPC, nenhuma conseguiu ter efetividade em relação a acabar com a crise produzida, em verdade é possível ver um aprofundamento das várias violações dos direitos humanos. Desde 2011 quando se iniciaram as primeiras denúncias na Comissão IDH, até sua última resolução em 2018, é possível elencar as ações promovidas pelo Estado e perceber estas agravaram o problema, tendo que chegar até a correição do CNJ em 2022 para se construir um plano

de ação de forma hierarquizada. Todavia já é possível compreender que, no momento da sua efetivação, a burocracia encontra brechas que permitem o seguimento desta bola de neve, que produzirá novos problemas sociais, afinal, desencarcerar não parece ser uma opção.

O Complexo Prisional do Curado é expressão da crise anunciada neste ensaio, a política penal produz prisões para determinadas parcelas da população, racializadas e socialmente desclassificadas, fazendo das prisões uma ferramenta da necropolítica e da constituição de um Estado de caráter penal com vias a controlar e punir grande parte da população policiável, mesmo aquela além do prédio-prisão.

4. Patronato Penitenciário de Pernambuco (PPPe)

Órgão de execução da política penal hoje pertencente à Secretaria de Justiça e Direitos Humanos (SJDH), está inserido na estrutura da Secretaria Executiva de Justiça e Promoção dos Direitos do Consumidor (SEJPDC). O Patronato foi criado em 2011 e é responsável pela gestão e fiscalização de PPL em progressão a regimes menos restritivos. Nesse tipo de regime penal, os condenados não estão mais atrás das grades, pois deixaram os regimes fechado e o semiaberto e progrediram para o regime aberto ou, ainda, receberam o livramento condicional. Atualmente, essa é a condição de dois quintos da população carcerária pernambucana, o que significa que uma parte substancial dos atingidos pela política penal já se encontram, a um só tempo, penalizados e em liberdade, ou melhor, penalizados fora das penitenciárias.

O Patronato está previsto no artigo 78, da Lei de Execução Penal (LEP) 7.210/1984, como órgão público ou privado. Em Pernambuco, foi instituído apenas em 2011, pela Lei 14.522/2011, vinculado às mudanças promovidas pelo PPV e substituiu a antiga Chefia de Apoio a Egressos e Liberados (CAEL)⁴¹. Assim como a CAEL, o Patronato é responsável por acompanhar os egressos e suas famílias, prestar assistência psicossocial e fomentar a ressocialização por meio da educação e da capacitação para o trabalho⁴².

Mensalmente algumas das mais de 15 mil pessoas *assinando* em Pernambuco têm de comparecer ao número 141 da rua Floriano Peixoto, no bairro São José, para passarem pelo setor de fiscalização do Patronato Penitenciário, conforme calendário preestabelecido pelo órgão. Esse número pode chegar a aproximadamente 800 pessoas por dia, como verificamos em pesquisa de campo, momento no qual se formam longas e demoradas filas

⁴¹ Segundo o site da SERES/SJDH: [...] tem como atribuição assistir e acompanhar os sentenciados Egressos e Liberados apenados (as) em Regime Aberto, em Liberdade Vigia da e Indultados provenientes do Sistema Penitenciário do Estado de Pernambuco. Sua proposta é diminuir a incidência criminal, através de um processo de inclusão social dos sentenciados(as) pela mudança comportamental, oferecendo perspectivas de crescimento profissional tendo como ponto de partida a aprendizagem de condutas e atividades que estejam de acordo com as normas e exigências de convívio social. PERNANBUCO. Secretaria Executiva de Ressocialização. Disponível em: <<https://bityli.com/Zwc47>>. Acesso em: 24 maio 2022.

⁴² PERNAMBUCO, Lei 14.522/2011, Art. 1 - [...] objetivo de fiscalizar o cumprimento das regras impostas como condição à liberdade vigia da, ao livramento condicional e ao regime aberto de egressos dos estabelecimentos prisionais, bem como prestar-lhes assistência integral, compreendendo as esferas jurídica, psicológica, social, pedagógica e cultural, com vistas à diminuição da reincidência criminal.

de homens e mulheres que aguardam sua vez de prestar contas ao setor de fiscalização, que não conta com mais de 10 funcionários. Nos dias de assinatura obrigatória também se pode buscar atendimentos nos setores jurídico, psicossocial, educacional e de empregabilidade.

Além da unidade de Recife, responsável por toda a RMR, o Patronato conta ainda com núcleos em Caruaru e Santa Cruz do Capibaribe, no Agreste, e Petrolina, no Sertão, somando um total 15.187 pessoas *assinando* em dezembro de 2022. A este contingente se somam os presos e presas nos regimes fechado e semiaberto, aproximadamente 36.210 pessoas, segundo o Banco Nacional de Mandados de Prisão⁴³ (BNMP, 2022) do CNJ. O total de adultos atingidos pela política penal é duplicado, portanto ao se somar aos presos no fechado e semiaberto as pessoas atingidas por outras formas de penalização, como os que *assinam* no Patronato e outros 15.271 mandados de prisão pendentes de cumprimento, somatória de foragidos (1.748) e procurados (12.824). O conjunto desses dados dão a magnitude da questão penal na contemporaneidade, do confinamento e da relação entre cárcere e vida “liberta”, ou melhor, ainda não encarcerada (foragidos e procurados), ou não mais encarcerados, porém ainda penalizados (Patronato). Nesse sentido, importa destacar que entre as mais de 15 mil pessoas *assinando* no Patronato Penitenciário, aproximadamente 12.282 estão cumprindo suas penas no Regime Aberto (RA) e outras

⁴³ BRASIL. Conselho Nacional e Justiça. Disponível em: <<https://bi-tyli.com/m8dTP>>. Acesso em: 28 fev. 2023.

2.905 em Livramento Condicional (LC), o que significa que essas pessoas muito provavelmente estiveram sob regime fechado em algum momento.

Os dados aqui apresentados nos permitem refletir sobre as diversas expressões do *continuum punitivo*⁴⁴ que se forma entre o cárcere e a vida livre, mais especificamente sobre as periferias metropolitanas e as populações racializadas. Tal conceito permite abarcar a multiplicidade de fluxos que atravessam o cárcere e são tornados objetos privilegiados de governo.

Com Foucault, podemos compreender as prisões como dispositivos de governo que incidem sobre parcelas cada vez maiores da população e, como dissemos, tanto dentro como fora das prisões. Esses fluxos a serem governados incluem aqueles internos ao perímetro institucional das cadeias e os que articulam o conjunto das agências do sistema jurídico e penal, assim como egressos, penalizados em liberdade e familiares. Incluem também outras dinâmicas “fundamentais não só à manutenção das rotinas prisionais como também à própria expansão do encarceramento”⁴⁵, como parece ser o caso do PPV e da articulação de diversas políticas públicas em torno da política penal. Assim, o conceito de *continuum punitivo* nos ajuda a abordar a ampliação do encarceramento tanto do ponto de vista da expansão do parque penitenciário, que pode ser um desdobramento do esvaziamento do CPC determinado pelo CNJ, como da projeção da gestão

⁴⁴ GODOI, Rafael. *Fluxos em cadeia: prisões em São Paulo na virada dos tempos*. São Paulo: Boitempo, 2017. p.17

⁴⁵ Ibid.

penal sobre a vida livre, incluindo os desafios de gestão e fiscalização dos presos pelo Patronato e o papel vital dos familiares na reprodução de seus parentes presos, dadas a deterioração das condições de cumprimento de pena que aqui viemos apresentando.

Conclusão

A partir da análise crítica sobre duas instituições da política penal, o Complexo Prisional do Curado e o Patronato Penitenciário de Pernambuco, em correlação com o Plano Estadual de Segurança Pública Pacto Pela Vida, torna-se possível observar localmente aquilo que hodierno tem sido descrito como a consolidação de um Estado de caráter penal. Conclui-se que essas instituições estatais, articuladas pela referida política pública, logram produzir um nível tal de punição e confinamento que alcançam mesmo a vida livre. Utilizando-se da necropolítica como forma de gerir corpos racialmente determinados e socialmente descartabilizados, o Estado promove uma economia dos direitos suspensos onde a exceção se tornou a regra, engendrando um genocídio na forma de vulnerabilizações múltiplas, de fazer matar ou deixar morrer grandes parcelas da população, englobadas em políticas públicas de cunho penalizante.

Outro aspecto que nos parece importante para qualificar a questão que aqui colocamos, qual seja, a crise do trabalho e a descartabilidade, diz respeito a sobrevivitização de egressos do sistema prisional, ou nem tão egressos assim, como os que ainda cumprem pena no

Patronato. Em nossas pesquisas de campo nos deparamos com muitas pessoas que permanecerão *assinando* por mais de uma década, indicando que o tempo de cadeia em condições torturantes e sub-humanas não é suficiente para fazer cessar a pena. Ainda na vigência do PPV e da meta de redução dos crimes violentos letais intencionais em 12% ao ano, as pessoas que sobreviveram ao cárcere e hoje se encontram penalizadas no Patronato corresponderam a 10% dos CVLI na RMR em 2021⁴⁶, ou seja, o encarceramento em massa produzido nos últimos 15 anos produziu também os sujeitos matáveis que vão compor a meta de mortes violentas a serem diminuídas. Junto aos dados do Atlas da Violência 2021⁴⁷, a sobrevivitização de reeducandos do Patronato e o aumento da violência policial letal contra negros⁴⁸ parecem apontar para um refino do recorte racial das vítimas de morte violentas, direcionando para o genocídio da juventude negra, pobre e periférica. Enquanto houve queda de 33% no número absoluto de vítimas não negras, o número de negros assassinados aumentou 1,6% em 2019. No mesmo período, a taxa de homicídio para

⁴⁶ PERNANBUCO. Estatísticas da Criminalidade Violenta em Pernambuco 2021. Disponível em: <<https://bityli.com/g0S2F>>. Acesso em: 27 fev. 23.

⁴⁷ CERQUEIRA, Daniel Ricardo de Castro et al. *Atlas da Violência 2021*. São Paulo: Fórum Brasileiro de Segurança Pública, 2021.

⁴⁸ Negros foram 96,1% dos mortos pelas polícias em PE em 2021, enquanto compõe 67,8% da população. VELASCO, Clara; FEITOSA JR., Alessandro; GRANDIN, Felipe. 11 estados não divulgam dados completos de raça de mortos pela polícia; números disponíveis mostram que mais de 80% das vítimas são negras, *Portal G1*, 4 maio 2022. Disponível em: <<https://bityli.com/gFR4u>>. Acesso em 24 fev. 2023.

negros foi 29,2/100 mil habitantes, enquanto para não negros foi 11,2/100 mil, ou seja, a chance de um negro ser assassinato é 2,6 vezes maior que um não negro.

Retomando Biondi, uma perspectiva não estadocêntrica de análise poderá ver maiores contradições onde outros estudos encontraram sucesso ou fracasso de maneira isolada, permitindo um tratamento mais rigoroso dos efeitos de vulnerabilização da cidadania e dos direitos humanos mesmo daquelas políticas que, a princípio, enunciavam a garantia de direitos e a prevenção da violência. Para isso é necessário incluir na análise o contexto ampliado das transformações sociais, que aqui brevemente apontamos pelas mudanças do padrão de territorialização das relações capitalistas, que tem no confinamento um ponto chave e uma inflexão histórica. Também é de suma importância enfrentar as desigualdades raciais e o papel, oculto, da violência racial naquilo que é tido como modernização do Estado.

Referências bibliográficas

AUGUSTO, Acácio. Para além da prisão-prédio: as periferias como campos de concentração a céu aberto. *Cader-nos Metrópole*. v. 12, n.23, p. 263-276, 2010.

BIONDI, Karina. A produção do crime no Estado do Maranhão, Brasil. *AVÁ (POSADAS)*, 2021, v. 38, p. 167-186.

BENEDITO, D. *A favelização do Complexo do Curado e a ilicitude da existência: uma faceta das violações de direitos humanos no sistema penitenciário brasileiro*. 2019. Dissertação (Mestrado em Direito) - Universidade de Brasília, Brasília, 2019.

BORGES, Juliana. *Encarceramento em massa*. São Paulo: Sueli Carneiro; Pólen, 2019.

CASTILHO, Fernando. Pernambuco deixou de investir em novas vagas nos presídios do Estado por seis anos e só voltou em 2019. *JC Online*, 25 ago. 22.

CERQUEIRA, Daniel Ricardo de Castro et al. *Atlas da violência 2020*. Rio de Janeiro: Ipea; FBSP, 2020.

CERQUEIRA, Daniel Ricardo de Castro et al. *Atlas da Violência 2021*. São Paulo: Fórum Brasileiro de Segurança Pública, 2021.

KURZ, Robert. O colapso da modernização. São Paulo: Paz e Terra, 1992.

LEITE, Ana Carolina Gonçalves. *O campesinato no Vale do Jequitinhonha: da sua formação no processo de imposição do trabalho à crise da (sua) reprodução capitalista*. 2015. Tese de doutorado (Doutorado em Geografia Humana) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2015.

LEITE, Ana Carolina Gonçalves; GIAVAROTTI, Daniel Manzione. Padrão territorial e crise do trabalho: o confinamento como forma de territorialização das relações sociais capitalistas contemporâneas. *Cuadernos de Geografía: Revista Colombiana de Geografía*. v.29, n.1, p. 32-50, 2020.

FOUCAULT, Michel. *Vigiar e punir: história da violência nas prisões*. Tradução de Raquel Ramallete. São Paulo: Vozes, 2001.

GAUDEMAR, Jean-Paul de. *Mobilidade do trabalho e acumulação do capital*. Lisboa: Estampa, 1977.

GODOI, R. *Fluxos em cadeia: prisões em São Paulo na virada dos tempos*. São Paulo: Boitempo, 2017.

GUERRA, Raphael. Veja imagens chocantes das condições dos presos em Complexo Prisional de Pernambuco, JC Online, 25 ago. 2022.

RUSCHE, Georg; KIRCHHEIMER, Otto. *Punição e estrutura social*. Rio de Janeiro: Revan, 2004.

MARX, Karl. *O capital: crítica da economia política*. v. 3. Tomo 1. São Paulo: Abril Cultural, 1986.

MBEMBE, Achille. *Necropolítica*. Tradução de Renata Santini. São Paulo: n-1 edições, 2018.

OLIVEIRA, Francisco de. *Elegia para uma re(li)gião: Sude-ne, nordeste; planejamento e conflito de classes*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1987.

RATTON, José Luiz; GALVÃO, Clarissa; FERNANDEZ, Michelle. *O Pacto Pela Vida e a redução de homicídios em Pernambuco*. Rio de Janeiro: Instituto Igarapé. 2014.

RIBEIRO, Clara Lemme. *Gênero e mobilidade do trabalho: bolivianas trabalhadoras na indústria de confecção de São Paulo*. 2019. Dissertação (Mestrado em Geografia Humana) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2019.

RUSCHE, Georg; KIRCHHEIMER, Otto. *Punição e estrutura social*. Rio de Janeiro: Revan Editora, 2004.

SAPORI, Luís Flávio; SOARES, Gláucio Ary Dillon. *Por que cresce a violência no Brasil?* Belo Horizonte: Autêntica, 2014.

SASSEN, Saskia. *Expulsões: brutalidade e complexidade na economia global*. São Paulo: Paz e Terra, 2016.

SILVA, Renato Henrique Oliveira da. *Da crise do presídio do Recife à emergência do Complexo Prisional do Curado*. 2022. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Geografia) - Universidade Federal de Pernambuco, 2022.

SILVEIRA NETO, Raul da Mota; RATTON, José Luiz; MENEZES, Tatiane Almeida de; MONTEIRO, Circe Maria Gama. Políticas públicas e redução da criminalidade: uma avaliação do programa Pacto pela Vida do Estado de Pernambuco. *Economia Aplicada*. v. 26, n. 2, p. 175-202, 2022.

SCHOLZ, Roswitha. A nova crítica social e o problema das diferenças: disparidades económicas, racismo e individualização pós-moderna. Algumas teses sobre o valor-dissociação na era da globalização. *Revista Exit!* v.1, n. 1, 2004.

VELASCO, Clara; FEITOSA JR., Alessandro; GRANDIN, Felipe. 11 estados não divulgam dados completos de raça de mortos pela polícia; números disponíveis mostram que mais de 80% das vítimas são negras, *Portal G1*, 4 maio 2022.

WACQUANT, Loïc. Da escravidão ao encarceramento em massa. *New Left Review*, n. 13, p. 38-58, 2002.

ZALUAR, Alba. *A Máquina e a revolta*. São Paulo, Brasiliense, 1985.

ZAVERUCHA, Jorge; DA NÓBREGA JR., José Maria Pereira. O Pacto pela Vida, os tomadores de decisão e a redução da violência homicida em Pernambuco. *Dilemas - Revista de Estudos de Conflito e Controle Social*, v.8, n.2, p. 235-252, 2015.

Curta! Diversidade!: inflexões entre educação, direitos humanos e cidadania

Manuela de Carvalho Rodrigues*

Manuela Rocha**

Carla Ladeira Pimentel Águas***

Iraima Lugo Montilla****

O futuro é uma invenção. Uma convenção. Mas ele pode ser o que a gente escolher fazer juntos (Ailton Krenak)¹

Introdução

O debate acerca das conexões entre educação, direitos humanos e cidadania, e seus sentidos, não é uma novidade. Em 1994, Frei Betto convidava a repensar o conceito de cidadania, na sua relação com a educação e os

**** Doutora pelo Programa de Política Científica e Tecnológica do Instituto de Geociências da Universidade Estadual de Campinas.

*** Pós-doutoranda do Departamento de Política Científica e Tecnológica do Instituto de Geociências da Universidade Estadual de Campinas, bolsista do Programa Nacional de Pós-Doutorado (PNPD/Capes), doutora pelo Programa de Doutorado em Pós-Colonialismos e Cidadania Global, Universidade de Coimbra, Portugal.

** Doutoranda e mestra em Política Científica e Tecnológica do Instituto de Geociências da Universidade Estadual de Campinas, bolsista da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES).

* Professora efetiva do Instituto Federal de Minas Gerais, Campus Formiga-MG. Doutora em Política Científica e Tecnológica pela Universidade Federal de Campinas. Mestre e Bacharel em Direito pela Faculdade de Direito do Sul de Minas.

¹ KRENAK, Ailton. 2023 vai ser o que você fizer. *The Intercept Brasil*, 29 de dezembro de 2022. Disponível em: <<https://www.intercept.com.br/2022/12/29/2023-vai-ser-o-que-voce-fizer/>>. Acesso em: 03 abr. 2023

direitos humanos, afirmando que era necessário superar as concepções idealistas e positivistas de direitos humanos, a partir de uma noção de educação transformadora – baseada na pedagogia da indignação – rumo a um conceito de cidadania que não se resumisse ao mero direito de propriedade².

Quase 10 anos depois, Luís Alberto Warat retomou esse desafio. Argumentou que a inclusão social e a efetivação de vivências cidadãs demandavam novos sentidos de direitos humanos, educação e cidadania³. Defendeu um programa educacional capaz de educar com e para a alteridade (como capacidade de olhar para o outro percebendo-o, sem querer eliminá-lo), abrindo caminho para que a cidadania fosse algo mais do que a mera cidadania formal⁴.

Este capítulo retorna a esse lugar de reflexão. Objetiva apresentar o minicurso “CURTA! Diversidade!” como uma experiência que permitiu discutir as inflexões entre Educação, Cidadania e Direitos Humanos, em um momento em que o modelo de vida ocidental hegemônico parece estar em xeque diante do iminente colapso ambiental, do contexto de desinformação e da vigilante

² FREI BETTO. Educação em Direitos Humanos. *Acervo do Centro de Referência Paulo Freire*, 1994. Disponível em: <http://acervo.paulofreire.org:8080/jspui/bitstream/7891/2831/1/FPF_PTPF_01_0165.pdf>. Acesso em: 20 fev. 2023.

³ WARAT, Luís Alberto. Educação, direitos humanos, cidadania e exclusão social: Fundamentos preliminares para uma tentativa de refundação. *Portal do Ministério da Educação*, 2003. Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/sesu/arquivos/pdf/educacaodireitoshumanos.pdf>>. Acesso em: 17 fev. 2023.

⁴ Ibid.

ação da tecnologia. Adota a perspectiva decolonial⁵, argumentando que esta perspectiva permite transformar o olhar sobre o outro e remodelar os sentidos de educação, direitos humanos e cidadania para além das fronteiras desenhadas pela racionalidade moderna, cuja lógica se mantém, ainda que com diferentes contornos, na estrutura hegemônica do capitalismo neoliberal.

O “CURTA!Diversidade!” foi um minicurso oferecido pelo Instituto Federal de Minas Gerais, Campus Formiga, nos dias 20 e 21 de outubro de 2022, integrando a XI Jornada de Educação, Ciência e Tecnologia (JECT)⁶. Consistiu em debater arranjos sociais e formas de resistência ao modelo capitalista, aliando a exibição de filmes curtas-metragens com discussões sobre temáticas relativas aos direitos humanos e à cidadania, como: resistência e organização quilombola; agrobiodiversidade; redes de cooperação e solidariedade e formas de resistência d@s trabalhador@s urbanos. Objetivou ampliar o debate sobre diversidade,

⁵ QUIJANO, Aníbal. Colonialidade do poder e classificação social. In: SANTOS, Boaventura de Sousa; MENESES, Maria Paula (orgs.), *Epistemologias do Sul*. Coimbra: Almedina, 2009. p. 73-117. MIGNOLO, Walter. La razón postcolonial: herencias coloniales y teorías postcoloniales. *Revista Chilena de Literatura*, n. 47, p. 91-114, 2016. GROSFOGUEL, Ramón. Para descolonizar os estudos de economia política e os estudos pós-coloniais: transmodernidade, pensamento de fronteira e colonialidade global. *Revista Crítica de Ciências Sociais*, 80, p.115-147, 2008.

⁶ O evento faz parte da Semana Nacional de Ciência e Tecnologia (SNCT), instituída pelo Decreto de 9 de junho de 2004. cf. BRASIL. *Decreto de 9 de junho de 2004*. Institui a Semana de Ciência e Tecnologia. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/dnn/dnn10204.htm>. Acesso em: 01 fev. 2023.

colocando temas de direitos humanos diretamente em discussão para provocar a imaginação e a ação sobre outros mundos possíveis.

A primeira parte deste texto traz um panorama abrangente das discussões sobre educação, cidadania e direitos humanos, com a finalidade de contextualizar @ leitor@. Em seguida, será apresentada a perspectiva decolonial, que constitui o marco teórico deste capítulo e, finalmente, o “CURTA!Diversidade!” como uma experiência de reimaginação e ressignificação dos mundos possíveis, uma janela para um outro olhar sobre relações e interconexões entre educação, cidadania e direitos humanos.

1. Educação, Direitos Humanos e Cidadania: onde estamos?

O entrelaçamento entre educação e direitos humanos caminhou em sintonia com a emergência e a transformação dos sistemas de promoção e proteção de Direitos Humanos, tanto na esfera internacional como na esfera nacional. Acompanhou o surgimento da Organização das Nações Unidas (ONU), da Declaração Universal dos Direitos Humanos (DUDH) e dos demais pactos correlacionados⁷. Uma primeira aproximação entre educação e direitos humanos pode ser vista no preâmbulo da DUDH, na qual o ensino e a educação aparecem como ferramentas para a

⁷ PIOVESAN, Flávia; FACHIN, Melina Girardi. Educação em Direitos Humanos no Brasil: desafios e perspectivas. *Revista Jurídica da Presidência*, v. 19, n. 117, p. 20-38, 2017.

promoção dos Direitos Humanos⁸. No âmbito interno, esse entrelaçamento aparece na luta contra a ditadura militar, por meio da educação popular e não-formal, em um momento histórico em que a educação se transforma em arma de mobilização e organização social⁹. As lutas sociais de diversos grupos desembocaram na Constituição de 1988, que consagra a educação como direito fundamental, relacionando-a com o preparo para a cidadania¹⁰.

A partir dos anos 1990, as interrelações entre os conceitos e seus sentidos passa a ser abordada desde uma perspectiva de uma educação em direitos humanos¹¹. Esse tema ganha maior relevância depois da II Conferência Internacional em Direitos Humanos, em Viena, em 1993, e consolida-se como tema internacional após a Declaração da Década da Educação em Direitos Humanos, pela ONU. Existem diversos documentos internacionais¹², com

⁸ ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. *Preâmbulo*. Declaração Universal dos Direitos Humanos. Disponível em: < <https://www.unicef.org/brazil/declaracao-universal-dos-direitos-humanos>>. Acesso em: 17 fev. 2023

⁹ ZENAIDE, Maria de Nazaré Tavares. Linha do tempo da educação em direitos humanos na América Latina. In: RONDINO, Ana Maria et. al. (org.). *Cultura e educação em direitos humanos na América Latina*. Campina Grande: CCTA, 2016. p. 39-91.

¹⁰ Art. 205. A educação, direito de todos e dever do Estado e da família, será promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho. BRASIL. *Constituição Federal*. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 20 fev. 2023

¹¹ PIOVESAN, Flávia; FACHIN, Melina Girardi. Op. Cit.

¹² Apenas para citar alguns: Declaração da Década das Nações Unidas para Educação em matéria de Direitos Humanos (1995); o Programa Mundial para Educação em Direitos Humanos (2004 -2019), Declara-

destaque para o Programa Mundial para Educação em Direitos Humanos, que reforça a ideia de que a educação em direitos humanos deve ser vista como parte do direito à educação¹³. Além disso, expressa-se no âmbito internacional a noção de que a educação em direitos humanos visa ao empoderamento dos sujeitos e grupos vulneráveis contra a opressão e a injustiça¹⁴, aproximando as noções de direitos humanos e cidadania.

No Brasil, a segunda metade da década de 1990 e a primeira década dos anos 2000 correspondem ao período de institucionalização do tema, incentivada pelos marcos normativos internacionais¹⁵. O Estado, em conjunto com outras organizações da sociedade civil - escolas, Organizações Não Governamentais (ONGs), mídia - formataram uma política pública de educação em direitos humanos e cidadania¹⁶, considerando o contexto local, a partir do Plano Nacional de Educação em Direitos

ção das Nações Unidas sobre a educação e a formação em direitos humanos (2011). PIOVESAN, Flávia; FACHIN, Melina Girardi. Op. cit.

¹³ ONU. *Programa mundial para educação em direitos Humanos*. Disponível em: <http://www.dhnet.org.br/dados/textos/edh/br/plano_acao_programa_mundial_edh_pt.pdf>. Acesso em: 03 abr. 2023

¹⁴ Ibid.

¹⁵ ZENAIDE, Maria de Nazaré Tavares. Op. Cit.

¹⁶ Destaca-se o papel da Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização, Diversidade e Inclusão (SECADI) e do Comitê Nacional de Educação em Direitos Humanos criado em 2003 com o principal objetivo de formatar o Plano Nacional de Educação em Direitos Humanos. Cf. INSTITUTO AURORA. *Panorama da Educação em Direitos Humanos no Brasil: o biênio 2019-2020 e a Perspectiva Futura*, 2021. Disponível em: <<https://institutoaurora.org/wp-content/uploads/2021/04/Relato%CC%81rio-EDH-pt-br-compactado.pdf>>. Acesso em: 20 fev. 2023.

Humanos e das Diretrizes Nacionais de Educação em Direitos Humanos, além do Pacto Universitário para Educação em Direitos Humanos¹⁷. Internamente, a relação com a cidadania é ainda mais evidente, pois no período da redemocratização esteve ligada à luta por direitos e participação política. Posteriormente, assumiu viés de denúncia da injustiça social e das invisibilidades estruturais¹⁸.

A institucionalização foi importante para garantir a curricularização de conteúdos de direitos humanos nas escolas, nos diversos graus de formação e para destacar o papel de diversos profissionais, como jornalistas, servidor@s públicos e professor@s. Contribuiu para desenvolver uma noção de cidadania relacionada ao respeito aos direitos humanos, tanto na educação formal como não-formal¹⁹. Contudo, sofreu uma desaceleração a partir da segunda metade da década de 2010, resultando na desarticulação das políticas públicas existentes²⁰. A

¹⁷ Ibid.

¹⁸ ZENAIDE, Maria de Nazaré Tavares. Op. Cit.

¹⁹ MONTEIRO. Ainda Maria; TAVARES, Celma. Educação em direitos humanos no Brasil: contexto, processo de desenvolvimento, conquistas e limites. *Educação*, v. 36, n. 1, p. 50-58, 2013.

²⁰ Segundo o Panorama realizado pelo Instituto Aurora, os quatro anos de governo de Jair Bolsonaro foram representativos da desarticulação da Educação em Direitos Humanos institucional que já vinha ocorrendo no Brasil. Ao longo da última década, diversos comitês estaduais deixaram de atuar, a Secadi foi encerrada, o Pacto Universitário pela Educação em Direitos Humanos foi descontinuado e o Comitê Nacional de Educação em Direitos Humanos foi extinto. cf. INSTITUTO AURORA. Panorama Educação em Direitos Humanos no Brasil o biênio 2021-2022, 2022. Disponível em: <<https://drive.google.com/file/d/1Jd8sP0KHLL7nRz0f3TxpRsZaVJMWPzD4/view>>. Acesso em: 20 fev. 2023. Em 2023, com a mudança no governo federal, foi

noção de que o Brasil chegaria por essa via a um modelo de educação transformadora, capaz de ampliar a cidadania real, deu lugar à atuação de movimentos sociais de formas mais rizomáticas e descentralizadas²¹.

A afirmação dos direitos humanos como caminho para uma cidadania ativa e transformadora, fixada nos documentos normativos, ainda contrasta com uma realidade excludente. Um olhar ao redor revela a crise de um modelo de produção e reprodução da vida e, novamente, convida ao exercício de reimaginar os sentidos de educação, direitos humanos e cidadania, para compreender as diversas formas de ver e de viver a realidade, percebendo e imaginando mundos possíveis.

2. A Decolonialidade: remodelando práticas e sentidos possíveis

Nos anos 1990, um conjunto de pensadores latino-americanos, criou o projeto Modernidade/Colonialidade – que se dispôs a discutir a modernidade desde sua face oculta de dominação, colocada em prática a partir da expansão europeia²². O foco do grupo foi refletir sobre as

criado o Ministério dos Direitos Humanos e da Cidadania que ficou responsável pela pasta e apresenta como principais ações e programas em seu site o Plano Nacional de Educação em Direitos Humanos, as Diretrizes Nacionais para Educação em Direitos Humanos e a o Programa Nacional de Educação Continuada em Direitos Humanos. Disponível em: <<https://www.gov.br/mdh/pt-br/navegue-por-temas/educacao-em-direitos-humanos>>. Acesso em: 21 fev.2023.

²¹ INSTITUTO AURORA. *Panorama da Educação em Direitos Humanos no Brasil: o biênio 2019-2020 e a Perspectiva Futura*. Op. cit.

²² RESTREPO, Eduardo; ROJAS, Axel. *Inflexión decolonial: fuentes, conceptos y cuestionamientos*. Popayán: Universidad del Cauca, 2010.

continuidades do sistema colonial, a partir de processos de perpetuação de relações desiguais de poder, desde uma perspectiva multidisciplinar e em interação com outras correntes teóricas²³.

Mignolo descreveu o colonialismo a partir da constituição geopolítica e geo-histórica da modernidade ocidental, abrangendo suas configurações econômicas, políticas e intelectuais. O contramoderno torna-se um lugar de naturalização de uma ordem mundial segmentada entre o Oriente e Ocidente, o “eu” e o “outro”, o civilizado e o bárbaro. Uma lógica que se estende no decorrer do tempo²⁴. Maldonado-Torres, por sua vez, afirma que o problema do século XXI é, em grande parte, centrado no empobrecimento de populações racializadas, na invasão dos seus territórios e no triunfo da expansão da lógica do capital pelo mundo²⁵.

As continuidades entre o sistema colonial e a atualidade foram denominadas por Aníbal Quijano como “colonialidades”, que operam nos diferentes planos da existência subjetiva e social. A “colonialidade do poder” refere-se às relações de dominação estabelecidas e perpetuadas a partir da expansão europeia, figurando como um eixo estruturante da formatação do sistema-mundo. A “colonialidade do ser” assenta sobre as subjetividades, atuando a partir da naturalização da

²³ Tais como os Estudos Pós-Coloniais, os Estudos Subalternos e teorias feministas.

²⁴ MIGNOLO, Walter. Op. cit.

²⁵ MALDONADO-TORRES, Nelson. La descolonización y el giro des-colonial. Comentario Internacional. *Revista del Centro Andino de Estudios Internacionales*, n. 7, p. 65-78, 2006/2007.

hierarquia entre os sujeitos, a exemplo do racismo. Já a “colonialidade do saber” incide no plano epistemológico, definindo uma hierarquia entre conhecimentos, segundo critérios de validação hegemônicos²⁶.

No que se refere à hierarquia entre os saberes, segundo Santos, Meneses e Nunes, a transformação da ciência em única forma de conhecimento válido foi um processo longo e controverso, baseado em um suposto universalismo e objetividade²⁷. Para Grosfoguel, os saberes ocidentais geraram um mito de conhecimento universal e verdadeiro ao nublarem as ligações entre o sujeito da enunciação e o seu lugar epistêmico²⁸:

O lugar epistêmico étnico-racial/sexual/de gênero e o sujeito enunciador encontram-se, sempre, desvinculados. [...] Ao esconder o lugar do sujeito da enunciação, a dominação e a expansão coloniais europeias/euro-americanas conseguiram construir por todo o globo uma hierarquia de conhecimento superior e inferior e, consequentemente, de povos superiores e inferiores²⁹.

²⁶ QUIJANO, Aníbal. Op. cit.

²⁷ SANTOS, Boaventura de Sousa; MENESES, Maria Paula; NUNES, João Arriscado. Introdução: Para ampliar o cânone da ciência: a diversidade epistemológica do mundo. In: SANTOS, Boaventura (org.). *Semear outras soluções: os caminhos da biodiversidade e dos conhecimentos rivais*. Porto: Afrontamento, 2004. p. 19-101.

²⁸ GROSGOUEL, Ramón. Op. cit.

²⁹ Ibid., p. 119-120.

Os teóricos da modernidade/colonialidade propõem o enfrentamento da exclusão dos modos de vida do Sul global e seus saberes por meio da ideia de giro decolonial³⁰.

Maldonado-Torres explica que o giro decolonial se refere, dentre outros aspectos, ao enfrentamento de processos de desumanização a que o Sul global é submetido e à percepção de que as formas de poder modernas produziram e ocultaram o que o autor denomina como “tecnologias da morte”, que afetam de formas diferentes as comunidades e os sujeitos. Nesta abordagem, a descolonização do pensamento é entendida como uma abertura epistêmica capaz de incluir os modos de pensar subalternizados³¹.

Desde a perspectiva teórica decolonial, a crítica à noção moderna ocidental de direitos humanos direciona-se com frequência à ideia de universalização, enquanto aliada ao eurocentrismo. O “giro decolonial”, porém, não precisa implicar na desconstrução do conceito, mas na abertura semântica/significativa, de maneira que nele caibam outros modos de ser, de estar e de pensar o mundo.

Segundo Bello, a Declaração Universal dos direitos do Homem e do Cidadão, de 1789, espelhou a visão de mundo de uma parcela restrita da população, desconsiderando “as perspectivas de alteridade de setores socioeconômicos e culturais, respectivamente, distintos da burguesia francesa”³².

³⁰ Ibid.

³¹ SANTOS, Boaventura de Sousa. *Gramática do tempo*. Por uma nova cultura política. Porto: Afrontamento, 2006.

³² BELLO, Enzo. O pensamento descolonial e o modelo de cidadania

O conceito de cidadania passou a funcionar como um dos vetores de promoção do universalismo através da igualdade formal: “ao se pintar o retrato do cidadão moderno, enuncia-se aquele sujeito racional e abstrato considerado titular de direitos humanos, que recebe as cores vivas de um padrão de homem do gênero masculino, branco, proprietário, católico, heterossexual e chefe de família (patriarca)”³³.

Analizando a questão a partir da emergência do novo constitucionalismo latino-americano, Bello defende um uso estratégico da luta por direitos e da retórica constitucional, que devem ser acompanhados pela resistência e pelo enfrentamento. Sublinha a importância de uma cidadania ativa e da pluralidade, em detrimento da visão hegemônica de um universalismo abstrato – apesar de reconhecer que essa cidadania, ainda que adaptada aos saberes ancestrais do continente, continue sujeita às condições materiais de poder e às lógicas transplantadas a partir do Norte global³⁴.

Boaventura de Sousa Santos sustenta ideia semelhante sobre a concepção de direitos humanos, evidenciando a urgência de uma perspectiva multicultural, para sua reformulação contra-hegemônica ou “de-baixo-para-cima”. A visão dominante de direitos humanos tem enorme influência ocidental-liberal. A transformação rumo a uma abordagem multicultural de

do novo constitucionalismo latino-americano. *Revista de Estudos Constitucionais, Hermenêutica e Teoria do Direito*, v. 7, n. I, p.49-61, 2015.

³³ Ibid., p. 55.

³⁴ Ibid.

direitos humanos requer o diálogo entre saberes e culturas diferentes, que deve desenvolver-se em termos dos lugares comuns existentes entre as diferentes culturas – o que o autor chama de hermenêutica diatópica. As trocas entre culturas representam interações entre universos de sentidos distintos e seus elementos não podem ser facilmente utilizados em outro contexto cultural. A hermenêutica diatópica parte do princípio de que todas as culturas são incompletas e seu objetivo é “ampliar ao máximo a consciência de incompletude mútua através de um diálogo que se desenrola com um pé em uma cultura e o outro pé na outra”³⁵. Essa concepção visa romper com a noção simplista de direitos humanos enquanto direitos e deveres, e incorporar os direitos coletivos dos variados grupos sociais.

Segundo Boaventura de Sousa Santos, o mesmo se aplica à concepção de cidadania. O conceito de cidadania se desenvolveu nos países capitalistas, sobretudo nos países centrais, sob influência da teoria liberal³⁶.

Para o autor, é impossível falar de cidadania quando boa parte das pessoas é excluída das atividades políticas³⁷. A cidadania não deve ser restrita à cidadania civil e política, exercida exclusivamente por meio do voto. É preciso ampliar o campo da política em toda prática social, incluindo as relações sociais que ocorrem na esfera

³⁵ SANTOS, Boaventura de Sousa. Por uma concepção multicultural de direitos humanos. *Revista Crítica de Ciências Sociais*, n. 48, p. 11-32, 1997. p. 23.

³⁶ SANTOS, Boaventura de Sousa. *Pela mão de Alice: o social e o político na pós-modernidade*. 7. ed. Porto: Edições Afrontamento, 1999.

³⁷ Ibid.

econômica, familiar, cultural, religiosa e de trabalho. Politizar no sentido de transformar relações de poder em relações de autoridade compartilhada.

As reflexões levantadas por Boaventura de Sousa Santos sinalizam a importância de um debate sobre direitos humanos e cidadania que inclua e respeite a diversidade, mas que reconheça as relações de poder existentes nas relações sociais, de gênero, de raça, de classe e entre etnias e culturas diferentes.

No Brasil, o movimento feminista tem sido o protagonista na luta contra o patriarcado e os sistemas de dominação de gênero³⁸. Na esfera da produção, é fundamental reorganizar as antigas práticas dos movimentos operários, dos partidos d@s trabalhador@s e sindicatos, no sentido de politizar as relações de produção e evidenciar as relações de exploração entre capital e trabalho, incluindo suas facetas étnicas, sexuais, culturais, religiosas e políticas. Esse processo requer também o questionamento do determinismo tecnológico e a transformação da relação human@s-natureza, eliminando essa distinção e fazendo com que a natureza passe a integrar o conceito de cidadania.

Politizar os espaços da cidadania implica em transformar. A construção dos caminhos pode ser feita por várias frentes, uma delas é a educação e seu enorme potencial transformador. Relembrando Paulo Freire, uma educação voltada ao pensamento criador próprio, partindo da relação dos indivíduos com seu contexto, possibilita

³⁸ Ibid.

que estes assumam o papel de sujeitos na re-construção da realidade, para que “conscientes dos perigos do seu tempo, ganhem força e coragem de lutar, em vez de serem levados e arrastados à perdição de seu próprio ‘eu’, submetido às prescrições alheias”³⁹. Ou seja, uma educação pautada no diálogo constante com o outro, que respeita as ideias divergentes e não tenta se impor, sempre aberta a revisões e livre, ao máximo, de preconceitos e discriminações.

3. “CURTA! Diversidade!”: a cidadania como ação coletiva transformadora

"Qual o mundo no qual você gostaria de viver?": essa foi a questão que serviu como fio condutor do minicurso “CURTA! Diversidade!”.

A partir desta pergunta, buscou-se mobilizar o imaginário d@s participantes para pensar não apenas no mundo do futuro, mas nas diversas experiências de luta e resistência que existem e insistem em resistir. A elaboração do minicurso, acompanhou a demanda de curricularização de conteúdos dos direitos humanos, já tratada acima. E, ainda, considerou a possibilidade de desafiar saberes hegemônicos, assim como as formas hegemônicas de ensino-aprendizagem, inserindo-se na abordagem decolonial.

³⁹ FREIRE, Paulo. *Educação como prática da liberdade*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2015. p. 80.

Foram 4h de minicurso, divididas em 2 encontros de 2 horas cada⁴⁰. As atividades se iniciaram com cada um d@s participantes rascunhando sua própria ideia de um outro mundo possível, respondendo à pergunta motivadora a partir dos seguintes eixos: 1) Como seria a propriedade dos bens necessários à vida e ao dia-a-dia?; 2) Quem administraria e resolveria os assuntos mais importantes da comunidade?; 3) Como seria a relação humano-natureza?; 4) Como seriam as relações de trabalho? Finalizado esse rascunho inicial, alguns participantes apresentaram suas ideias. O objetivo foi motivá-los a se expressarem, instigar o interesse e exercitar a escuta.

Seguiu-se a exibição. As obras selecionadas foram: 1) "A desigualdade vista do alto em imagens impressionantes" (4'11'), retratando uma entrevista com o fotógrafo Johnny Miller, criador do projeto *Unequal Scenes*⁴¹, que mostra em imagens a desigualdade refletida na arquitetura e ocupação do espaço urbano; 2) "+20 ideias para girar o mundo - Ailton Krenak" (6'41"), produzido pela Unesco Brasil⁴², relatando o pensamento do intelectual indígena; 3) "Do quilombo pra favela: alimento para a resistência

⁴⁰ Este é um trabalho em andamento, a ser lapidado à medida que a metodologia é aplicada e discutida. Após a experiência inicial no IFMG, o "CURTA! Diversidade!" foi apresentado no evento "Narrativas Decoloniais e Antirracistas em Educação", promovido pela Universidade de Brasília em dezembro de 2022. A metodologia foi também aplicada durante o Programa "Ciência & Arte - Povos da Amazônia", promovido pela Universidade Estadual de Campinas entre janeiro e fevereiro de 2023.

⁴¹ Disponível em: <<https://www.youtube.com/watch?v=EMVnRq-Dqh8>>. Acesso em: 01 fev. 2023

⁴² Disponível em: <<https://www.youtube.com/watch?v=f48HAu0bNPc>>. Acesso em: 01 fev. 2023

negra" (22'32"), produzido pelo Instituto Socioambiental⁴³, descrevendo a cooperação com foco nas relações para garantir segurança alimentar durante a pandemia entre o quilombo São Pedro e a comunidade de São Remo (SP); 4) "Pandelivery: quantas vidas vale o frete grátis?" (15'), de Guimel Salgado e Antonio Matos⁴⁴, abordando a precarização do trabalho d@s entregador@s por aplicativo durante a pandemia e as estratégias de organização e cooperação destes trabalhadores⁴⁵.

A escolha dos filmes baseou-se tanto na ideia de apresentar produções que não são vistas nos circuitos comerciais, quanto na necessidade de que os filmes dialogassem entre si, de forma que @s participantes pudessem enxergar interseções, semelhanças e diferenças entre as produções assistidas. Este último elemento foi considerado essencial para a dinâmica de condução das atividades, que buscou fomentar a participação e construção conjunta do conhecimento a partir do diálogo. Durante o "CURTA! Diversidade!" enfatizou-se a importância do diálogo entre culturas e conhecimentos - buscando operar uma hermenêutica diatópica. O uso de curtas-metragens funcionou neste sentido. Considerando que a exibição de filmes não é uma novidade no ambiente escolar, o destaque aqui está na sua utilização como instrumento para aproximar @s estudantes da realidade do 'outro'.

⁴³ Disponível em: <<https://www.youtube.com/watch?v=QgQkqt2auXc&t=21s>>. Acesso em: 01 fev. 2023

⁴⁴ Disponível em: <<https://libreflix.org/i/pandelivery>>. Acesso em: 01 fev. 2023.

⁴⁵ Os três primeiros curtas foram apresentados no primeiro encontro, o quarto filme no segundo.

O cinema proporciona o encontro não apenas com a narrativa do filme, mas com variadas culturas e os diversos imaginários, costumes e formas de vida que são representados. O contato com uma realidade ainda não conhecida- a favela, o quilombo, o pensamento de um intelectual indígena- produziu debates sobre temas aparentemente desconexos, que confluíram para a discussão sobre direitos, vulnerabilidades, cidadania e sobre o mundo que se deseja construir. Afinal, como lembra Nilma Gomes: “uma coisa é dizer, de longe, que se respeita o outro, e outra coisa é mostrar esse respeito na convivência humana, é estar cara a cara com os limites que o outro me impõe, é saber relacionar, negociar, resolver conflitos, mudar valores”⁴⁶.

Depois das exibições, @s participantes foram novamente provocados a comentar e a traçar relações entre os filmes. Seguiram-se debates, nomeados como momentos de comunicação de saberes, para enfatizar a horizontalidade da proposta. Ao serem convidados a assistirem os curtas-metragens sobre temas aparentemente díspares, @s participantes perceberam o quanto são dialogantes: afinal, a reflexão sobre o mundo que se deseja construir como coletividade implica tanto em enfrentar dilemas que nos desafiam - tais como a desigualdade social a precarização do trabalho, o recuo de direitos e os problemas ambientais – quanto no enfrentamento das

⁴⁶ GOMES, Nilma Lino. Educação e Relações Raciais: Refletindo sobre algumas estratégias de atuação. In: MUNANGA, Kabengele (org.). *Superando o racismo na escola*. 2 ed. Brasília: Ministério da Educação, 2005. p. 149.

vulnerabilidades e nas ações de entreaajuda entre os grupos sociais. As últimas foram discutidas não enquanto utopias, mas enquanto fenômenos contemporâneos e, portanto, presentes no nosso repertório de relações e saberes, o que remete a uma discussão alargada sobre direitos humanos e cidadania.

A reportagem da BBC com o fotógrafo Johnny Miller evidenciou gritantes desigualdades, a segregação, a discriminação e o racismo ambiental⁴⁷. Residências de luxo contrastaram com moradias precárias e com infraestrutura deficitária. Boa parte d@s morador@s de comunidades periféricas trabalham nos bairros nobres (incluindo @s entregador@s por aplicativo) e, conseqüentemente, concentram-se em localizações próximas. Apesar de serem fundamentais para a manutenção desses bairros, @s trabalhador@s não usufruem da boa infraestrutura e são relegados aos espaços indesejados, os quais podem constituir regiões arriscadas e não qualificadas para moradia. Retomando Boaventura de Sousa Santos, não é possível falar de cidadania sem considerar as desigualdades estruturantes da sociedade⁴⁸.

O documentário Pandelivery apresentou a realidade de muit@s entregador@s por aplicativo, que convivem com os perigos da profissão, a ausência de proteções do trabalho, a insegurança e a baixa remuneração. A pandemia evidenciou a importância dess@s trabalhador@s

⁴⁷ Disponível em: <<https://www.youtube.com/watch?v=EMVnRq-Dqh8>>. Acesso em: 01 fev. 2023.

⁴⁸ SANTOS, Boaventura de Sousa. *Pela mão de Alice*. O social e o político na pós-modernidade. Op. cit.

para a manutenção da vida, sobretudo nos períodos de quarentena e isolamento social. Não obstante, el@s ficaram mais expostos aos riscos de contágio. As discussões giraram em torno do modelo de desenvolvimento capitalista, pautado na ideia de progresso, interrogando se no futuro as relações de trabalho desejadas se assemelham às d@s entregador@s por aplicativo e se a ideia de progresso inclui o monopólio das Big Techs. No final do documentário, foram apresentadas as estratégias d@s entregador@s para se organizarem politicamente, como o Movimento d@s Entregadores Antifascistas. O filme foi uma forma de mostrar que politizar a cidadania requer politizar os espaços de produção e ampliar a participação política d@s trabalhador@s.

Os curtas-metragens convergiram em questões fundamentais, como a ideia de que a construção de outros mundos se assenta na comunidade e na solidariedade. A ideia individualizante e meritocrática foi confrontada com a possibilidade de fortalecimento de laços, por meio do cooperativismo, da organização política d@s trabalhador@s, das formas de vida nos quilombos e nas comunidades indígenas e da conexão entre os quilombos e as favelas. Neste último caso, combatendo a visão estigmatizada das comunidades. Reforçaram, desta forma, a ideia de que o potencial disruptivo está na coletividade. É o que afirmou Paulo Galo, uma das principais lideranças d@s entregador@s. Em entrevista à Teia dos Povos, Galo ressaltou que a conexão entre o campo e a cidade, sobretudo entre @s pequen@s produtor@s agrícolas e

@s profissionais de transporte de mercadorias, seria propulsora da revolução: “Não vamos conseguir fazer o processo revolucionário sem conectar o campo e a cidade. Porque eu não pode ter uma quitanda no meio da favela, que chega manga, cacau, chocolate? [...] Eles têm medo da coisa coletiva, medo de estarmos juntos, da coisa coletiva, cada vez mais junto, em comunhão, em comunidade⁴⁹.”

Essa conexão entre o campo e a cidade foi retratada no curta “Do quilombo para a favela: alimento para a resistência negra”. A solidariedade d@s agricultor@s quilombolas do Vale do Ribeira garantiu o fornecimento de alimentos para a comunidade de São Remo (SP). Alimentos orgânicos, livres de agrotóxicos e provenientes de roças tradicionais chegaram à mesa de famílias vulneráveis durante os períodos críticos da pandemia. Nos momentos em que o Estado se fez ausente, a união entre o campo e a cidade salvou vidas. União que incorpora não só indivíduos, mas a própria relação com a natureza. Relação horizontal, de pertencimento e partilha. A noção de comunidade, assim como a noção de cidadania, deve incluir a natureza. Como reforçou Ailton Krenak, no curta ‘20 ideias para girar o mundo’: “o envolvimento de todas as comunidades humanas do planeta é uma necessidade urgente, porque só assim vamos compartilhar o zelo por essa casa comum que é o planeta”.

Ao final do minicurso, a questão motivadora foi retomada, desta vez emoldurada pelas novas reflexões extraídas das obras selecionadas. Ao debaterem

⁴⁹ Disponível em: <<https://www.youtube.com/watch?v=56WeE6XGILY>>. Acesso em: 24 fev. 2023.

preliminarmente a ideia de outros mundos possíveis e retomarem essa questão ao final do segundo encontro, @s participantes do “CURTA! Diversidade!” estabeleceram pontes entre os filmes, entre o campo e a cidade, entre os temas ali explorados e as concepções de direitos humanos e cidadania, baseados nas suas próprias realidades. A discussão acenou para a ideia de cidadania ativa e para a importância da pluralidade na reconstrução do tecido social brasileiro, em substituição à ideia de universalismo abstrato. A expressão “direitos humanos” ganhou, no âmbito da experiência aqui relatada, uma compreensão mais significativa: o “humano”, sujeito de direitos, teve destaque junto aos jovens estudantes, que demonstraram sensibilidade acerca das vulnerabilidades dos povos mais afetados pelas desigualdades, assim como a percepção da importância da autogestão comunitária para a mitigação de problemas enfrentados por essas populações, quando o Estado se faz ausente. Vale notar que essa sensibilidade foi demonstrada tanto com relação aos atores sociais que fazem parte do cotidiano d@s participantes, como é o caso d@s entregador@s por aplicativos, quanto àqueles mais distantes das suas realidades - o “outro” - como é o caso dos quilombolas.

O olhar sobre o “outro” é um dos pilares da teoria decolonial, colocando em xeque o ideário de igualdade modernoocidental, que oculta a racialização das populações e o agravamento de suas vulnerabilidades. A proposta de giro decolonial denuncia os processos de exclusão que foram desencadeados pela expansão colonial europeia,

perpetuados pela colonialidade e cristalizados pela visão estereotipada do que difere de nós - transformando a diferença em inferioridade. A desumanização do “outro” é uma das grandes justificativas para a sua subalternização. A metodologia aqui apresentada visa contribuir para uma nova visão de direitos humanos e cidadania, ao apontar as desigualdades estruturantes da contemporaneidade e estimular uma percepção mais crítica, sensível e humanizada sobre diferentes grupos sociais, sobre suas dificuldades e sobre suas lutas por dignidade.

Conclusão

Este capítulo discutiu uma abordagem decolonial de direitos humanos e cidadania, assim como as potencialidades desta abordagem dentro do espaço escolar, a partir da metodologia do “CURTA! Diversidade!”. O minicurso utilizou curtas-metragens como propulsores das discussões, para provocar o pensamento sobre o mundo em que se quer viver. Para tanto, explorou os limites e potencialidades destes conceitos, bem como a sua importância para o campo da educação.

No âmbito da XI Jornada de Educação, Ciência e Tecnologia, a atividade se diferenciou das demais por escapar dos discursos que reforçam ideais hegemônicos da sociedade capitalista neoliberal e enfatizam processos de colonialidade. Na contramão desse modelo, operou um “giro decolonial” ao abordar aspectos tais como as redes solidárias, a precarização de direitos, as relações humano/natureza e a agrobiodiversidade. Diferenciou-

se também ao se distanciar de métodos expositivos, utilizando curtas-metragens para estimular as discussões, protagonizadas pel@s própri@s participantes, a partir de uma perspectiva de horizontalidade entre os saberes e da questão motivadora inicial.

A ideia de cidadania e de direitos humanos ganhou corporalidade ao associar-se às experiências cotidianas dos jovens e às suas preocupações, ao mesmo tempo em que criou conexões antes fracas ou inexistentes com realidades distantes, como das comunidades quilombolas, das narrativas indígenas e da agrobiodiversidade. O mesmo se deu perante a compreensão da vulnerabilidade de sujeitos presentes no dia-a-dia dos jovens e da emergência de novos arranjos sociais e de novas formas de resistência.

Ao colocar em evidência a *práxis* dos direitos humanos na articulação de formas diversas de existência e resistência, permitiu reimaginar as relações entre educação, direitos humanos e cidadania. Em tempos de tamanhos desafios como agora, em que o abismo entre o “eu” e o “outro” parece agravar-se, o conceito de direitos humanos precisa ser enfatizado, ampliado e aprofundado, para que nele caiba a nossa diversidade e o seu potencial emancipador. Esta tarefa ressignifica a educação como uma prática coletiva, - para incluir e visibilizar saberes subalternizados - palco e ferramenta para a reinvenção da cidadania como ação coletiva transformadora.

Referências Bibliográficas

BELLO, Enzo. O pensamento descolonial e o modelo de cidadania do novo constitucionalismo latino-americano. *Revista de Estudos Constitucionais, Hermenêutica e Teoria do Direito*, v. 7, n. 1, p. 49-61, 2015.

FANTIN, Monica. *Crianças, cinema e mídia-educação: olhares e experiências no Brasil e na Itália*. Tese de doutorado em Educação. Universidade Federal de Santa Catarina, 2006.

FREI BETTO. Educação em Direitos Humanos. *Acervo do Centro de Referência Paulo Freire*, 1994.

FREIRE, Paulo. *Educação como prática da liberdade*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2015.

GOMES, Nilma Lino. Educação e Relações Raciais: Refletindo sobre algumas estratégias de atuação. In: MUNANGA, Kabengele (org.). *Superando o racismo na escola*. 2 ed. Brasília: Ministério da Educação, p. 143 – 155, 2005.

GROSFOGUEL, Ramón. Para descolonizar os estudos de economia política e os estudos pós-coloniais: transmodernidade, pensamento de fronteira e colonialidade global. *Revista Crítica de Ciências Sociais*, n. 80, p.115-147, 2008.

MALDONADO-TORRES, Nelson. La descolonización y el giro des-colonial. Comentário Internacional. *Revista del Centro Andino de Estudios Internacionales*, n. 7, p. 65-78, 2006/2007.

MIGNOLO, Walter. La razón postcolonial: herencias coloniales y teorías postcoloniales. *Revista Chilena da Literatura*, n. 47, p. 91-114, 2016.

MONTEIRO. Ainda Maria; TAVARES, Celma. Educação em direitos humanos no Brasil: contexto, processo de

desenvolvimento, conquistas e limites. *Educação*, v. 36, n. 1, p. 50-58, 2013.

PIOVESAN, Flávia; FACHIN, Melina G. Educação em Direitos Humanos no Brasil: desafios e perspectivas. *Revista Jurídica da Presidência*, v. 19, n. 117, p. 20-38, 2017.

QUIJANO, Aníbal. Colonialidade do poder e classificação social. In: SANTOS, Boaventura de Sousa; Maria Paula (orgs.). *Epistemologias do Sul*. Coimbra: Almedina, p. 73-117, 2009.

RESTREPO, Eduardo; ROJAS, Axel. *Inflexión decolonial: fuentes, conceptos y cuestionamientos*. Popayán: Universidad del Cauca, 2010.

SANTOS, Boaventura de Sousa. *A crítica da razão indolente. Contra o desperdício da experiência*. Porto: Afrontamento, 2002.

SANTOS, Boaventura de Sousa. *Gramática do tempo. Por uma nova cultura política*. Porto: Afrontamento, 2006.

SANTOS, Boaventura de Sousa. *Pela mão de Alice: o social e o político na pós-modernidade*. 7.ed. Porto: Edições Afrontamento, 1999.

SANTOS, Boaventura de Sousa. Por uma concepção multicultural de direitos humanos. *Revista Crítica de Ciências Sociais*, n. 48, 1997.

SANTOS, Boaventura de Sousa; MENESES, Maria Paula; NUNES, João Arriscado. Introdução: Para ampliar o cânone da ciência: a diversidade epistemológica do mundo. In: SANTOS, Boaventura de Sousa (org.). *Semear outras soluções: os caminhos da biodiversidade e dos conhecimentos rivais*. Porto: Afrontamento, 2004.

WARAT, Luís Alberto. Educação, direitos humanos, cidadania e exclusão social: Fundamentos preliminares para uma tentativa de refundação. *Portal do Ministério da Educação*, 2003.

ZENAIDE, Maria de Nazaré Tavares. Linha do tempo da educação em direitos humanos na América Latina. In. RONDINO, Ana Maria et. al. (org.). *Cultura e educação em direitos humanos na América Latina*. Campina Grande: CCTA, 2016.

Liberdade de Expressão, Discurso de Ódio e Homofobia

Marcos Renato Schahin*
Bruna Rafaella da Silveira Vasconcelos**

Introdução

A pluralidade de ideias é um dos pilares do pensamento democrático, em termos históricos, a possibilidade da exposição pública de opiniões era um privilégio de pequenos grupos sociais que gozavam de cidadania plena¹.

Com as mudanças ocorridas no período das luzes² essa capacidade deixou de ser um privilégio de classe para se tornar um direito individual, momento em que todas as pessoas passam a ser consideradas iguais perante a lei, podendo então se expressar e exercer sua cidadania na mesma medida que os demais.

A liberdade de expressão é um direito que nasceu³ da resistência à opressão do autoritarismo estatal e do dogmatismo das igrejas para que todas as pessoas pudessem formar convicções próprias e expressar suas

* Mestre em Filosofia do Direito pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP). Doutor em Direito Ambiental Internacional pela Universidade Católica de Santos (UNISANTOS). Professor do Centro Universitário Armando Alvares Penteado (FAAP).

** Advogada. Graduada em Direito pelo Centro Universitário Armando Alvares Penteado (FAAP).

¹ MARKY, Thomas. *Curso elementar de direito romano*. 8. ed. São Paulo: Saraiva, 1995. p. 33-34.

² TODOROV, Tzvetan. *O espírito das luzes*. São Paulo: Barcarolla, 2008. p. 118.

³ FACCHI, Alessandra. *Breve história dos direitos humanos*. São Paulo, Loyola, 2011. p. 24.

ideias. Tal proteção começou a ser pensada no final do medievo, se estruturou na modernidade com a afirmação internacional dos Direitos Humanos e se consolidou como um direito fundamental nas Constituições nacionais⁴.

Sem dúvida, essa é uma trajetória positiva para a história, porém é preciso investigar se o desenvolvimento desse processo abriu espaço para que outras opressões pudessem acontecer. Portanto, o presente artigo tem como objetivo analisar a relação entre o discurso de ódio e o direito fundamental à liberdade de expressão.

Para tanto, a presente pesquisa se divide em três capítulos, sendo que o primeiro apresentará os fundamentos da liberdade de expressão, suas possíveis limitações e os caminhos que podem ser utilizados para que tais limitações não constituam um processo de censura.

O segundo capítulo analisará o discurso de ódio e sua potencialização gerada pelos meios de comunicação digitais, aumentando assim a vulnerabilidade dos grupos atingidos por tais práticas. Por fim, se aprofundando em um caso específico, o terceiro capítulo abordará a relação entre o discurso de ódio e a homofobia.

A metodologia para a elaboração do presente artigo é baseada na pesquisa bibliográfica com a leitura, análise e interpretação de livros e textos acadêmicos, bem como na análise normativa e jurisprudencial, utilizando o método dedutivo para melhor compreensão do tema.

⁴ Ibid, p. 72.

1. Liberdade de Expressão

A liberdade de expressão encontra fundamento na Constituição Federal brasileira em seu art. 5º, inciso IX, assegurando o desenvolvimento social e mental do ser humano, que participa ativamente da vida em sociedade, prevendo a livre a expressão da atividade intelectual, artística, científica e de comunicação, independentemente de censura ou licença⁵.

Tal direito também encontra previsão no art. 200, que garante: “a manifestação do pensamento, a criação, a expressão e a informação, sob qualquer forma, processo ou veículo não sofrerão qualquer restrição, observado o disposto nesta Constituição”⁶.

No campo internacional, o Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos, em seu art. 19, que dispõe que toda pessoa tem direito à liberdade de expressão, e esse direito “inclui a liberdade de procurar, receber e difundir informações e ideias de qualquer natureza, independentemente de considerações de fronteiras, verbalmente ou por escrito, em forma impressa ou artística, ou por qualquer outro meio de sua escolha”⁷.

Diante da normativa apresentada, é possível compreender que a liberdade de expressão consiste em um valor inerente ao Estado Democrático, já que a opinião

⁵ Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm> Acesso em: 25 fev. 2023.

⁶ Ibid.

⁷ Disponível em: <<https://www.oas.org/dil/port/1966%20Pacto%20Internacional%20sobre%20Direitos%20Civis%20e%20Pol%C3%ADticos.pdf>>. Acesso em: 25 fev. 2023.

pública e a difusão de ideias não podem ser condicionadas pelos governos ou poderes do Estado⁸. Trata-se da proteção de ideias, convergentes ou não, que coexistem, entretanto, seus conteúdos não podem colocar em risco a existência de outros direitos igualmente protegidos.

Nesse sentido, vale ressaltar que os direitos fundamentais não possuem caráter absoluto, pois eles têm como características limitadoras serem interdependentes e inter-relacionados, o que significa dizer que eles não podem ser separados uns dos outros, ou interpretados de tal forma a escolher qual será respeitado e qual será descartado, tornando a violação de um deles, uma ameaça a todos os demais⁹. Portanto, torna-se necessária a reflexão sobre seu exercício abusivo, para evitar a violação da ordem jurídica e o desrespeito aos direitos de outrem¹⁰.

⁸ PRADO, Luiz Regis. Liberdade de expressão e democracia. *Gen Jurídico*, 23 de jun. 2020. Disponível em: <<http://genjuridico.com.br/2020/06/23/liberdade-de-expressao-e-democracia/>>. Acesso em: 25 fev. 2023.

⁹ Note-se que nenhum direito fundamental é absoluto no sentido de prevalecer contra qualquer outro, pois mesmo o direito à vida cede ao direito à vida do outro indivíduo ou da própria sociedade, nos casos, por exemplo, de legítima defesa. E, assim, é porque os direitos somente podem ser vislumbrados em uma relação jurídica, a unir o indivíduo ao outro, ou o indivíduo ao grupo social ou à comunidade. Daí, é que Pontes de Miranda gosta de se referir ao princípio da lateralidade do Direito enquanto outros (aliás, a maioria...) preferem utilizar a expressão princípio da alteridade, assim invocando o radical latino *alter* (outro). SLAIBI FILHO, Nagib. *Direito Constitucional*. Rio de Janeiro: Forense, 2004. p. 381.

¹⁰ O exercício da liberdade de expressão pode, em diferentes situações, violar a ordem jurídica e afetar a esfera de direitos de outrem, sujeitando o agente a consequências jurídicas de natureza civil ou penal. O controle judicial singulariza-se pela independência e imparcialidade do órgão que o exerce, e obedece a um devido processo legal, que in-

Tal raciocínio está previsto no art. 19, item 3, do Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos, que delimita os limites da liberdade de expressão quando necessário para assegurar o respeito dos direitos e da reputação das demais pessoas e proteger a segurança nacional, a ordem, a saúde ou a moral pública¹¹. Esse mesmo item também indica deveres e responsabilidades especiais quando esse direito for utilizado de forma equivocada.

Destarte, a ponderação do direito fundamental à liberdade de expressão leva ao seguinte dilema que será explorado ao longo do artigo, de um lado, existe o risco de limitar a liberdade de expressão e incidir na censura, e de outro, caso não se combata juridicamente o discurso de ódio, certos grupos ficarão cada vez mais sujeitos à discriminação e à violência, e consequentemente, terão seus direitos fundamentais violados¹².

clui o direito ao contraditório e à ampla defesa, com os meios e recursos a ela inerentes (art. 5º, LIV e LV). O controle judicial da liberdade de expressão nos meios de comunicação pode se dar, em primeiro lugar, por iniciativa individual. A Constituição assegura direitos que podem ser afetados pelo exercício abusivo daquela liberdade, como, por exemplo, o direito à honra ou à imagem. Ocorrendo a violação, o titular desses direitos pode demandar em juízo em busca da reparação devida, que poderá ser de natureza material e moral como prevê a carta de 1988. BARROSO, Luís Roberto. *Liberdade de Expressão versus Direitos da Personalidade. Colisão de Direitos Fundamentais e Critérios de Ponderação*. Temas de Direito Constitucional. Tomo III. Rio de Janeiro: Renovar, 2005. p. 350.

¹¹ Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/d0592.htm>. Acesso em: 25 fev. 2023.

¹² GOMES, Fabrício V.; SALVADOR, João Pedro F.; LUCCAS, Victor N. *Discurso de Ódio*. Portugal, Grupo Almedina, 2020. p. 38.

1.1 Vedação a Censura

Censura consiste no exame de manifestação de outrem, a fim de filtrar e proibir o que é inconveniente, do ponto de vista ideológico, moral, social ou político¹³.

Tem o objetivo de influenciar e manipular a opinião pública de forma a evitar que outras ideias, que não as predominantes ou convenientes, tenham receptividade pela sociedade¹⁴.

A censura pode ser compreendida em dois momentos, sendo o primeiro de caráter preventivo, no qual o governo possui poder sobre qualquer manifestação de pensamento antes de sua publicação ou exibição. Tal censura exerce vigilância sobre esses materiais, fora da intervenção dos tribunais. Historicamente, está associada ao regime totalitário, que almejava fazer da sua ideologia

¹³ Uma nova Constituição, ensina a doutrina clássica, é uma reação ao passado e um compromisso com o futuro. A Constituição brasileira de 1988 foi o ponto culminante do processo de restauração do Estado democrático de direito e da superação de uma perspectiva autoritária, onisciente e não pluralista do exercício do poder. [...] Nesta nova ordem, a garantia da liberdade de expressão, em suas múltiplas formas, foi uma preocupação constante do constituinte, que a ela dedicou um conjunto amplo de dispositivos, alguns deles superpostos. Rejeitava-se, da forma mais explícita possível, o modelo anterior [...]. É possível constatar que vige no País ampla liberdade de expressão, estando proibida a censura sob qualquer forma que vige no País ampla liberdade de expressão, estando proibida a censura sob qualquer forma". BARROSO, Luís Roberto. *Liberdade de Expressão, Censura e Controle da Programação de Televisão na Constituição de 1988*. In Temas de Direito Constitucional. Rio de Janeiro: Renovar, 2002. p. 347.

¹⁴ ARAÚJO, Gabriela Cristina Guedes. *Responsabilidade Civil na Liberdade de Expressão*. Disponível em: <https://www.derechocambiosocial.com/revista049/RESPONSABILIDADE_CIVIL_NA_LIBERDADE_DE_EXPRESSAO.pdf> Acesso em: 25 fev.2023.

a suprema na sociedade da qual governava, manipulando pensamentos e comportamentos em favor de seus interesses¹⁵. Já a censura punitiva ou repressiva consiste na vedação do material após a sua publicação, momento em que aquele que professa uma crença, ideologia ou pensamento contra o ideal do governo que os rege, sofre alguma limitação.

A época do regime militar brasileiro foi marcada¹⁶ por pela violência, tortura, repressão e restrição aos direitos políticos e à liberdade de expressão.

O Ato Institucional Número Cinco (AI-5)¹⁷ foi o resultado da ação dos militares frente as tentativas da sociedade brasileira de resistir contra os abusos da ditadura, ficou historicamente conhecido como o mais duro e sombrio dos Atos. Por meio deste, a ditadura Militar iniciou¹⁸ o seu período mais rígido, e a censura aos meios de comunicação e a tortura como prática dos agentes do governo consolidaram-se como ações comuns desse regime.

¹⁵ OLIVEIRA, Alessandra Nunes; CASTRO, Jetur Lima. *Entre a Censura e a Disseminação: uma análise crítica sobre a prática profissional bibliotecária fundada na emancipação de informação e dignidade humana*. Disponível em: <<https://brapci.inf.br/index.php/res/download/86545>>. Acesso em: 25 fev. 2023.

¹⁶ SCHAHIN, Marcos Renato. *A história brasileira através da filosofia do direito*. São Paulo: SRS editora. 2008. p. 94.

¹⁷ Ato Institucional n.5, de 13 de dezembro de 1968. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ait/ait-05-68.htm>. Acesso em: 25 fev. 2023.

¹⁸ SCHAHIN, Marcos Renato. Op. cit., p. 92 e 93.

Diante desse trauma, o constituinte de 1988 buscou assegurar que os mesmos erros cometidos no passado não seriam cometidos novamente. Sendo assim, mudando totalmente o cenário e promulgando a Constituição Federal de 1988¹⁹, que dispôs nos seus art. 5º, inc. IX e 220º a segurança contra a censura.

No mesmo sentido, o Supremo Tribunal Federal (STF)²⁰ defende a ideia de que a liberdade de expressão não pode, e nem deve, ser impedida pelo Poder Público, assim como não pode sofrer interferência do Estado.

Os próximos parágrafos conterão a análise sobre a possibilidade de o Poder Judiciário controlar manifestações que levem a casos de lesão ou ameaça aos direitos de outrem igualmente protegidos, sem que isso configure um processo de censura.

1.2 Proporcionalidade

O primeiro passo para análise sobre a limitação à liberdade de expressão está relacionado ao método

¹⁹ Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm> Acesso em: 25 fev. 2023.

²⁰ A Constituição da República revelou hostilidade extrema a quaisquer práticas estatais tendentes a restringir ou a reprimir o legítimo exercício da liberdade de expressão e de comunicação de ideias e de pensamento. [...] Essa repulsa constitucional bem traduziu o compromisso da Assembleia Nacional Constituinte de dar expansão às liberdades do pensamento. Estas são expressivas prerrogativas constitucionais cujo integral e efetivo respeito, pelo Estado, qualifica-se como pressuposto essencial e necessário à prática do regime democrático. A livre expressão e manifestação de ideias, pensamentos e convicções não pode e não deve ser impedida pelo Poder Público nem submetida a ilícitas interferências do Estado. Decisão do Min. Relator CELSO DE MELLO. Disponível em: <<https://www.stf.jus.br/arquivo/informativo/documento/informativo398.htm>>. Acesso em: 25 fev. 2023.

utilizado para solução de conflitos entre os direitos fundamentais, possibilitando assim o desenvolvimento de um caminho que permita a construção de um ponto de equilíbrio, uma forma de conciliar a mútua existência desses direitos momentaneamente conflitantes²¹.

Tal itinerário passa pela utilização do chamado princípio da proporcionalidade, que surgiu com base na jurisprudência da Suprema Corte alemã. Esse instrumento é utilizado quando há ocorrência de conflitos entre direitos fundamentais, “o objetivo da aplicação da regra da proporcionalidade, como o próprio nome indica, é fazer com que nenhuma restrição a direitos fundamentais tome dimensões desproporcionais”²².

O princípio da proporcionalidade é utilizado tanto para verificar a validade material de atos do Estado que limitam direitos fundamentais, quanto para verificar a legitimidade da decisão judicial, servindo como limite da atividade jurisdicional²³.

Utilizado com mais frequência após a Segunda Guerra Mundial, por tribunais alemães para aferir a legitimidade de qualquer ato estatal limitador de direitos²⁴, sua principal função consiste em preservar os direitos fundamentais, de forma a protegê-los de restrições desnecessárias. O Tribunal Constitucional alemão reconheceu, na década

²¹ RAMOS, André de C. *Teoria geral dos direitos humanos na ordem internacional*. São Paulo: Editora Saraiva, 2019. p. 239.

²² SILVA, Virgílio Afonso da. *O proporcional e o razoável*. RT, v. 798, 2002. p. 24.

²³ AMORIM, Letícia B. Distinção entre regras e princípios segundo Robert Alexy. *Revista Legislativa*, a. 42, n 165, p. 123-134, 2005.

²⁴ RAMOS, André de C. Op. cit.

de 60, que a proibição do excesso e o princípio da proporcionalidade são princípios gerais aplicáveis no controle da legitimidade das atividades estatais, estando implicitamente previstos na cláusula constitucional geral do Estado de Direito²⁵.

Esse instrumento consiste em uma técnica de controle do poder estatal, mas também um controle indireto do conteúdo do próprio direito fundamental analisado. Consiste na aferição da idoneidade, necessidade e equilíbrio da intervenção estatal em determinado direito fundamental. Origina-se da lógica da moderação e justiça que deve incidir sobre toda intervenção estatal sobre direitos dos indivíduos, mesmo que o fim do ato restritivo seja evitar danos a outro direito individual²⁶.

Habitualmente, a doutrina e a jurisprudência estabelecem três requisitos para utilização desse princípio, sendo eles: a adequação das medidas estatais à realização dos fins propostos, em combate-se as medidas ineficazes ou inadequadas; a necessidade de tais medidas, no qual exige-se que seja escolhida a medida que menor gravame causará aos direitos fundamentais em análise; e a ponderação/equilíbrio entre a finalidade perseguida e os meios adotados para sua consecução (proporcionalidade em sentido estrito)²⁷, consiste na valoração comparativa

²⁵ KLUTH, Winfried. Prohibición de exceso y principio de proporcionalidad en Derecho alemán. *Cuadernos de Derecho Público*, núm. 5, p. 219-238, 1998.

²⁶ RAMOS, André de C. Op. cit.

²⁷ BERNAL PULIDO, Carlos. *El principio de proporcionalidad y los derechos fundamentales*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2003. p. 686-793.

entre, as vantagens de uma medida e o sacrifício exigido a um direito fundamental. A análise de custo e benefício tem que ser feita para evitar medidas desequilibradas, que possam gerar mais transtornos aos titulares dos direitos restringidos que benefícios gerais²⁸.

1.3 Limitação da Liberdade de Expressão no Ordenamento Jurídico Nacional

A liberdade de expressão possui limitações decorrentes não apenas da Constituição Federal, mas também do Código Civil e do Código Penal. Não se trata de um direito absoluto, imune de restrições, tampouco possui uma posição hierárquica superior em relação aos outros direitos fundamentais²⁹. A verdadeira liberdade respeita o próximo, ou seja, quando tal ação afeta negativamente o outro, se trata de violência, e não liberdade.

Assim como é garantido o direito de livre expressão, também se estabelece a consequências para aquele que exceder e abusar desse direito. Conforme estabelecido no art. 5º, inciso X, da Constituição Federal³⁰, “são invioláveis a intimidade, a vida privada, a honra e a imagem das pessoas, assegurado o direito à indenização pelo dano material ou moral decorrente de sua violação”.

²⁸ RAMOS, André de C. Op. cit.

²⁹ MORAES, Carlos Alexandre; ROMEIRA, Eloísa Baliscki. *Limites e Responsabilização em face do Exercício da Liberdade de Expressão*. Disponível em: <https://egov.ufsc.br/portal/sites/default/files/04_8965-32960-1-pb.pdf>. Acesso em: 25 fev.2023.

³⁰ Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm> Acesso em: 25 fev.2023.

Sendo assim, a responsabilidade civil surge quando os limites da liberdade de expressão não são observados. Cometerá ato ilícito, gerando dever de indenizar, àquele que fizer o uso abusivo desse exercício, conforme previsto no art. 186 do Código Civil³¹ “aquele que, por ação ou omissão voluntária, negligência ou imprudência, violar direito e causar dano a outrem, ainda que exclusivamente moral, comete ato ilícito”. O art. 187 do mesmo código também prevê que “comete ato ilícito o titular de um direito que, ao exercê-lo, excede manifestamente os limites impostos pelo seu fim econômico ou social, pela boa-fé ou pelos bons costumes”³². A obrigação de reparar o dano causado encontra previsão legal no art. 927, *caput*, do referido código, no qual dispõe que “aquele que, por ato ilícito, causar dano a outrem, fica obrigado a repará-lo”.

Na esfera civil, as consequências do abuso da liberdade de expressão surgem o direito à reparação do dano material, moral e à imagem. Na esfera penal, as consequências do abuso na liberdade de expressão são mais severas.

O Código Penal Brasileiro³³ estabelece, em seu art. 20, as consequências da discriminação e preconceito de raça, cor, etnia, religião ou procedência nacional. O mesmo prevê a Lei 7.716, de 5 de janeiro de 1989 ³⁴, que define os crimes resultantes de preconceito.

³¹ Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/l10406compilada.htm> Acesso em: 25 fev. 2023.

³² MORAES, Carlos Alexandre; ROMEIRA, Eloísa Baliscki. Op. cit.

³³ Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del2848compilado.htm> Acesso em: 25 fev. 2023.

³⁴ Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l7716.htm> Acesso em: 25 fev. 2023.

2. Discurso de Ódio

A expressão discurso de ódio ou *hate speech* pode ser definida como um ataque aos grupos vulneráveis, caracterizada por “pregar a intolerância em relação aos discriminados, buscando ou propondo, direta ou indiretamente, sua exclusão da sociedade, eliminação física, remoção do lugar em que vivem etc.”³⁵.

Esse discurso pode impulsionar, fomentar e até propagar violência, preconceito, intimidação e intolerância contra esses grupos vulneráveis. O indivíduo pode acabar influenciado e reunindo outros que compartilham do mesmo pensamento, tornando-o perigoso, principalmente com o auxílio das redes sociais.

O art. 20, do Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos³⁶, prevê que “será proibida por lei qualquer apologia do ódio nacional, racial ou religioso que constitua incitamento à discriminação, à hostilidade ou à violência.”

Para o STF, a discriminação, hostilidade ou violência são os parâmetros conceituais que definem discurso de ódio³⁷. Sendo assim, pode-se formular um conceito englobando todos os critérios de discriminação, como

³⁵ CONRADO, Rômulo Moreira. A vedação ao discurso do ódio na Constituição Federal de 1988. *Revista Jus Navigandi*, n. 3555, 2013. Disponível em: <<https://jus.com.br/artigos/24047>>. Acesso em: 25 fev. 2023.

³⁶ Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/d0592.htm> Acesso em: 25 out. 2022.

³⁷ ADO 26. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search?classeNumeroIncidente=%22ADO%2026%22&base=acordaos&sinonimo=true&plural=true&page=1&pageSize=10&sort=_score&sortBy=desc&isAdvanced=true> Acesso em: 25 fev. 2023.

orientação sexual, identidade e expressão de gênero, idioma, religião, identidade cultural, opinião política ou de outra natureza, origem social, entre outros³⁸.

O discurso de ódio esteve presente na sociedade e no Estado em diversos períodos da história, como por exemplo na Alemanha Nazista, período entre os anos de 1933 e 1945, em que o Governo defendia o extermínio de judeus, ciganos, negros, homossexuais e pessoas com deficiência, por serem considerados impuros, dizimando assim cerca de seis milhões de seres humanos³⁹.

Diante disso, motivado pelo desejo de promover um maior consenso global sobre a relação apropriada entre o respeito à liberdade de expressão e a promoção da igualdade, foram elaborados os Princípios de Camden sobre a Liberdade de Expressão e Igualdade. O Princípio 12 faz referência a incitação do ódio, no qual propõe que todos os Estados “devem adotar legislação que proíba qualquer promoção de ódio religioso, racial ou nacional que constitua uma incitação à discriminação, hostilidade ou violência (discurso do ódio)”⁴⁰.

³⁸ SCHÄFER, Gilberto; COGO LEIVAS, Paulo Gilberto; SANTOS, Rodrigo Hamilton. *Discurso de ódio: Da abordagem conceitual ao discurso parlamentar*. Brasília: Universidade Federal do Rio Grande do Sul, 2015.

³⁹ ZANETTI, Lucas. Holocausto: o que foi, significado e contexto. 2022. Disponível em: <<https://vestibulares.estrategia.com/portal/materias/historia/holocausto-o-que-foi-significado-e-contexo/>>. Acesso em: 25 fev. 2023.

⁴⁰ ARTIGO 19 – Organização Não Governamental. Princípios de Camden sobre Liberdade de Expressão e Igualdade. 2009. Disponível em: <<https://www.article19.org/wp-content/uploads/2009/04/Camden-Principles-PORTUGUESE-web.pdf>> Acesso em: 25 fev. 2023.

Pode-se dizer que a maior preocupação incide sobre manifestações impressas, publicadas e afixadas em locais públicos, postadas na internet, difundida em programas de rádio, televisão, podcasts, ou seja, todas aquelas capazes de compor um ambiente visível e perceptível⁴¹. São as manifestações realizadas de forma pública, que tenham receptores que compartilham o mesmo pensamento e que propagam a mesma ideia, aumentando os apoiadores e o número de vítimas⁴².

2.1 Caráter Multifacetado na Sociedade Digital

O mundo das redes sociais é mais danoso do que pode parecer, pois o sujeito com um tipo de pensamento é constantemente redirecionado ao seu nicho pelos algoritmos, são espaços que reforçam ideias e encorajam os indivíduos a acreditarem que podem dizer e fazer tudo aquilo que pensam e sentem vontade. Porém, uma vez postada, aquela mensagem discriminatória chega a milhões de pessoas em segundos, gerando consequências irreparáveis.

Deve-se perceber a sociedade digital como a mesma sociedade do mundo físico, só que em um meio diferente. A internet acabou virando uma ágora, uma praça pública cheia de informações e manifestações.

⁴¹SOUZA, Larissa Lino. *Jeremy Waldron e o discurso de ódio na Sociedade bem-ordenada*. 2021. Disponível em: <https://www.repositorio.ufop.br/bitstream/123456789/13883/1/DISSERTA%C3%87%C3%83O_JeremyWaldronDiscurso.pdf> Acesso em: 25 fev. 2023.

⁴²NANDI, José Adelmo Becker. *Combate ao Discurso de Ódio nas Redes Sociais*. 2018. Disponível em: <https://repositorio.ufsc.br/bitstream/handle/123456789/187510/O_Combate_ao_Discurso_de_Odio_nas_Redes_Sociais.pdf?sequence=1&isAllowed=y> Acesso em: 25 fev. 2023.

Por mais que o indivíduo ache que ali seja um espaço de fala livre e que pode se expressar como e quando quiser, haverá consequências pelos danos de suas palavras. Como mencionado anteriormente, é vedada a censura prévia no Brasil, entretanto, será responsável pelas consequências na esfera civil ou penal caso extrapole o seu direito de manifestar-se.

O avanço dos meios tecnológicos de comunicação em massa trouxe inúmeros benefícios, porém também possibilitou a propagação de ideias discriminatórias em maior escala. Durante a pandemia do vírus Covid-19, foi constatado um aumento expressivo do discurso de ódio nas redes sociais,⁴³ que se o tornou principal meio de divulgação e compartilhamento de ideias e sentimentos preconceituosos.

A *Safernet*⁴⁴, uma associação que trabalha no combate e prevenção de crimes contra os Direitos Humanos na Internet, já recebeu mais de 2,5 milhões de denúncias relacionadas a crimes de ódio na sociedade digital⁴⁵. Traçando um perfil das vítimas, 59,7% são pessoas

⁴³ GROSSMANN, Luís Osvaldo. *Safernet: Discurso de ódio na internet disparou em 2020 e 2021*. 2022. Disponível em: <<https://www.convergenciadigital.com.br/Internet/Safernet%3A--Discurso-de-odio-na-internet-disparou-em-2020-e-2021-59372.html?UserActiveTemplate=mobile>> Acesso em: 25 fev. 2023.

⁴⁴ SAFERNET BRASIL. Prevenção. s/d. Disponível em: <<https://www.safernet.org.br/site/institucional/projetos/prevencao>>. Acesso em: 25 fev. 2023.

⁴⁵ BARRETO, Luciana. Discurso de Ódio nas Redes Sociais Repete Padrão de Preconceitos da Sociedade. CNN, 2021. Disponível em: <<https://www.cnnbrasil.com.br/nacional/discurso-de-odio-nas-redes-sociais-repete-padrao-de-preconceitos-da-sociedade/>> Acesso em: 25 fev. 2023.

negras e 67% são mulheres. O número de denúncias de neonazismo recebidas no ano de 2021 aumentou 60,7% em comparação com o ano de 2020 em que foram registradas 9.004 denúncias⁴⁶.

A propagação dessas manifestações odiosas atinge diretamente a dignidade desses grupos sociais vulneráveis, que já se encontra ameaçada, tornando-as extremamente danosas e perigosas, pois estimulam todo tipo de discriminação. O objetivo desse pensamento externalizado, é causar medo, vergonha, angústia, raiva, humilhação, entre outros sentimentos de exclusão, diminuição e rejeição⁴⁷.

⁴⁶ OLIVEIRA, Marcelo. *Denúncia de Neonazismo Safernet Aumentam 60% em um ano*. s/d. Disponível em: <<https://new.safernet.org.br/content/denuncias-de-neonazismo-safernet-aumentam-60-em-um-ano>> Acesso em: 25 fev. 2023.

⁴⁷ O discurso de ódio compõe-se de dois elementos básicos: discriminação e externalidade. É uma manifestação segregacionista, baseada na dicotomia superior (emissor) e inferior (atingido) e, como manifestação que é, passa a existir quando é dada a conhecer por outrem que não o próprio autor. A fim de formar um conceito satisfatório, devem ser aprofundados esses dois aspectos, começando pela externalidade. A existência do discurso de ódio, assim toda expressão discursiva, exige a transposição de ideias do plano mental (abstrato) para o plano fático (concreto). Discurso não externado é pensamento, emoção, o ódio sem o discurso; e não causa dano algum a quem porventura possa ser seu alvo, já que a ideia permanece na mente de seu autor. Para esse caso, é inconcebível a intervenção jurídica, pois a todos é livre o pensar. SILVA, Rosane Leal da et al. Discurso do ódio em redes sociais: jurisprudência brasileira. *Rev. Direito GV*, v.7, n. 2, p. 445-467, 2011.

Aqueles que atacam a dignidade de outros pretendem reforçar a ideia de que os destinatários de suas mensagens sempre estarão vulneráveis às discriminações, às humilhações e às tentativas excludentes de sua participação na sociedade⁴⁸.

Diante da impossibilidade de tratar, em poucas páginas, das diversas direções que o discurso de ódio pode ter, o próximo item fará um recorte do tema relacionado à LGBTQIA+fobia.

3. LGBTQIA+fobia

LGBTQIA+ é um movimento político e social que defende a diversidade e a busca de mais representatividade, igualdade, respeito à diversidade e direitos para seus integrantes. Sempre evoluindo, cada sigla designa um grupo de pessoas, sendo elas: lésbicas, gays, bissexuais, transgêneros, queers, intersexos e assexuais. O símbolo + faz referência a outras identidades de gênero e orientações sexuais que possam vir a ser englobadas na terminologia⁴⁹.

A LGBTQIA+fobia se refere a qualquer tipo de intolerância e medo irracional de pessoas incluídas nessa comunidade. São pessoas colocadas em situação de

⁴⁸ LINO, Larissa Souza. *Jeremy Waldron e o discurso de ódio na Sociedade bem-ordenada*. 2021. Disponível em: <https://www.repositorio.ufop.br/bitstream/123456789/13883/1/DISSERTA%C3%87%C3%83O_JeremyWaldronDiscurso.pdf>. Acesso em: 25 fev. 2023.

⁴⁹ ORGANIZAÇÃO FUNDO BRASIL DE DIREITOS HUMANOS. *Significado da sigla LGBTQIA+*. s/d. Disponível em: <<https://www.fun-dobrasil.org.br/blog/o-que-significa-a-sigla-lgbtqia/>> Acesso em: 25 fev. 2023.

vulnerabilidade por não se enquadrarem em um padrão socialmente referenciado na heteronormatividade, na binaridade e na cisnormatividade⁵⁰.

A LGBTfobia é um grave problema social que vem crescendo, principalmente no Brasil, onde os dados comprovam que o país lidera o ranking que mais mata pessoas LGBTQIA+ no mundo⁵¹. Entre os anos de 2000 e 2021, um total de 5.362 pessoas morreram em função do preconceito e da intolerância e devido ao descaso das autoridades responsáveis pela efetivação de políticas públicas capazes de conter os casos de violência. Apenas no ano de 2021, foram registradas 316 mortes de pessoas dessa comunidade⁵².

Diante desses dados, a criminalização da homofobia e da transfobia foi debatida por meio da Ação Direta de Inconstitucionalidade por Omissão – ADO 26⁵³. Em síntese,

⁵⁰ INSTITUTO PATRÍCIA GALVÃO. *Dossiê de Mortes e Violências Contra LGBTI no Brasil 2021*. 2021. Disponível em: <<https://observatorio-morteseviolenciaslgbtibrasil.org/wp-content/uploads/2022/05/Dossie-de-Mortes-e-Violencias-Contra-LBTI-no-Brasil-2021-ACON-TECE-ANTRA-ABGLT-1.pdf>> Acesso em: 4 set. 2022.

⁵¹ INSTITUTO PATRÍCIA GALVÃO. *Mortes e violências contra LGBTI+ no Brasil: Dossiê 2021* Acontece/ ANTRA/ ABGLT. 2022. Disponível em: <<https://dossies.agenciapatriciagalvao.org.br/dados-e-fontes/pesquisa/mortes-e-violencias-contralgbti-no-brasil-dossie-2021-acontece-antra-abgl-2022/#:ã:text=316%20mortes%20de%20pessoas%20LGBTI%2B,foram%20mortes%20por%20outras%20causas>> Acesso em: 25 fev. 2023.

⁵² Instituto Patrícia Galvão. *Dossiê de Mortes e Violências Contra LGBTI no Brasil em 2021*. Op. cit.

⁵³ ADO 26. Disponível em:

<https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search?classeNumeroIncidente=%22ADO%2026%22&base=acordaos&sinonimo=true&plural=true&page=1&pageSize=10&sort=_score&sortBy=desc&isAdvanced=true> Acesso em: 25 fev. 2023.

o Supremo Tribunal Federal, perante o reconhecimento da propensão dos homossexuais e transexuais a sofrer discriminação e violência, decidiu que as condutas homofóbicas e transfóbicas se enquadram nos crimes previstos na Lei 7.716/89, que trata do racismo de outras formas de discriminação.

A expressão “grupos vulneráveis” foi expressamente utilizada na tese adotada no julgamento para se referir à população LGBTQIA+. O discurso de ódio contra esse grupo também foi mencionado, definido como “aquelas exteriorizações que incitem a discriminação, a hostilidade ou a violência contra pessoas em razão de sua orientação sexual ou de sua identidade de gênero”.

3.1. Liberdade de Expressão e Homofobia

Marco Antônio Feliciano, pastor cristão, deputado federal e ex-presidente da Comissão de Direitos Humanos e Minorias (CDHM), utilizou-se da proteção de seu mandato a fim de propagar e estimular violência contra a comunidade LGBTQIA+ na rede social Twitter, realizando postagens como: “A podridão dos sentimentos dos homoafetivos levam (sic) ao ódio, ao crime, à rejeição. Amamos os homossexuais, mas abominamos suas práticas promíscuas” e “O meu Jesus não foi feito para ser enfeite de pescoço de homossexual, nem de pederasta, nem de lésbica.”. Em um vídeo no Youtube, o Pastor também ataca católicos, no qual diz que “adoram Satanás” e que têm o corpo “entregue à prostituição” e “a todas as misérias dessa vida”⁵⁴.

⁵⁴ AMADO, Guilherme. Marco Feliciano diz que católicos adoram Satanás e têm corpo ‘entregue à prostituição’. 2013. Disponível em:

No ano de 2021, Feliciano foi condenado pela 33ª Vara Cível do Foro Central de São Paulo a pagar R\$100 mil por danos morais coletivos por defender a proibição da parada LGBTQIA+, compartilhar fotos falsas e estimular violência. Suas postagens foram enquadradas como crime de discriminação, pois propagavam intolerância e discriminação contra a comunidade, ultrapassando os limites do exercício da liberdade de expressão. De acordo com o juiz do caso, Feliciano “ultrapassou os limites do exercício de liberdade de manifestação de pensamento, uma vez que não se conteve em exprimir sua posição contrária, ainda que de conteúdo religioso”⁵⁵.

Conclusão

O presente artigo teve como objetivo analisar a possibilidade da limitação do direito fundamental à liberdade de expressão, quando esta vem maculada pelo discurso de ódio contra grupos vulneráveis.

Diante do exposto, ficou demonstrado que o respeito ao direito fundamental à liberdade de expressão é um dos pilares do Estado Democrático, mas que tal proteção não pode abarcar toda e qualquer manifestação, sob o risco de violação de outros direitos de igual importância.

Em uma sociedade que também tem como princípio a pluralidade, discursos que impulsionam o ódio não devem ser protegidos, uma vez que atingem diretamente

<<https://extra.globo.com/noticias/brasil/marco-feliciano-diz-que-catolicos-adoram-satanas-tem-corpo-entregue-prostituicao-8115594.html>> Acesso em: 25 fev. 2023.

⁵⁵ Sentença Processo 1068617-64.2015.8.26.0100. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/dl/marco-feliciano-condenado-pagar-100-mil.pdf>> Acesso em: 25 fev. 2023.

grupos vulneráveis com a intenção de lesar e causar sentimento de inferioridade, angústia, ódio e violência, conferindo-lhes um estatuto de inferioridade.

Liberdade de expressão e pluralidade são princípios que só podem ser pensados de forma conjunta, pois a liberdade de expressão surgiu justamente para garantir que as pessoas pudessem externalizar suas diferenças frente às forças de uniformização estatal. Portanto, seria um contrassenso utilizar a liberdade de expressão para restringir as diferenças e diminuir as possibilidades do ser humano existir de acordo com suas próprias convicções dentro de um Estado Democrático.

É por esse motivo que tais discursos devem ser identificados e demarcados como fora do campo da democracia, possibilitando assim, o combate às manifestações que ultrapassem os limites da liberdade de expressão, as classificando como aquelas que ferem a dignidade da pessoa humana.

Por fim, o presente artigo termina seguindo a lógica do paradoxo da tolerância de Karl Popper⁵⁶ que apresenta o seguinte questionamento: é necessário lidar com discursos intolerantes no seio de uma sociedade que preza por tolerância? Popper afirma que a sociedade deve declarar o direito de não tolerar o intolerante, porque a intolerância ilimitada leva ao desaparecimento da tolerância, ou seja, os discursos de ódio não encontram guarida na liberdade de expressão.

⁵⁶ POPPER, Karl. *The Open Society and Its Enemies* - v. 1: *The Spell of Plato*. London: Routledge, 1947. p. 226.

Referências Bibliográficas

AMORIM, Letícia B. Distinção entre regras e princípios segundo Robert Alexy. *Revista Legislativa*, a. 42, n 165, p. 123-134, 2005.

BARROSO, Luís Roberto. Liberdade de expressão versus direitos da personalidade. Colisão de direitos fundamentais e critérios de ponderação. *Temas de Direito Constitucional* – tomo III. Rio de Janeiro: Renovar, 2005.

BARROSO, Luís Roberto. *Liberdade de Expressão, Censura e Controle da Programação de Televisão na Constituição de 1988*. Rio de Janeiro: Renovar, 2002.

BERNAL PULIDO, Carlos. *El principio de proporcionalidad y los derechos fundamentales*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2003.

GOMES, Fabrício V.; SALVADOR, João Pedro F.; LUCCAS, Victor N. *Discurso de Ódio*. Portugal: Grupo Almedina, 2020.

FACCHI, Alessandra. *Breve história dos direitos humanos*. São Paulo, Loyola, 2011.

KLUTH, Winfried. Prohibición de exceso y principio de proporcionalidad en Derecho alemán. *Cuadernos de Derecho Público*, n. 5, p. 219-238, 1998

LINO, Larissa Souza. *Jeremy Waldron e o discurso de ódio na Sociedade bem-ordenada*. Dissertação (Mestrado em Filosofia) Instituto de Filosofia, Artes e Cultura, Universidade Federal de Ouro Preto. 2021.

MARKY, Thomas. *Curso elementar de direito romano*. 8. ed. São Paulo: Saraiva, 1995

POPPER, Karl. *The Open Society and Its Enemies* - v. 1: The Spell of Plato. London: Routledge, 1947.

PRADO, Luiz Regis. *Liberdade de expressão e democracia*. Gen Jurídico, 2020.

RAMOS, André de C. *Teoria geral dos direitos humanos na ordem internacional*. São Paulo: Editora Saraiva, 2019.

SCHÄFER, Gilberto; COGO LEIVAS, Paulo Gilberto; SANTOS, Rodrigo Hamilton. *Discurso de ódio: Da abordagem conceitual ao discurso parlamentar*. Brasília: Universidade Federal do Rio Grande do Sul, 2015.

SCHAHIN, Marcos Renato. *A história brasileira através da filosofia do direito*. São Paulo: SRS editora. 2008

SILVA, Rosane Leal da et al. *Discurso do ódio em redes sociais: jurisprudência brasileira*. Rev. Direito GV. v.7, n. 2, p. 445-467, 2011.

SILVA, Virgílio Afonso da. O proporcional e o razoável. *RT*, v. 798, São Paulo: Revista dos Tribunais, 2002.

SLAIBI FILHO, Nagib. *Direito Constitucional*. Rio de Janeiro: Forense, 2004.

TODOROV, Tzvetan. *O espírito das luzes*. São Paulo: Barcarolla, 2008.

PARTE II

Cidadania e Nacionalidade

Vulnerabilidade e Direitos Humanos: a Apatridia, o Pensamento Arendtiano e a Nova Lei de Migrações

Juliana Ervilha T. Pereira*

Introdução

A (in)existência de uma nacionalidade pode ser entendida como a “porta de entrada” para outras graves violações de direitos humanos, e isto é facilmente perceptível a partir das ponderações Hannah Arendt, entretanto, necessário se faz apresentar delineamentos básicos.

Um conceito basilar de nacionalidade é da “ligação juridicamente estabelecida entre um indivíduo e determinado Estado”¹, entretanto, apesar da aparente simplicidade, este conceito comporta consequências imensas.

De início, é conveniente registrar que nacionalidade e cidadania não são sinônimos. Uma vez que cidadão “é o indivíduo que reúne as condições necessárias para ter e exercer os chamados direitos políticos”², tem-se que nacionalidade é o pressuposto da cidadania e que nem todo cidadão é nacional.

*Mestre em Teoria do Estado e Direito Constitucional MINTER PUC-RIO/Rede de ensino DOCTUM; Professora de Direito Internacional, Direito Ambiental e Direito Constitucional na Rede de ensino DOCTUM; Pós-graduada em Direito Internacional; Pós-graduada em Direito Constitucional; Graduada em Direito pela Universidade Federal de Viçosa/MG.

¹ TAVARES, André Ramos. *Curso de direito constitucional*. 18. ed. São Paulo. Saraiva Educação, 2020. p. 833.

² Ibid. p.834.

Atribuir nacionalidade é ato de soberania do Estado, posto que:

a) somente o Estado soberano pode atribuir ao indivíduo, pelo simples fato do nascimento, a sua nacionalidade; b) somente o Estado pode conceder a condição de nacional aos estrangeiros, por meio de naturalização; e c) também, só ele pode estabelecer os casos em relação aos quais o seu nacional (seja nato ou naturalizado) perde sua nacionalidade³.

Continuando, Mazzuoli adverte que muito embora o Estado seja livre para legislar e definir os critérios de aquisição de nacionalidade, seu estudo não pode ficar restrito ao direito material e formal internos,

porque nenhum Estado pode gozar (atualmente) de liberdade ilimitada no estabelecimento das regras sobre aquisição e perda da nacionalidade. A nacionalidade é um direito fundamental da pessoa humana, cujo único titular capaz de outorgá-la (como já se disse) é o Estado soberano. O que este Estado faz é outorgar a nacionalidade ao

³ MAZZUOLI, Valerio de Oliveira. *Curso de direito internacional*. 9.ed. São Paulo: RT, 2015. p. 720.

indivíduo, sem afetar o direito que este tem de optar por outra nacionalidade, sempre que isto lhe for conveniente e juridicamente possível⁴.

Desta forma, entende-se que “a nacionalidade não é mais uma matéria de soberania do Estado, mas sim tema de direitos humanos, não podendo o Estado arbitrariamente *negar, privar ou ainda exigir a manutenção* da nacionalidade a determinado indivíduo”⁵.

Assim é que, além das diretrizes, no caso brasileiro, centradas no art. 12 da Constituição Federal, existe a normatização internacional, que, por sua vez, centra-se na Convenção de Haia sobre Conflitos de Nacionalidade⁶ (1930) e na Declaração Universal dos Direitos Humanos (1948). Resumidamente, pela ótica dos direitos consagrados nos documentos internacionais, o Estado deverá: “(i) não privar arbitrariamente alguém de sua nacionalidade; (ii) permitir a renúncia ou mudança da nacionalidade; (iii) envidar esforços para evitar a apatridia e ainda fornecer sua própria nacionalidade para evitar que determinada pessoa continue apátrida”⁷.

⁴Ibid. p. 721

⁵ RAMOS, André de Carvalho. Op. cit. p. 1032.

⁶O Decreto nº 21.798, de 6 de setembro de 1932 promulgou a Convenção concernente a certas questões relativas aos conflitos de leis sobre nacionalidade - com reservas no tocante aos artigos 5, 6, 7, 16 e 17. Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1930-1939/decreto-21798-6-setembro-1932-549005-publicacaooriginal-64268-pe.html>>. Acesso em 18 dez 2022.

⁷ RAMOS, André de Carvalho. Op. cit. p. 1032.

Neste sentido é que se iniciam as reflexões aqui propostas: se evitar a apatridia é um dos deveres dos Estados, como é que se estima que 4,2 milhões de pessoas estejam nesta condição no mundo⁸?

1. O direito a ter direitos: Arendt e a figura do apátrida

Sobre a apatridia tem-se como marco os estudos empreendidos no período subsequente à II Guerra Mundial e, dentre estes, o levado a cabo por Hannah Arendt, em seu “Origens do Totalitarismo”, traz conclusões que persistem até a atualidade.

A barbárie do totalitarismo significou ruptura do paradigma dos direitos humanos, por meio da negação do valor da pessoa humana como valor fonte do direito. Diante dessa ruptura, emerge a necessidade de reconstruir os direitos humanos como referencial e paradigma ético que aproxime o direito da moral. Nesse cenário, o maior direito passa a ser, adotando a terminologia de Hannah Arendt, o direito a ter direitos, ou seja, o direito a ser sujeito de direitos.⁹

⁸ Estimativa constante no site do Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR), que, entretanto, ressalta que “o verdadeiro número de pessoas não reconhecidas como cidadãos de nenhum país tende a ser muito maior, dadas as lacunas na coleta de dados”. Disponível em <<https://www.acnur.org/portugues/2021/08/30/a-convencao-de-1961-sobre-apatridia-60-anos-promovendo-e-protetendo-o-direito-a-nacionalidade/>>. Acesso em: 15 dez. 2022.

⁹ PIOVESAN, Flávia. *Direito Humanos e o Direito Constitucional Interna-*

A notoriedade internacional da figura do apátrida vem somente após a II Guerra Mundial quando passou a abarcar aquelas pessoas que não possuíam vínculo com Estado algum, seja porque este deixou de existir, seja porque quando “expulsos de seus países pela revolução social, eram desnacionalizados pelos governos vitoriosos”.¹⁰ Desta forma, o apátrida passa a ser visto como uma “anomalia”,¹¹ eis que a única forma de manter qualquer vínculo com o Estado era cometer um delito e, assim, receber certa igualdade humana¹².

De acordo com a autora, a cidadania é o pertencimento a uma sociedade organizada juridicamente e como “condição para um indivíduo beneficiar-se do princípio da legalidade”¹³. Neste sentido, Lafer conclui, ao analisar as ideias de Arendt, no tocante à apatridia, que perder o “*status civitatis*” significa ser expulso da humanidade, de nada valendo os direitos humanos aos expelidos da trindade Estado-Povo-Território.¹⁴

cional. 9. ed. São Paulo: Saraiva, 2008. p.118.

¹⁰ Exemplificativamente, Arendt menciona que “A esse grupo pertencem milhões de russos e de alemães, centenas de milhares de armênios, romenos, húngaros e espanhóis — para citar apenas as categorias mais importantes”. ARENDT, Hannah. *Origens do totalitarismo*. São Paulo: Companhia das Letras, 1989. p.311.

¹¹ LAFER, Celso. *A reconstrução dos direitos humanos: um diálogo com o pensamento de Hannah Arendt*. São Paulo: Companhia das Letras, 1988. p.147.

¹² “Só como transgressor da lei pode o apátrida ser protegido pela lei. Enquanto durem o julgamento e o pronunciamento da sua sentença, estará a salvo daquele domínio arbitrário da polícia, contra o qual não existem advogados nem apelações”. ARENDT, Hannah. *Origens do totalitarismo*. São Paulo: Companhia das Letras, 1989. p. 320.

¹³ LAFER, Celso. Op cit. p. 154.

¹⁴ Ibid, p. 147.

Arendt percebe que os Direitos do Homem eram “inexeqüíveis (...) sempre que surgiam pessoas que não eram cidadãos de algum Estado soberano”¹⁵, para ela, a “perda de toda a textura social na qual haviam nascido e na qual haviam criado para si um lugar peculiar no mundo”, nada teria de extraordinário, eis que migrações forçadas sempre foram ocorrências normais, se não fosse a “impossibilidade de encontrar um lar”. Entretanto, a perda da proteção governamental, significaria “a perda da proteção do governo, e isso não significava apenas a perda da condição legal no próprio país, mas em todos os países”.¹⁶

Nota-se que a ausência de identificação do vínculo entre o ser humano e um Estado, implica sua inexistência no mundo jurídico. Desta afirmação, decorre outro grande problema: até então, os direitos humanos, tidos como inalienáveis e que até o século XIX haviam sido “invocados de forma bastante negligente, para defender certos indivíduos contra o poder crescente do Estado e para atenuar a insegurança social”,¹⁷ eram vinculados à cidadania. E este é o paradoxo, sem cidadania não havia como o indivíduo pleitear proteção contra atentados aos direitos humanos.

Sem a igualdade jurídica, observa Hannah Arendt, “que originalmente se destinava a substituir às leis e ordens mais antigas da sociedade

¹⁵ ARENDT, Hannah. Op. cit. p.327.

¹⁶ ARENDT, Hannah. Op. cit. p. 327.

¹⁷ Ibid, p.326.

feudal, a nação se desenvolve numa massa anárquica de indivíduos super e subprivilegiados. As leis que não são iguais para todos transformam-se em direitos e privilégios, o que contradiz a própria natureza do Estado-Nação”.¹⁸

Assim os direitos humanos transformaram-se em direitos dos cidadãos circunscritos a seus territórios de origem. De acordo com ela “o homem pode perder todos os chamados Direitos do Homem sem perder a sua qualidade essencial de homem, sua dignidade humana. Só a perda da própria comunidade é que o expulsa da humanidade”.¹⁹ É a ideia da cidadania, enquanto direito a ter direitos, do que decorre que a inexistência de uma cidadania, implicaria na inexistência do direito a ter direitos.

Na medida em que a cidadania só existia de fato quando vinculada a uma nacionalidade, os direitos humanos atrelados ao conceito de cidadania tornaram inexecutáveis na realidade do Estado-nação. Uma vez retirada a nacionalidade, a cidadania não se podia ser exercida, ocasionando, assim, o colapso da ideia universalista de direitos humanos.²⁰

¹⁸ LAFER, Celso. Op. cit. p.149.

¹⁹ ARENDT, Hannah. Op. cit. p.331.

²⁰ RAMOS, César Augusto. MELLEGARI, Iara Lúcia. *Direitos Humanos e dignidade política em Hannah Arendt*. Disponível em: <<https://periodicos.ufrn.br/principios/article/view/1310>>. Acesso em: 23 dez. 2022.

Sem a cidadania, não havia como o homem ser reconhecido como tal e ter seus direitos assegurados. Ele não pertencia a nenhuma organização político-estatal e, para Arendt, não pertencer a uma comunidade política era como ser “ninguém”.

Falta-lhes aquela tremenda equalização de diferenças que advém do fato de serem cidadãos de alguma comunidade, e no entanto, como já não se lhes permite participar do artifício humano, passam a pertencer à raça humana da mesma forma como os animais pertencem a uma dada espécie de animais.²¹

O que Arendt demonstra é que não bastava ser humano para possuir direitos, somente acobertado pelo manto da cidadania é que o homem poderia pertencer ao mundo civilizado e usufruir de seus direitos. O direito, ou melhor, os direitos, são um construído, obtido a partir da organização política, tal qual a igualdade.

A igualdade, em contraste com tudo o que se relaciona com a mera existência, não nos é dada, mas resulta da organização humana, porquanto é orientada pelo princípio da justiça. Não nascemos iguais: tornamo-nos iguais como membros de um grupo por força da nossa decisão de nos garantirmos direitos reciprocamente iguais.²²

²¹ ARENDT, Hannah. Op. cit. p. 335.

²² Ibid.

O que Arendt debateu e demonstrou, é que a ideia da universalidade, inalienabilidade e irreduzibilidade dos direitos humanos²³ se mostravam “inexequíveis [...] sempre que surgiam pessoas que não eram cidadãos de algum Estado soberano”²⁴, o que significaria que vincular direitos humanos e direitos políticos, resultaria em sujeitos de direitos restritos ao conceito de cidadão. E aqui estabelece-se um contrassenso, porque se os direitos humanos

havam sido definidos como “inalienáveis” porque se supunha serem independentes de todos os governos; mas sucedia que, no momento em que seres humanos deixavam de ter um governo próprio, não restava nenhuma autoridade para protegê-los e nenhuma instituição disposta a garanti-los.²⁵

Estabelecido que o “direito a ter direitos” é a cidadania e que este é um conceito diretamente ligado ao *jus soli* ²⁶, é preciso, para o presente trabalho, entender o

²³ Ibid. p. 324.

²⁴ Ibid. p. 327.

²⁵ Ibid. p.325.

²⁶ Sabidamente, cidadania é o direito de atuação na esfera pública, outorgada aos nacionais de determinado Estado. De acordo com Pereira, “a artificialidade da nacionalidade, nos parâmetros atuais, se dá pelas ficções estabelecidas pelos critérios do *jus solis* e do *jus sanguinis*. Assim, um país poderá reconhecer a nacionalidade de uma pessoa (e consequentemente sua cidadania e seu ingresso no estado de direito) pelo critério do território, ou seja, pelo nascimento em solo nacional; ou pelo critério do sangue, em virtude da filiação, sendo o local de

tratamento dispensado à situação do apátrida na legislação interna e nos documentos internacionais.

2. Apontamentos modernos sobre a apatridia

Do exposto até o presente ponto, percebe-se que o ápice das ocorrências de apatridia deu-se nos períodos da I e II Guerras Mundiais e somente em 1954 foram lançadas as bases de uma ação internacional de identificação e proteção dos apátridas: a Convenção de 1954 sobre o Estatuto dos Apátridas (“Convenção de 1954”)²⁷, que define apátrida como “toda a pessoa que não seja considerada por qualquer Estado, segundo a sua legislação, como seu nacional”²⁸. Já o Manual de Proteção dos Apátridas, publicado em 2014 pelo Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR)²⁹ traz as orientações sobre a interpretação e aplicação prática das definições contidas na Convenção.

nascimento irrelevante para essa regra”. PEREIRA, Gustavo Oliveira de Lima. *A pátria dos sem pátria*: direitos humanos e alteridade. Porto Alegre: UniRitter, 2011. p.48.

²⁷ BRASIL. Decreto 4246 de 22 de maio de 2002. Promulga a Convenção sobre o Estatuto dos Apátridas. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2002/d4246.htm>. Acesso em: 12 jan. 2023.

²⁸ ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. CONVENÇÃO SOBRE O ESTATUTO DOS APÁTRIDAS. Disponível em <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/portugues/BDL/Convencao_sobre_o_Estatuto_dos_Apatridas_de_1954.pdf>. Acesso em: 12 jan. 2023.

²⁹ ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. MANUAL DE PROTEÇÃO AOS APÁTRIDAS. Disponível em: <https://www.acnur.org/portugues/wp-content/uploads/2018/02/Manual_de_prote%C3%A7%C3%A3o_aos_ap%C3%A1tridas.pdf>. Acesso em 12 jan. 2023

De início, o Manual traz apontamentos que refletem-se diretamente na proposta do presente trabalho, dentre eles que a apatridia decorre de diversos fatores, como por exemplo, “situações migratórias”, ou ainda “entre expatriados que perdem ou são privados de sua nacionalidade sem ter adquirido a nacionalidade do país de residência habitual”³⁰; que “em geral, os apátridas não conseguem usufruir de uma série de direitos humanos e são impedidos de participar plenamente na sociedade”³¹, e ainda, que a migração não é fator determinante da apatridia, eis que “um apátrida pode nunca ter cruzado uma fronteira internacional e ter vivido no mesmo país por toda a sua vida. Por outro lado, alguns apátridas também podem ser refugiados ou elegíveis para proteção complementar”³².

Ainda sobre os fatores determinantes, tem-se que “aparece em grande escala por motivos de sucessão de Estados, de privação arbitrária de nacionalidade ou por problemas em definir ou administrar a população de um novo Estado”³³.

No contexto destas informações, pode-se entrever duas situações ocorridas no Brasil, nos últimos anos, a de Andrimana Buyoya Habizimana e das irmãs Mamo.

³⁰ Ibid.

³¹ Ibid.

³² Ibid.

³³ WAAS, Laura van. Apatridia. In: CAVALCANTI, Leonardo; BOTE-GA, Tuíla; TONHATI, Tânia; ARAÚJO, Dina (Org.). Dicionário crítico de migrações internacionais. Brasília: Editora Universidade de Brasília. 2017. p. 71.

No primeiro caso, o procedimento foi judicializado e a decisão transitada em julgado em 2020³⁴. O segundo caso, resultou, em 2018, no reconhecimento pelo governo brasileiro, da apatridia de Maha Mamo e sua irmã Souad e a consequente atribuição da cidadania brasileira³⁵, nos termos do art. 26, da Lei nº 13.445, de 24 de maio de 2017, que instituiu a Lei de Migração³⁶.

Sobre Andrimana Buyoya Habizimana, consta nos autos da Apelação/Reexame Necessário³⁷, que ele ingressou em território nacional em 2006, alegando ter nascido em Burundi, país situado no Continente Africano e que em razão do genocídio étnico, crise econômica e

³⁴ BRASIL, SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. recurso extraordinário 844.744. Disponível em: <<https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15343252314&ext=.pdf>>. Acesso em: 12 jan. 2023.

³⁵ BRASIL. Ministério da Justiça e Segurança Pública. Gabinete do Ministro. Portarias da Secretaria Nacional de Justiça nº 289 e 290, de 27 de setembro de 2018. Disponíveis em <<https://www.gov.br/mj/pt-br/assuntos/noticias/collective-nitf-content-1538659939.43/ane-xos>>. Acesso em: 12 jan. 2023.

³⁶ BRASIL. Lei 13.445, de 24 de maio de 2018. Institui a Lei de Migração. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/l13445.htm#:~:text=Institui%20a%20Lei%20de%20Migra%C3%A7%C3%A3o.&text=Art.,pol%C3%ADticas%20p%C3%BAblicas%20para%20o%20emigrante>. Acesso em: 12 jan. 2023.

³⁷ BRASIL. TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA 5.ª REGIÃO. APELAÇÃO / REEXAME NECESSÁRIO (APELREEX) Nº 13349/RN (2009.84.00.006570-0). Relator: Desembargador Federal Bruno Leonardo Câmara Carrá, Data de Julgamento: 29/09/2011, Terceira Turma, Data de Publicação: 17/11/2011. Disponível em: <https://jurisprudencia.s3.amazonaws.com/TRF5/IT/REEX_20098400006570_0_1372099175397.pdf?AWSAccessKeyId=AKIARMMD5JEA067SMCVA&Expires=1673533119&Signature=6NQYjrBb2EDF8gducBh997QpUV0%3D>. Acesso em: 12 jan. 2023.

política que assolaram o país, bem como o falecimento de seus familiares, embarcou clandestinamente em navio cargueiro proveniente da África do Sul, desembarcando no Porto de Antos/SP. Posteriormente Andrimana embarcou no vôo com destino a Lisboa, mas foi devolvido ao Brasil, em razão da utilização de falsa documentação, tendo inclusive cumprido pena por esse crime. Em diligências efetivadas pela Polícia Federal, a Embaixada de Burundi não lhe assegurou a cidadania e a embaixada da África do Sul informou não aceitar sua deportação. Estabeleceu-se aí, o limbo jurídico da nacionalidade de Andrimana.

O Juízo da 4ª Federal da Seção Judiciária do Rio Grande do Norte, reconheceu a condição de apátrida, mas em face dos recursos interpostos pela União Federal, somente em 2020, Andrimana teve seu *status* de apátrida reconhecido em definitivo, após a decisão proferida no RE 844.744/RN.

Já as irmãs Mamo têm um histórico de 30 anos de privação de reconhecimento de existência.

Filhas de pais sírios, elas nasceram no Líbano [...]. Como a Síria não reconhece o casamento inter-religioso, o pai cristão e a mãe muçulmana tiveram que fugir para o Líbano para se casar. Lá, nasceram as filhas, que não foram reconhecidas como libanesas.

As leis no Líbano não reconhecem como cidadãos filhos de pais que não são libaneses. Apesar dos seus pais serem sírios, eles possuíam

religiões diferentes e, por isso, não foi possível registrar o casamento nem o nascimento dos filhos, o que impediu Souad e Maha de serem reconhecidas como cidadãs sírias e de obter os documentos que o provam.³⁸

O que estas pessoas têm em comum? O fato de que, por uma razão ou outra e por determinado período de tempo (30 anos, no caso das irmãs Mamo), elas não existiam. Não possuíam documento de identificação, conta bancária, direito a acesso aos direitos mais básicos como educação e trabalho.

Para o Direito Internacional, o Estado (ao lado das Organizações Governamentais) é o sujeito de direitos³⁹ por excelência, não descartando, a doutrina mais moderna, a entrada de novos protagonistas, como indivíduos, empresas e ONGs que possuem personalidade jurídica internacional.

³⁸ HUGUENEY, Victoria. Maha e Souad Mamo são as primeiras pessoas reconhecidas como apátridas pelo Brasil. Disponível em: <<https://www.acnur.org/portugues/2018/06/26/maha-e-saoud-mamo-sao-as-primeiras-pessoas-reconhecidas-como-apatridas-pelo-brasil/>>. Acesso em: 12 jan.2023.

³⁹ “Na doutrina internacionalista, o exame da personalidade internacional alude, em regra, à faculdade de atuar diretamente na sociedade internacional, que comportaria o poder de criar as normas internacionais, a aquisição e o exercício de direitos e obrigações fundamentadas nessas normas e a faculdade de recorrer a mecanismos internacionais de solução de controvérsias. Aqueles que possuem a capacidade de praticar os atos acima citados seriam os sujeitos de Direito Internacional”. PORTELA, Paulo Henrique Gonçalves. *Direito Internacional Público e Privado*. 7. ed. Salvador: JusPodvm, 2015. p.155.

Entretanto, no que diz respeito à presente temática, é preciso compreender que, em situações como as de Andrimana Buyoya Habizimana e das irmãs Mamo, em que o indivíduo não possui a tutela de um Estado de origem, a sociedade internacional preocupa-se com a definição da forma de proteção.

A Declaração Universal dos Direitos Humanos, de 1948 (DUDH)⁴⁰ em seu artigo 15, já estabelece que “todo ser humano tem direito a uma nacionalidade” e que “Ninguém será arbitrariamente privado de sua nacionalidade, nem do direito de mudar de nacionalidade”, contudo, como já demonstrado, a efetivação desta garantia, esbarra em obstáculos significativos.

Uma vez já mencionada definição de apátrida, é preciso compreender que este não se confunde com a figura do refugiado, muito embora a Convenção de 1951 compreenda “os apátridas que são também refugiados”⁴¹.

Desta forma, consegue-se estabelecer os primeiros dois marcos históricos modernos no que diz respeito à nacionalidade: a DUDH e o Estatuto dos Refugiados, de 1951, na sequência, como resultado da Conferência de Plenipotenciários, em 1954, surge a Convenção sobre o Estatuto dos Apátridas, promulgado pelo Brasil somente em 2002, através do Decreto 4.246, de 22/05/2002⁴².

⁴⁰ ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Declaração Universal de Direitos Humanos. Disponível em <https://www.unicef.org/brasil/declaracao-universal-dos-direitos-humanos>. Acesso em: 14 fev. 2023.

⁴¹ Ibid.

⁴² BRASIL. Decreto 4246 de 22 de maio de 2002. Promulga a Convenção sobre o Estatuto dos Apátridas. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2002/d4246.htm. Acesso em: 12 jan. 2023.

Barbosa e Loreto informam que em questões de apatridia, é importante tentar buscar “institutos jurídicos num ordenamento jurídico que anteriormente tutelava suas relações pessoais, porém muitas das relações jurídicas terão de ser regidas, numa prática comum do direito internacional, pela lei do local de domicílio ou residência”⁴³. Para eles, isto permitiria “estabelecer um elemento de conexão do indivíduo com algum Estado. Assim, um rol de direitos básicos concedidos a qualquer estrangeiro no país é estendido, também, ao apátrida ao ingressar no território de algum Estado. Busca-se desse modo consagrar um princípio comum do direito internacional”⁴⁴.

Em 1961, foi elaborada a Convenção para a Redução dos Casos de Apatridia, que entrou em vigor, no Brasil, em 23/01/2015, através do Decreto nº8.501 de 18/08/2015⁴⁵, pela qual,

4. Todo Estado Contratante concederá sua nacionalidade a qualquer pessoa que do contrário seja apátrida e que não pôde adquirir a nacionalidade do Estado Contratante em cujo território tiver nascido por ter passado da idade estabelecida para

⁴³ BARBOSA, Pedro Henrique de Faria; LORETO, Sylvio. Op. cit. p. 127.

⁴⁴ Ibid.

⁴⁵ BRASIL. Decreto 4246 de 22 de maio de 2002. Promulga a Promulga a Convenção para a Redução dos Casos de Apatridia, firmada em Nova Iorque, em 30 de agosto de 1961. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/decreto/d8501.htm>. Acesso em: 12 jan. 2023.

a apresentação de seu requerimento ou por não preencher os requisitos de residência exigidos se no momento do nascimento do interessado um de seus pais possuía a nacionalidade do Estado Contratante inicialmente mencionado. Se seus pais não possuíam a mesma nacionalidade no momento de seu nascimento, a legislação do Estado Contratante cuja nacionalidade estiver sendo solicitada determinará se prevalecerá a condição do pai ou da mãe. Caso seja necessário requerimento para tal nacionalidade, tal requerimento deverá ser apresentado à autoridade competente pelo interessado ou em seu nome, conforme prescrito pela legislação do Estado Contratante. Nos termos do disposto no parágrafo 5 do presente Artigo, nenhum requerimento poderá ser indeferido.

Também estabelece que “os Estados Contratantes não poderão privar qualquer pessoa ou grupo de pessoas de sua nacionalidade por motivos raciais, étnicos, religiosos ou políticos”⁴⁶.

Neste sentido dois dos principais eixos de proteção da nacionalidade estão consagrados: conceder nacionalidade, como forma de reduzir os casos de apatridia e compreender a nacionalidade como “algo inerente a qualquer indivíduo, independentemente de

⁴⁶ Ibid.

suas condições particulares. Os ordenamentos jurídicos nacionais devem sempre se pautar por tal norma para garantir que não haja um seletivismo que apenas prejudica o apátrida “.⁴⁷

No que diz respeito ao ordenamento jurídico brasileiro, a Lei nº 13.445, de 24 de maio de 2018⁴⁸, instituiu a Lei de Migração, revogando o antigo Estatuto do Estrangeiro (Lei nº 6.815/80) e trouxe significativas modificações e modernização no que diz respeito ao tema em comento.

Já no §1º do artigo 1º, ela se encarrega de trazer o conceito apátrida:

Art. 1º Esta Lei dispõe sobre os direitos e os deveres do migrante e do visitante, regula a sua entrada e estada no País e estabelece princípios e diretrizes para as políticas públicas para o emigrante.

§ 1º Para os fins desta Lei, considera-se: (...)

VI - apátrida: pessoa que não seja considerada como nacional por nenhum Estado, segundo a sua legislação, nos termos da Convenção sobre o Estatuto dos Apátridas, de 1954,

⁴⁷ BARBOSA, Pedro Henrique de Faria; LORETO, Sylvio. Op. cit. p. 127

⁴⁸ BRASIL. Lei 13.445, de 24 de maio de 2018. Institui a Lei de Migração. Disponível em <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/l13445.htm#:~:text=Institui%20a%20Lei%20de%20Migra%C3%A7%C3%A3o.&text=Art.,pol%C3%ADticas%20p%C3%ABlicas%20para%20o%20emigrante>. Acesso em: 12 jan. 2023.

promulgada pelo Decreto nº 4.246, de 22 de maio de 2002 , ou assim reconhecida pelo Estado brasileiro.

A finalidade desta iniciativa, seria “assegurar que o apátrida conte, no mínimo, quando não contar com direitos especiais mais benéficos a este, com o mesmo tratamento ao estrangeiro nacional de outro Estado que ingresse no país, conteúdo este que é reproduzido em todo curso da Lei”⁴⁹.

Outro ponto anotado é o da possibilidade de autorização de residência, nos termos do art. 30, II, e:

Art. 30. A residência poderá ser autorizada, mediante registro, ao imigrante, ao residente fronteiriço ou ao visitante que se enquadre em uma das seguintes hipóteses: (...)

II - a pessoa: (...)

e) seja beneficiária de refúgio, de asilo ou de proteção ao apátrida; (...)

Entretanto, a proteção mais significativa ao apátrida, encontra-se no art. 26 da referida legislação, onde, entre outros, consagra o processo de reconhecimento da apatridia e o processo de naturalização.

A naturalização é a forma mais efetiva de reduzir a apatridia, entretanto, tem que ser efetivada conforme decisão exclusiva do indivíduo (art. 26,§6º da Lei de Migração). Desta forma, reconhecida a apatridia, o indivíduo pode optar pela naturalização, entretanto, caso esta não seja sua opção, ainda terá autorização de

⁴⁹ BARBOSA, Pedro Henrique de Faria; LORETO, Sylvio. Op. cit. p. 130.

residência, nos termos do §8º da referida legislação: “O apátrida reconhecido que não opte pela naturalização imediata terá a autorização de residência outorgada em caráter definitivo”.

Em termos de visão crítica, Bichara percebeu a ausência de determinação do(s) órgão(s) administrativo(s) responsável(eis) pela implementação dos direitos dos apátridas, entretanto, o procedimento de reconhecimento da apatridia começou a ser detalhado em 2028, através da Portaria Interministerial MJ/ MESP nº 5, de 27 de fevereiro de 2018⁵⁰.

Pelas determinações ali encontradas, o requerimento de reconhecimento da condição de apatridia, será endereçado ao Ministério da Justiça, apresentado em uma das unidades da Polícia Federal, que após verificação de requisitos encaminha o pedido ao Departamento de Migrações, que nos termos do art. 8º

realizará consulta à representação diplomática do país de nascimento, de residência habitual ou de quaisquer outros países com os quais o solicitante tenha relação, bem como a organismos nacionais ou internacionais a fim de verificar

⁵⁰ BRASIL. Ministérios da Justiça e Extraordinário da Segurança Pública. Portaria Interministerial MJ/ MESP 5, de 27 de fevereiro de 2018. Disponível em: <https://www.in.gov.br/web/guest/materia/-/asset_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/4716363/do1-2018-02-28-portaria-interministerial-n-5-de-27-de-fevereiro-de-2018-4716359>. Acesso em: 12 jan. 2023.

se o solicitante é considerado nacional pela legislação de algum país estrangeiro⁵¹

Com o encerramento da instrução e verificação, havendo comprovação da condição de apátrida, a Divisão de Nacionalidade e Naturalização, após avaliação do Diretor de Migrações, providenciará a elaboração de portaria de reconhecimento e encaminhará o processo para decisão final do Secretário Nacional de Justiça.

Neste ponto do procedimento, reconhecida a situação de apatridia, como já mencionado, o solicitante poderá optar pela naturalização brasileira. Desta forma, o Ministério da Justiça publicará, no prazo de 30 dias, portaria de instauração de processo simplificado de naturalização, quando a pessoa deverá comprovar residência em território nacional pelo prazo mínimo de dois anos, dentre outros requisitos (art. 16).

Conclusão

Do exposto, é possível perceber que o conceito de cidadania, tal como definido, vinculado estritamente ao Estado impediria o exercício dos direitos humanos, em caso de perda da nacionalidade, tal como demonstrado por Arendt na questão da apatridia. Estabelecida assim a problemática, também é possível concluir que a legislação

⁵¹ Ibid.

brasileira coaduna-se com as diretrizes internacionais no tocante à diminuição da apatridia, com a regulamentação e facilitação da consecução de nacionalidade e isto foi demonstrado no processo de naturalização das irmãs Mamo, mas ainda estamos iniciando o processo legislativo de aprimoramento em relação aos ditames internacionais.

Referências bibliográficas

ARENDT, Hannah. *Origens do totalitarismo*. São Paulo: Companhia das Letras, 1989.

BARBOSA, Pedro Henrique de Faria; LORETO, Sylvio. A nova Lei de Migração e a proteção conferida ao apátrida: alinhamento brasileiro ao padrão internacional de direitos humanos. *Revista de Direito Internacional*, v. 15, n. 03, p. 121-136, 2018.

BICHARA, Jahyr-Philippe. O tratamento do apátrida na nova lei de migração: entre avanços e retrocessos. *Revista de Direito Internacional*, v. 14, n. 2, p. 236-252, 2017.

LAFER, Celso. *A reconstrução dos direitos humanos: um diálogo com o pensamento de Hannah Arendt*. São Paulo, Companhia das Letras, 1988.

MAMO, Maha; OLIVEIRA, Dárcio. *Maha Mamo: a luta da apátrida pelo direito de existir*. Rio de Janeiro. Globo Livros, 2020.

MAZZUOLI, Valerio de Oliveira. *Curso de direito internacional*. 9.ed.rev., atual. e ampl. - São Paulo. Editora Revista dos Tribunais, 2015.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Alto comissariado das Nações Unidas para Refugiados. Reunião de Especialistas. *O conceito de pessoa apátrida segundo o direito internacional: resumo das conclusões*. Itália, 2010.

PEREIRA, Gustavo Oliveira de Lima. *A pátria dos sem pátria: direitos humanos e alteridade*. Porto Alegre. Ed. Uniritter, 2011.

PIOVESAN, Flávia. *Direito Humanos e o Direito Constitucional Internacional*. 9ªed.rev.ampl. e atual. São Paulo. Saraiva, 2008.

PORTELA, Paulo Henrique Gonçalves. *Direito Internacional Público e Privado*. 7ªed. Salvador. JusPodvm, 2015

RAMOS, André de Carvalho. *Curso de Direitos Humanos*. 7.ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2020.

TAVARES, André Ramos. *Curso de direito constitucional*. 18.ed. São Paulo. Saraiva Educação, 2020.

WAAS, Laura van. Apatridia. In: CAVALCANTI, Leonardo; BOTEGA, Tuíla; TONHATI, Tânia; ARAÚJO, Dina (Org.). *Dicionário crítico de migrações internacionais*. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2017.

Apatridia e Cidadania no Brasil: compreensões a partir da ideia de “povo” em face da (des)globalização

Sophia Namen Aburjaile*
Angela Limongi Alvarenga Alves**

Introdução

Utilizado pela primeira vez em “O Príncipe” de Maquiavel ¹, o termo “Estado” adquire como componente basilar, após a paz de Westfália, a existência de uma unidade territorial sobre a qual incide um poder soberano. Ao elemento espacial do território e ao político da soberania soma-se, ainda, o aspecto pessoal advindo do conceito de povo, cuja acepção jurídica é recente ².

A partir da teoria da personalidade jurídica do Estado, a dogmática alemã do século XIX, notadamente com Gerber e com Jellinek, dissemina a noção de que, adquirindo uma capacidade criada pela ordem jurídica, o Estado seria dotado, conseqüentemente, de subjetividade jurídica. Este ente, cujo objetivo é promover os interesses de uma comunidade soberana, figuraria como destinatário de normas e como titular de direitos e deveres nos planos interno e externo ³.

* Graduanda em Direito na Universidade de São Paulo.

** Livre-Docente, Doutora e Pós-doutora em Direito pela Universidade de São Paulo (USP-Brasil). *Visiting Research* na Universidade de Durham (Reino Unido). Professora do Programa de Pós-Graduação Stricto Sensu em Direito da Universidade Católica de Santos (Mestrado e Doutorado) e Membro do Grupo de Pesquisa “Direitos Humanos e Vulnerabilidades”.

¹ MAQUIAVEL, Nicolau. *O Príncipe*. São Paulo: Martins Fontes, 2003.

² RANIERI, Nina. *Teoria do Estado: do Estado de Direito ao Estado Democrático de Direito*. Barueri: Manole, 2013. p. 84.

³ Ibid.

Tal concepção clássica de Estado lança luz a dois aspectos do “povo”, conforme pontua Dalmo Dallari: um objetivo, quando objeto da ação estatal; e um subjetivo, calcado em sua participação como componente do Estado, o titular do poder público⁴.

É nesta compreensão de Estado enquanto organização político-administrativa que desponta a trindade “Estado-Povo-Território”⁵. Conjunto de nacionais de um Estado, a palavra “povo” passa, portanto, a englobar aqueles com os quais, pelo vínculo jurídico-político da nacionalidade, é estabelecida uma relação de cidadania ⁶. Vale destacar que a nacionalidade e a noção de cidadania são consequências da própria organização estatal, na medida em que concedidas pelo Estado mediante ato soberano, competência resguardada pela Convenção de Haia, de 1930⁷.

Hoje, a cidadania está intrinsecamente conectada à ideia de fruição na organização social. Aliás, tal constatação não é inédita, muito menos exclusiva dos tempos hodiernos⁸. A cidadania deve ser lida, notadamente,

⁴ DALLARI, Dalmo de Abreu. *Elementos de teoria geral do Estado*. São Paulo: Saraiva, 2003.

⁵ ARENDT, Hannah. *Origens do totalitarismo* (trad. de Roberto Raposo). São Paulo: Cia das Letras, 2011.

⁶ RANIERI, Op. cit., p. 122.

⁷ ACNUR. Relatório de impacto de 2017: comunicação especial para nossos doadores. 2017. Disponível em: <https://www.acnur.org/portugues/wp-content/uploads/2018/07/RelatorioDeImpacto_2017.pdf>. Acesso em: 18 fev 2022.

⁸ PUCHNER, Martin. *O mundo da escrita: como a literatura transformou a civilização*. São Paulo: Companhia das Letras, 2019.

sob as lentes da construção da cultura democrática. Naturalmente, esta guiará os delineados do vocábulo, estruturando sua relação em face de direitos subjetivos.

Tome-se como ponto de partida a sociedade grega. Como leciona Sartori, a democracia nunca pode, historicamente, ser concretizada pela via direta, de forma plena⁹. Para os gregos, a democracia se colocava como um sistema de governo em que as decisões eram tomadas coletivamente, já que, naquela sociedade, a polis era vista como a soberana - na exata medida em que todos indivíduos que a constituíam estivessem completamente submetidos a ela. Para o autor, trata-se, portanto, de “uma cidade livre, cujos cidadãos são o são”¹⁰.

Fundindo o cidadão e a cidade em uma ligação intrínseca norteadas pela unidade de seu destino, os gregos acreditavam que a liberdade não se expressava por meio da oposição ao poder do Estado, mas sim pela participação do indivíduo no exercício coletivo do poder. A ausência de individualismo e de liberdade na sociedade grega incorria, assim, em uma estrutura política que, ao desconfiar do indivíduo, conferia-lhe, como sua única garantia, a participação na soberania ¹¹.

Tal realidade foi muito bem sintetizada no pensamento de Benjamin Constant, segundo o qual a liberdade para os antigos era, de certa forma, “a participação na opressão”¹².

⁹SARTORI, Giovanni. *Teoría de la democracia*. v. 2. Madrid: Alianza, 1988. p. 77.

¹⁰ Ibid.

¹¹ Ibid.

¹² Ibid.

Fica claro, contudo, que tal visão não encontraria guarida na atual acepção do vocábulo democracia. Se, para os antigos¹³, a liberdade individual consistia na participação no poder, foi a partir da noção de Estado de Direito que se busca a limitação e o controle do poder. Não por acaso, atualmente não se reduz o homem apenas à cidadania. Pelo contrário, a democracia moderna propõe proteger a liberdade do indivíduo enquanto pessoa, tarefa que não pode ser concretizada por meio da sujeição do indivíduo ao poder do todo¹⁴. Fundada no princípio da diferença - e não no da uniformidade - a democracia moderna tem suas bases em um sistema político calcado na *concordia-discors*, no consenso discordante¹⁵.

Assim, se desde meados do século XIX, quando a soberania popular começa a se materializar como elemento positivo e construtivo do processo político, a democracia moderna se fortalece, percebe-se a inadequação de uma abordagem anacrônica acerca da sociedade grega, a qual, em que pese tenha fornecido importantes contributos para a teoria política, foi um cenário de uma democracia que dista do atual governo democrático ¹⁶.

A leitura quimérica da realidade grega obstará a constatação de que, mesmo na Atenas de Sócrates e de Platão - em seu apogeu no período compreendido entre 500 e 300 a.C -, apenas era considerado cidadão uma ínfima

¹³ CONSTANT, Benjamin. *Constant: political writings*. Cambridge: Cambridge University Press, 1988. p. 71.

¹⁴ Ibid.

¹⁵ Ibid.

¹⁶ Ibid.

parcela da sociedade, de forma que ficavam excluídos da política, por exemplo, os metecos, os escravos e as mulheres. Logo, não se trata de um verdadeiro sistema democrático tal como concebido atualmente¹⁷.

Hoje, não é aceitável excluir, no plano teórico, vastas parcelas da população pelos critérios adotados em Atenas, já que isto colidiria frontalmente com os direitos fundamentais. E, se na lição de Bobbio uma democracia deve ser pautada (i) na garantia dos direitos de liberdade, (ii) na existência de vários partidos em concorrência entre si, (iii) em eleições periódicas e universais, (iv) no sufrágio universal, (v) nas decisões tomadas com base no princípio da maioria, (vi) no livre debate e (vii) nos ideais da tolerância, da não violência, da renovação gradual da sociedade por meio do livre debate e da irmandade, fica claro que a sociedade grega era, na realidade, gerida por práticas que viabilizavam a participação somente daqueles considerados como aptos a discutir filosofia e política na tão conhecida ágora¹⁸.

Paralelamente, é frutífero indagar sobre a concretização prática da própria democracia, hoje em dia, com base em um estudo do acesso de apátridas à cidadania no Brasil. Aliás, este é justamente o tema nodal deste capítulo. Posto que se tem afastado da exclusão teórica grega, não parece que, de fato, tenha-se alcançado a inclusão plena dos indivíduos no que tange à fruição de seus direitos subjetivos, mormente políticos. Mais

¹⁷ BOBBIO, Norberto. *A era dos direitos*. Tradução Carlos Nelson Coutinho. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004.

¹⁸ Ibid.

especificamente, a emergência das *displaced persons*, especialmente desde período entreguerras, configura um grande óbice ao cumprimento do compromisso de proteger o ser humano.

A existência dos apátridas fornece um grande paradoxo para o plano teórico do Estado e para o Direito, na medida em que denuncia, até hoje, a grave situação gerada pela ausência de vínculo jurídico com um Estado: ausência do *status* de nacionalidade, ausência da qualificação como cidadão. Se por um lado, reconhece-se que os apátridas são seres humanos, por outro lado, tais indivíduos estão desprovidos da maior parte de direitos intrínsecos à pessoa humana; e, mesmo que se encontrem fisicamente em um determinado Estado, a estas pessoas não é conferida pertencimento a estatalidade alguma.

Assim, o capítulo procura analisar duas premissas: (i) a noção de cidadania, no plano teórico, denota vínculo decorrente da formulação e dos delineados que lhe dá o Poder Constituinte, a partir da noção de “povo” e (ii) a perspectiva de que os apátridas, no plano empírico, restam excluídos da definição deste vocábulo. Para tanto, no primeiro tópico, analisa-se o conceito de cidadania no Brasil e sua conexão teórica com os Direitos Humanos.

Na sequência, este capítulo examina a apatridia e sua relação com o elemento “povo”, a partir da ideia de Poder Constituinte, tendo o contexto brasileiro como pano de fundo, e, ao final, concluir que, na atualidade, diante dos processos de globalização e de desglobalização, a inobservância da cidadania aos apátridas constitui uma violação aos Direitos Humanos.

1. A Cidadania no Brasil e Direitos Humanos: matizes teóricas

Cabe, aqui, explorar de forma breve os delineados do conceito de cidadania no Brasil. Naturalmente, a noção de cidadania, enquanto intimamente atrelada à figura do Estado, foi desenvolvida ao longo de séculos ¹⁹. O recorte temporal deste capítulo, já que voltado à análise da questionada abrangência da alcunha de cidadão ao apátrida é, portanto, limitada: volta-se, primariamente, à regulação da temática sob a ótica da última centúria.

A partir daí, nota-se que indagar sobre cidadania no Brasil é investigar, primariamente, a construção da teoria do Poder Constituinte, enquanto apto a elaborar o conteúdo e a estrutura organizacional da ordem jurídica.

Se durante a Idade Média quem detinha esse poder era o soberano, Sieyès²⁰ difunde a ideia, nas vésperas da Revolução Francesa, de que seria a nação a titular deste poder. Atualmente, aponta-se tal titularidade para o povo, à luz da própria concepção de democracia, isto é, da necessidade da participação popular na formulação jurídica e política de organizações que atinem à vida comum. ²¹

Esta concepção de povo engloba, de acordo com Peter Häberle a pluralidade das forças políticas,

¹⁹ RANIERI, Nina. Op cit., p. 122.

²⁰ SIEYÈS. *Qu'est-ce que Le Tiers État?Précédé de L'Essai Sur Les Privilèges*, traduzido a partir da edição crítica com uma introdução por Edme Champion (1889). Paris: PUF Quadrige, 1989 - Círculo de Leitores e Temas e Debates, 2008.

²¹ DALLARI, Dalmo de Abreu. *Elementos de teoria geral do Estado*. São Paulo: Saraiva, 2003.

culturais e sociais existentes em uma sociedade²². Não por acaso, Canotilho menciona ser o Poder Constituinte o “poder constituinte do povo”²³, visão expressa na Carta Constitucional de 1988, no parágrafo único, de seu artigo primeiro: “todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição”.

O Poder Constituinte Originário é inicial, ilimitado juridicamente, incondicionado, autônomo e permanente²⁴. Desta última característica, decorre o fato de que ele não se esgota no momento em que surge a Constituição. Para Ferreira Filho, esta ideia já fora enunciada pelo art. 28 da Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão, o qual postula ser possível até mesmo a revisão ou modificação de uma decisão humana anterior, o que seria inviável caso se admitisse o esgotamento do Poder Constituinte Originário quando da elaboração de uma nova Constituição. Dessa forma, ele perdura com o povo, seu titular, em estado de latência, permanecendo apto de se ativar a qualquer momento para que seja elaborado um novo documento constitucional que inaugure uma ordem jurídica²⁵.

²² HÄBERLE, Peter. *Hermenêutica constitucional: a sociedade aberta dos intérpretes da constituição: contribuição para a interpretação pluralista e procedimental da constituição*. Tradução de Gilmar Ferreira Mendes. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris Editor, 2002. p. 71.

²³ CANOTILHO, José Joaquim Gomes. *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*. 4. ed. Coimbra: Almedina, 2000.

²⁴ FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Pode constituinte*. São Paulo: Saraiva, 2014.

²⁵ Ibid.

Sendo a nacionalidade um vínculo jurídico - já que regulado pelo Direito - e político - dado que decorre de uma escolha do Estado, atrelada ao exercício de sua soberania - ela pode ser atribuída de modo originário ou derivado, conforme extrai-se das últimas cartas constitucionais brasileiras. No primeiro caso, resulta do fato natural do nascimento, sendo estabelecida seja pelo critério do *jus soli*, seja pelo do *jus sanguinis*: aquele quando se considera o local do nascimento e este, a nacionalidade dos pais. Por outro lado, a nacionalidade derivada decorre, via de regra, de um ato voluntário manifestado após o nascimento e concretizado por meio do processo de naturalização ²⁶. Seja como for adquirida, a nacionalidade está intimamente ligada à cidadania e, portanto, à fruição dos direitos políticos.

Pode haver ainda, a concorrência negativa entre os critérios de nacionalidade *jus solis* e *jus sanguinis*. Neste caso, trata-se, de acordo com Nina Ranieri, da “não atribuição de nacionalidade, apesar do nascimento no local”.²⁷ Um caso curioso foi o dos “brasileirinhos apátridas”²⁸. A partir de uma emenda à Constituição, promulgada em 1994 no governo Itamar Franco, o Brasil passou a adotar primeiramente o *jus solis*. Isso significa que a nacionalidade brasileira era adquirida levando-se em conta o local de nascimento, ou seja, só seria brasileiro aquele que nascesse em território pertencente à República Federativa do Brasil.

²⁶ RANIERI, Nina. Op. cit, p. 332.

²⁷ Ibid.

²⁸ Ibid.

Consequentemente, muitas das crianças nascidas no exterior, no período entre 1994 e 2007, a despeito de serem filhas de pais brasileiros, eram relegadas à condição de apátridas. A situação só foi solucionada em 2007, quando houve uma alteração da alínea “c” advinda da EC 54/2007. Estima-se que mais de 200.000 “brasileirinhos apátridas”²⁹ tenham conseguido a nacionalidade brasileira após esta mudança, conquistando, assim, seus direitos políticos no Brasil.

Da perspectiva constitucional brasileira sobre direitos políticos, esses direitos são os instrumentos por meio dos quais os indivíduos exercem sua cidadania, regulamentando os meios necessários ao exercício da soberania popular ³⁰.

No Brasil, é a partir do alistamento eleitoral que o indivíduo, ao titularizar estes direitos, torna-se cidadão. Deste momento em diante, via de regra, o cidadão está apto a exercer a soberania popular por meio do direito ao sufrágio - que enuncia o voto direto e secreto, cujo valor é igual para todos - e de outras manifestações tais como o plebiscito, o referendo, a propositura de ação popular e até mesmo da participação em partidos políticos, conforme nota José Afonso da Silva ³¹.

Quanto ao sufrágio, percebe-se que ele constitui direito público subjetivo titularizado pelo cidadão, compreendendo tanto a alistabilidade, isto é, a

²⁹ Ibid.

³⁰ SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional positivo*. 25. ed. São Paulo: Malheiros, 2005.

³¹ Ibid.

possibilidade de o indivíduo votar, quanto a elegibilidade, ou seja, o direito que possui o cidadão de ser eleito, caso assim deseje ³².

Contudo, o direito ao sufrágio não se confunde com o voto, instrumento que viabiliza o exercício daquele direito. Por universal, entende-se que os cidadãos devam exercer seus direitos sem a interferência de qualquer elemento discriminatório relativo a características culturais, intelectuais, econômicas, sociais ou raciais. Todavia, cabe destacar que não há um direito de sufrágio absolutamente universal, dado que não é a inteira população que frui plenamente do acesso a esse direito. Porém, tais restrições referentes à capacidade eleitoral ativa e passiva não são contraditórias em relação à pretensão de ser o sufrágio universal “passível de ser exercido ou aproveitado por todas as pessoas ou por um grupo; comum a todos os componentes de determinada classe ou grupo” e, portanto, não se confundem com um sufrágio restrito³³.

Quanto à cidadania ativa, mais recorrentemente mencionada, são fundamentais, em termos gerais, o alistamento perante a Justiça Eleitoral, a nacionalidade brasileira, a idade mínima de 16 anos e a ausência de conscrição durante o serviço militar obrigatório ³⁴.

No que tange à cidadania passiva, o art. 14, §3º, elenca o rol de condições para que se adquira a elegibilidade, notadamente: a nacionalidade brasileira, o pleno exercício dos direitos políticos, o alistamento

³² Ibid.

³³ Ibid.

³⁴ Ibid.

eleitoral, o domicílio eleitoral na circunscrição, a filiação partidária e a idade mínima para o cargo almejado. O exercício da capacidade eleitoral passiva depende, ainda, que o candidato não incida nem nas inelegibilidades nem nas hipóteses de perda e suspensão dos direitos políticos. Vê-se, desta forma, que o acesso à cidadania diz respeito não só ao reconhecimento político do indivíduo em face de determinado Estado, mas também à necessária fruição de direitos humanos, já que intimamente ligados à pessoa humana.

Para isso, inicialmente, é fundamental observar as transformações advindas da globalização. Este vocábulo, o qual exprime a tendência de integração entre os países em um nível mundial, de forma que os processos econômicos, sociais, culturais e políticos estejam cada vez mais interligados e conectados, capta o crescimento vertiginoso, dado com o término da Guerra Fria, da circulação de bens em um mercado mundial que sobrepuja as fronteiras nacionais. Foi, em grande parte, devido ao desenvolvimento de tal rede global, possibilitada pela melhoria nos transportes e na comunicação, que nasce, no final do século XX e no início do século XXI, a noção de que os aspectos essenciais à finalidade de cada Estado, tais como o respeito à dignidade humana e aos direitos humanos, que deveriam ser compartilhados e buscados constantemente a nível mundial ³⁵. A partir da internacionalização dos direitos humanos, discute-se, inclusive, a extrapolação dos direitos de cidadania para

³⁵ RANIERI, Nina. Op. cit., p. 332.

além de fronteiras nacionais, dando margem para novas compreensões da abrangência do termo “povo”, dilatado em função dos fluxos capitais e pessoais deste período ³⁶. Paradigmáticas são as ideias do desenvolvimento de uma “cidadania europeia”, no âmbito da União Europeia, e de uma “cidadania mundial”, no campo da Organização das Nações Unidas (ONU). Isso porque, no campo das migrações internacionais, a globalização significou, a partir dos anos 1980, a intensificação de movimentos transfronteiriços ³⁷.

Vale notar, porém, que a afirmação dos direitos de cada indivíduo enquanto ser humano data já das declarações dos Direitos do Homem, proclamadas no fim do século XVIII. Base política para o Estado Moderno, tais documentos associavam a inalienabilidade e indisponibilidade de tais direitos à constatação de ser sua relação com a natureza humana intrínseca, cabendo ao Estado assegurá-los.³⁸

Neste sentido, o homem, cuja soberania se legitimaria em função de seus direitos inalienáveis, passaria a ser “o único soberano em questões de lei” e o povo, em matéria de governo, conforme afirma Brito³⁹.

³⁶ Ibid.

³⁷ Ibid.

³⁸ KEVERGAN, Jean François. *Os direitos humanos: ensaios de filosofia política*. São Leopoldo: Unisinos, 2001. p. 47.

³⁹ BRITO, Fausto. A politização das migrações internacionais: direitos humanos e soberania nacional. *Revista Brasileira de Estudos da População*, v. 30, p. 77-97, 2013. p.86.

Ainda em relação aos direitos humanos, é fundamental perceber que a lógica de sua extrapolação frente aos ordenamentos jurídicos nacionais é consubstanciada, em 1948, logo após a Segunda Guerra Mundial, na Declaração Universal dos Direitos Humanos (DUDH). Em meio a alguns dos episódios mais assustadores da história da humanidade, tais como o lançamento de bombas atômicas e o Holocausto, este documento foi elaborado a fim de firmar os direitos humanos básicos de todos os indivíduos. Tal objetivo fica visível ao longo de toda a declaração, que já inicia, no Artigo I, com uma afirmação significativa: “Todos os seres humanos nascem livres e iguais em dignidade e direitos”.⁴⁰

2. Apatridia: coarctação do elemento “povo” e o (cada vez mais) distante vislumbamento do Poder Constituinte

Atualmente, discutem-se novas percepções do elemento pessoal do Estado, principalmente por meio do estudo das migrações. A problematização da noção de “povo” se dá por meio da análise de duas vertentes: a primeira é pautada na sua aparente dilatação em face da globalização; a segunda, na sua posterior coarctação no contexto da desglobalização. Desta forma, como compatibilizar: (i) a noção de cidadania, no plano teórico, enquanto vínculo decorrente da formulação e dos delineados que lhe dá o Poder Constituinte, a partir da

⁴⁰ UN General Assembly, 1948, United Nations, Treaty Series, vol. 189, p. 137. Disponível em: <<https://www.refworld.org/docid/3be01b964.html>>. Acesso em: 28 jun. 2022.

noção de “povo”, com (ii) o fato de que, empiricamente, percebe-se que restam excluídos da definição do vocábulo os indivíduos apátridas?

Foi só após a Segunda Guerra Mundial que ocorreu o reconhecimento da apatridia como a falta de nacionalidade.⁴¹ O primeiro passo neste sentido foi a realização da Convenção da ONU, de 1951, e a consequente promulgação do Estatuto dos Refugiados. A preocupação inicial era proteger aqueles apátridas que, também na condição de refugiados, pudessem recorrer ao disposto nesse acordo⁴².

No entanto, de acordo com o art.1º, foram deixados de lado os apátridas que não eram refugiados, tendo em vista que dentre os alcançados por este conceito estavam apenas aqueles que:

em consequência dos acontecimentos ocorridos antes de 1º de janeiro de 1951 e temendo ser perseguidos por motivos de raça, religião, nacionalidade, grupo social ou opiniões políticas, se encontram fora do país de sua nacionalidade e que não podem ou, em virtude desse temor, não querem valer-se da proteção desse país, ou que, se não tem nacionalidade e se encontra fora do país no qual tinha sua residência

⁴¹ BICHARA, Jahyr-Philippe. O tratamento do apátrida na nova lei de migração: entre avanços e retrocessos. *Revista de Direito Internacional*, v.14, n.2, p.236-252, 2017.

⁴² Ibid.

habitual em consequência de tais acontecimentos, não pode ou, devido ao referido temor, não quer voltar a ele⁴³.

Essa situação só foi corrigida em 1954, após a Convenção sobre o Estatuto dos Apátridas. Além disso, o Protocolo da ONU de 1967⁴⁴ foi responsável por remover algumas das medidas excludentes, geográficas e temporais estabelecidas em 1951, as quais protegiam apenas aqueles refugiados europeus após o término da Segunda Grande Guerra.

Recentemente, um marco internacional essencial foi a publicação do Relatório da ONU que estabeleceu o Plano Global 2014-2024⁴⁵, o qual ambiciona, em uma década, extinguir a apatridia, seja por meio da resolução de casos já existentes, seja por meio da prevenção ao surgimento de mais pessoas nesta situação. A importância do documento não poderia ser melhor enfatizada senão pelo Alto Comissário das Nações Unidas para os Refugiados (ACNUR), António Guterres: “A apatridia é uma profunda violação dos direitos humanos de uma pessoa. Seria profundamente antiético infligir a dor que isso causa quando há soluções tão claramente ao alcance. Este Plano de Ação Global apresenta uma estratégia para erradicar definitivamente essa forma de sofrimento humano em 10 anos. Conto com seu apoio para tornar realidade essa meta ambiciosa”⁴⁶.

⁴³ ACNUR. Convenção de 1951 relativa ao Estatuto dos Refugiados.

⁴⁴ ACNUR. Protocolo relativo ao Status dos Refugiados de 1967.

⁴⁵ ACNUR. Plano de Ação Global Para Erradicar a Apatridia 2014-24.

⁴⁶ GUTERRES, António. *Prevenção e Redução da Apatridia*. 2010. Dispo-

No cenário nacional, só foi possível observar a existência de normas sobre o tema em 1980, quando da promulgação do Estatuto do Estrangeiro (Lei 6.815/1980). No entanto, este estatuto tinha como preocupação principal aspectos de natureza militar e da segurança natural, ambição evidente no art.1º, da lei em questão, que enuncia que “Em tempo de paz, qualquer estrangeiro poderá, satisfeitas as condições desta Lei, entrar e permanecer no Brasil e dele sair, resguardados os interesses nacionais”⁴⁷.

A própria expressão “em tempos de paz” no início dessa norma limita enormemente o âmbito temporal de validade das normas do documento. A despeito destas ressalvas, a Lei 6.815/1980⁴⁸ foi um ponto inicial para o reconhecimento da situação e apatridia. Porém, só foi em 2017, quando aprovada a Lei 13.445⁴⁹, que o Brasil passou a abordar a questão dos imigrantes de forma mais acolhedora e humanitária. O paradigma central desta norma foi a proteção de direitos humanos como decorrência da proteção constitucional da dignidade humana.

Ademais, foi assegurado o acesso igualitário e livre dos migrantes a serviços sociais e assistência jurídica, proteção expressa no inciso XI, do art. 3º, da Lei 13.445. Definiu-se a condição de apátrida como a “pessoa que

nível em: <<https://www.refworld.org/cgi-bin/tehis/vtx/rwmain/opendocpdf.pdf?reldoc=y&docid=4fd737242>>. Acesso em: 10 fev. 2022.

⁴⁷ BRASIL. Lei 6.815, de 19 de agosto de 1980.

⁴⁸ Ibid.

⁴⁹ BRASIL. Lei 13.445, de 24 de maio de 2017.

não seja considerada como nacional por nenhum Estado, segundo a sua legislação, nos termos da Convenção sobre o Estatuto dos Apátridas, de 1954, promulgada pelo Decreto 4.246, de 22 de maio de 2002⁵⁰, ou assim reconhecida pelo Estado brasileiro”.⁵¹

A despeito de tais evoluções, a partir de 2008 começa a se discutir a ocorrência do evento da desglobalização. Cunhado por Walden Bello em 2002, o termo desglobalização foi inicialmente pensado como contraponto ao capitalismo global exacerbado, em uma tentativa de contê-lo e torná-lo mais condizente com a realidade humana do processo⁵².

Na atualidade, contudo, a desglobalização compreende o contramovimento à integração dos Estados e à cooperação internacional dadas pela anterior globalização⁵³. Iniciado em um contexto de crise econômica mundial, este fenômeno é concretizado pela adoção de medidas protecionistas e pela emergência de líderes de retórica isolacionista, nacionalista e armamentista. Contudo, para compreender o atual cenário de diminuição das relações multilaterais não basta apenas adotar a perspectiva econômica que atribui à crise financeira de 2008 a causa única da crise da globalização.

Conforme analisa Angela Limongi Alves, para a análise do contexto hodierno, o estudo da temática econômica é necessário, mas não suficiente: é principalmente

⁵⁰ BRASIL. Decreto 4.246, de 22 de maio de 2002.

⁵¹ BRASIL. Lei 13.445, de 24 de maio de 2017.

⁵² ALVES, Angela Limongi Alvarenga. *Globalização, desglobalização e impactos na soberania estatal*. Belo Horizonte: Forum, 2023.

⁵³ Ibid.

a partir da percepção dos impasses geopolíticos e das falhas advindas das estruturas de governança estabelecidas no pós-guerra que se torna possível tecer uma explicação mais elaborada do fenômeno da desglobalização⁵⁴.

Para Bittar, se por um lado a globalização teria desencadeado a reunião entre os povos à medida em que era desconstruída a antiga visão do Estado-nação cujas fronteiras territoriais também delimitavam os âmbitos social e econômico e à medida em que se alargava a noção de povo em face ao alinhamento teórico com os direitos humanos, por outro lado, a desglobalização seria o cenário de crescente intolerância⁵⁵.

A este cenário, soma-se o fato apontado por Fausto Brito⁵⁶ de que, posto que as Declarações dos Direitos do Homem e as demais cartas internacionais que versam sobre este tema tenham representado grandes marcos jurídicos por almejarem como destinatários não apenas os Estados-nacionais, mas cada indivíduo enquanto ser humano, tal pretensão de universalidade acaba sendo mitigada frente à constatação de que a realização plena dos direitos humanos nelas enunciados muitas vezes é associada à recepção destes princípios no ordenamento jurídico próprio de cada país⁵⁷.

⁵⁴ ALVES, Angela Limongi Alvarenga. Soberania estatal, (des)globalização e pandemia de Covid-19. In: CUNHA FILHO, Alexandre Jorge Carneiro da (coord.) et al. *Direito em tempos de crise: COVID-19*. São Paulo: Quartier Latin, v. 1, p. 63-76, 2020. p. 65.

⁵⁵ BITTAR, Eduardo Carlos Bianca. Crise econômica, desglobalização e direitos humanos: os desafios da cidadania cosmopolita na perspectiva da teoria do discurso. *Revista Mestrado em Direito*, Osasco, ano 12, n.1, p. p. 259-293, 2012.

⁵⁶ BRITO, Fausto. Op. cit.

⁵⁷ Ibid.

Este paradoxo arendtiano entre direitos humanos e soberania, mobilizado por Brito, evidencia que, sendo a nacionalidade um vínculo jurídico e político reconhecido por cada Estado, ainda que o indivíduo detenha a titularidade de seus direitos, sua efetiva realização está atrelada e condicionada à soberania de cada país⁵⁸. Além disso, a esta contraposição entre a soberania nacional e os direitos humanos adiciona-se a extrema politização das migrações internacionais, por meio da incorporação das imigrações internacionais na agenda política, nos programas partidários e nos debates que mobilizam a opinião pública ⁵⁹.

Logo, a própria coarctação do termo povo - e da ideia de nacional, da qual flui o reconhecimento da cidadania - implica em uma (ainda) maior exclusão de apátridas dos direitos políticos. Pior: já que não participam do Poder Constituinte, veem-se à mercê de políticas muitas vezes supranacionais, que visem ao fomento de mecanismos inclusivos, que carecem, na prática, de instrumentos efetivos de concretização no Estado em que o indivíduo se encontra.

Impossível olvidar o caso de Merhan Nasser, refugiado iraniano que viveu por 18 anos no Terminal 1 do Aeroporto Charles de Gaulle, em razão de sua chegada ao território francês, sem documentos que corroborassem sua identidade. Sua história foi retratada no cinema no filme “ O Terminal ”, estrelado pelo ator Tom Hanks, em

⁵⁸ Ibid.

⁵⁹ ALVES, Angela Limongi Alvarenga. *Globalização, desglobalização e impactos na soberania estatal*. Op. cit.

que o personagem Viktor Navorski, ao desembarcar no Aeroporto John F. Kennedy, descobre que, em decorrência do envolvimento de seu país em uma crise política, seu passaporte e seu visto não teriam mais validade, ficando retido no local por nove meses⁶⁰.

Aliás, tal narrativa foi inspirada na história de vida de Mehran Karimi Nasseri, expulso do Irã em 1977 por haver se manifestado contra o então xá Mohammad Reza Pahlavi. Reconhecido como refugiado pela Bélgica, viajou alguns países europeus no afã de se encontrar com sua mãe. Quando retornou à França, acabou detido e liberado no terminal de desembarque, de forma que passou a depender, diretamente, da comida e das medicações oferecidas por funcionários do aeroporto ⁶¹.

Mais recentemente, destaca-se o caso das irmãs nascidas no Líbano, Maha e Souad Mamo, as quais, após um longo processo, foram, no ano de 2018, as primeiras pessoas reconhecidas como apátridas na história do Brasil, sob o fulcro da Lei de Migração⁶².

Esses exemplos ilustram que a apatridia constitui uma redução do conceito de “povo” e pode se dar ainda em razão de beligerância.

⁶⁰ PREVIDELLI, Fábio. Mehran Karimi Nasseri, o refugiado que viveu 18 anos em um aeroporto. *Portal UOL*, São Paulo, 26 abr. 2020. Disponível em: <<https://aventurasnahistoria.uol.com.br/noticias/reportagem/mehran-karimi-nasseri-o-refugiado-que-viveu-por-18-anos-em-um-aeroporto.phtml>>. Acesso em: 24 abr. 2023.

⁶¹ Ibid.

⁶² HUGUENEY, Victoria. Maha e Souad Mamo são as primeiras pessoas reconhecidas como apátridas pelo Brasil. Disponível em: <<https://www.acnur.org/portugues/2018/06/26/maha-e-saoud-mamo-sao-as-primeiras-pessoas-reconhecidas-como-apatridas-pelo-brasil/>>. Acesso em: 24 abr. 2023.

De acordo com Françoise Bouchet-Saulnier, “a guerra é por definição um estado transitório. Não deve ser feita de tal modo que torne impossível a paz entre as comunidades envolvidas ou provoque destruições irreversíveis”⁶³. Todavia, hoje observa-se que não só muitas das guerras, regionais ou globais, se estenderam ao longo dos anos e provocaram desdobramentos irreversíveis para vários locais do mundo, como também houve casos de destruições inimagináveis e inéditas. Como apontado por Smith e Braein, nos anos que sucederam a Guerra Fria houve aproximadamente 120 conflitos pelo mundo.⁶⁴ Ao contrário do que muitos pensavam, após as duas grandes guerras, outras disputas nem deixaram de existir nem desapareceram. E, foi justamente em decorrência dos vários conflitos armados que ocorreu grande parte dos fluxos migratórios de apátridas.

Além disso, o Relatório da ACNUR de 2014 destaca os apátridas que nunca saíram de seus “próprios países”, expressão retirada do Artigo 12 (4), do Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos⁶⁵ e usada em consonância com as interpretações do Comitê de Direitos Humanos da ONU. Para Lisowski, isso normalmente ocorre quando há desmembramento e sucessão dos Estados, como o

⁶³BOUCHET-SAULNIER. Guerra. *Dicionário prático do direito humanitário*. Lisboa: Instituto Piaget, 1998.

⁶⁴SMITH, Dan; BRAEIN, Ane. *Atlas da situação mundial*. São Paulo: Companhia Editora Nacional, 2007. p. 47.

⁶⁵ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos, de 16 de dezembro de 1966.

que ocorreu, por exemplo, na Iugoslávia e quando há “expatriação involuntária e forçada, como se passou nos regimes soviético e nazista”⁶⁶.

Ademais, considerando a definição de nacionalidade presente no Manual de Proteção aos Apátridas da ACNUR de 2014, que conceitua os nacionais como: “as pessoas sobre as quais o Estado considera ter jurisdição com base na nacionalidade, inclusive o direito de reclamar contra outros Estados em caso de maus tratos àquelas pessoas”⁶⁷, é possível perceber que o “não ser nacional”, isto é, o “não estar vinculado juridicamente a qualquer Estado”, implica diretamente na ausência da proteção decorrente do manto da nacionalidade e da cidadania.

Tal observação vai de encontro à concepção de povo, permeada pelo papel constitutivo dos cidadãos, indivíduos associados por meio de laços juridicamente estabelecidos no Estado. O fato de não possuir uma nacionalidade e uma cidadania “deixa o indivíduo completamente desprotegido e o impossibilita, praticamente, de viver em associação com os outros indivíduos, o que é uma exigência da própria natureza humana.”⁶⁸

⁶⁶ LISOWSKI, Telma Rocha. A apatridia e o “direito a ter direitos”: um estudo sobre o histórico e o estatuto jurídico dos apátridas. *Revista Jurídica da Procuradoria Geral do Estado do Paraná*, v. 3, p. 109-134, 2012.

⁶⁷ ACNUR. *Coletânea de Instrumentos de Proteção Nacional e Internacional de Refugiados e Apátridas*. Brasília: ACNUR, 2015.

⁶⁸ DALLARI, Dalmo de Abreu. Op. cit.

Conclusão

Patente, portanto, reconhecer que o acesso à cidadania está intimamente conectado ao reconhecimento político do indivíduo em face de determinado Estado. Mais que isso, este processo dialoga com a própria fruição de direitos humanos, elemento fundamental à consecução dos ideais democráticos.

Neste sentido, se a iminência da apatridia encontra guarida, hodiernamente, também na coarctação do elemento “povo” em face de cenários de (des)globalização, o contexto brasileiro demonstra, a partir de sua formulação do Poder Constituinte, que tal inobservância da categorização cidadã aos apátridas, quando realizada, constitui uma violação aos Direitos Humanos.

Desta forma, é fundamental não só aceder à noção de que a apatridia expressa inefável vulnerabilidade e desassistência, mas também perceber que, ao tolher o próprio vínculo da cidadania, a proteção dada aos apátridas, especialmente em cenários de globalização e de desglobalização, é (ainda mais) coarctada. O Brasil não se encontra alheio a essa questão, ao contrário, como visto. Isso, claro, porque ser cidadão é desfrutar de direitos - é efetivar a própria dignidade humana.

Referências Bibliográficas

- ALVES, Angela Limongi Alvarenga. *Globalização, desglobalização e impactos na soberania estatal*. Belo Horizonte: Forum, 2023.
- ALVES, Angela Limongi Alvarenga. Soberania estatal, (des)globalização e pandemia de Covid-19. In: CUNHA FILHO, Alexandre Jorge Carneiro da (coord.) et al. *Direito em tempos de crise: COVID-19*. São Paulo: Quartier Latin, 2020.
- ARENDT, Hannah. *Origens do totalitarismo* (trad. de Roberto Raposo). São Paulo: Cia das Letras, 2011.
- BICHARA, Jahyr-Philippe. O tratamento do apátrida na nova lei de migração: entre avanços e retrocessos. *Revista de Direito Internacional*, v.14, n.2, p. 236-252, 2017.
- BITTAR, Eduardo Carlos Bianca. Crise econômica, desglobalização e direitos humanos: os desafios da cidadania cosmopolita na perspectiva da teoria do discurso. *Revista Mestrado em Direito*, Osasco, ano 12, n.1, p. 259-293, 2012.
- BOBBIO, Norberto. *A era dos direitos*. Tradução Carlos Nelson Coutinho. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004.
- BOUCHET-SAULNIER. Guerra. *Dicionário prático do direito humanitário*. Lisboa: Instituto Piaget, 1998.
- BRITO, Fausto. A politização das migrações internacionais: direitos humanos e soberania nacional. *Revista Brasileira de Estudos da População*, v. 30, p. 77-97, 2013.
- CANOTILHO, José Joaquim Gomes. *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*. 4. ed. Coimbra: Almedina, 2000.

CONSTANT, Benjamin. *Constant: political writings*. Cambridge: Cambridge University Press, 1988.

DALLARI, Dalmo de Abreu. *Elementos de teoria geral do Estado*. São Paulo: Saraiva, 2003.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Pode constituinte*. São Paulo: Saraiva, 2014.

GUTERRES, António. *Prevenção e Redução da Apatridia*. 2010.

HÄBERLE, Peter. *Hermenêutica constitucional: a sociedade aberta dos intérpretes da constituição: contribuição para a interpretação pluralista e procedimental da constituição*. Tradução de Gilmar Ferreira Mendes. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris Editor, 2002.

HUGUENEY, Victoria. Maha e Souad Mamo são as primeiras pessoas reconhecidas como apátridas pelo Brasil. 2018.

KEVERGAN, Jean François. *Os direitos humanos: ensaios de filosofia política*. São Leopoldo: Unisinos, 2001.

LISOWSKI, Telma Rocha. A apatridia e o “direito a ter direitos”: um estudo sobre o histórico e o estatuto jurídico dos apátridas. *Revista Jurídica da Procuradoria Geral do Estado do Paraná*, v. 3, p. 109-134, 2012.

MAQUIAVEL, Nicolau. *O Príncipe*. São Paulo: Martins Fontes, 2003.

PREVIDELLI, Fábio. Mehran Karimi Nasseri, o refugiado que viveu 18 anos em um aeroporto. *Portal UOL*, São Paulo, 26 abr. 2020.

PUCHNER, Martin. *O mundo da escrita: como a literatura transformou a civilização*. São Paulo: Companhia das Letras, 2019.

RANIERI, Nina Beatriz Stocco. *Teoria do Estado: do Estado de direito ao Estado democrático de direito*. São Paulo: Manole, 2013.

SARTORI, Giovanni. *Teoría de la democracia*. v. 2. Madrid: Alianza, 1988.

SIEYES. *Qu'est-ce que Le Tiers État?, Précédé de L'Essai Sur Les Privilèges*, traduzido a partir da edição crítica com uma introdução por Edme Champion (1889). Paris: PUF Quadrige, 1989 - Círculo de Leitores e Temas e Debates, 2008.

SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional positivo*. 25. ed. São Paulo: Malheiros, 2005.

SMITH, Dan; BRAEIN, Ane. *Atlas da situação mundial*. São Paulo: Companhia Editora Nacional, 2007.

PARTE III

Cidadania e Migrantes

Por uma Cidadania Universal: o acesso aos direitos fundamentais pelas pessoas migrantes e refugiadas no Brasil no marco dos 35 anos da Constituição Federal brasileira

Patricia Grazziotin Noschang*
Micheli Piucco**

Introdução

A Constituição Federal brasileira do ano de 1988 representou um paradigma em diversas frentes no Estado brasileiro. Considerada como a Constituição Cidadã, proporcionou um significativo avanço em termos jurídicos

* Doutora em Direito pelo Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC). Mestra em Direito e Relações Internacionais Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC). Especialista em Direito Internacional Público, Privado e da Integração Regional pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS). MBA em Negócios Internacionais pela Fundação Getúlio Vargas. Docente Adjunta da Faculdade de Direito da Universidade de Passo Fundo (UPF). Professora do PPGDireito da Universidade de Passo Fundo (UPF). Coordenadora dos Projetos de Extensão Balcão do Migrante e Refugiado e Educação em Direitos Humanos para Juventude.

** Doutoranda em Direito pela Universidade de Santa Cruz do Sul (UNISC), com período sanduíche na Universidad de Burgos - Espanha (PDSE/CAPEs). Mestra e Graduada em Direito pela Universidade de Passo Fundo. Especialista em Relações Internacionais com ênfase em Direito Internacional pela Damásio Educacional. Advogada. Professora da Universidade de Passo Fundo-RS no curso de Direito e nos Projetos de Extensão Balcão do Migrante e Refugiado - Cátedra Sérgio Vieira de Mello/ACNUR-ONU e Educação em Direitos Humanos para Juventude. Professora colaboradora no Grupo de Pesquisa "A efetividade dos direitos humanos no plano internacional". Integrante da Comissão de Direitos Humanos da OAB/Passo Fundo. Visitante Profissional na Corte Interamericana de Direitos Humanos - Costa Rica (2018).

na proteção e garantia de direitos e deveres às pessoas que estão sob jurisdição nacional. Além disso, partiu de um contexto histórico de ruptura e abertura ao processo de redemocratização do Brasil após o período da Ditadura Militar que vigorou no país.

Entre os fundamentos que regem o Estado é na cidadania e na dignidade humana que o presente trabalho se fundamenta. Como pilares do Estado defere-se a vinculação e a complementaridade entre os elementos, mesmo diante de um abismo de garantia e efetivação entre eles. Cidadania representa o pertencimento de uma pessoa a determinado grupo, não é sinônimo de nacionalismo e está intrinsecamente vinculada aos propósitos delineados e assegurados pela dignidade humana, especialmente no respeito, não discriminação, garantia dos direitos e o pertencimento social.

Nesse sentido, a perspectiva de uma cidadania universal, requer a aproximação, a não discriminação de pessoas, culturas, religiões, gêneros, entre outras formas que possam ser utilizadas para determinar e renegar o pertencimento a determinado grupo. É com o princípio da dignidade humana, fundamento do Estado brasileiro, que pode ser observado no respeito às diferenças a essencialidade para a constituição do sentimento de pertencimento.

Destaca-se que, diante do cenário de migração no Brasil, seja voluntária ou forçada, as formas de discriminação e renegação de pertencimento social, que influenciam diretamente e intrinsecamente no sentido

de cidadania ocorrem diariamente. Seja em termos de discriminação em decorrência da nacionalidade, da cor da pele, do gênero, da condição econômica e/ou da condição de ser imigrante ou pessoa refugiada é na tentativa de acesso a direitos fundamentais e essenciais que os migrantes sentem-se os estranhos no país de destino. Nas mais diversas instituições nacionais, desde bancos à agências governamentais, as dificuldades são imensas.

Diante deste contexto, o presente estudo tem como escopo analisar a perspectiva da cidadania a partir das dificuldades enfrentadas pelos solicitantes de refúgio que buscam assistência no Balcão do Migrante e Refugiado, Projeto de Extensão da Escola de Ciências Jurídicas da Universidade de Passo Fundo (UPF) e integrante da Cátedra Sérgio Vieira de Mello do Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados (ACNUR), na denegação de acesso a direitos em decorrência da diversidade dos documentos que possuem em relação aos brasileiros.

Assim, o primeiro tópico tem como objetivo analisar a cidadania na contemporaneidade a partir do marco constitucional de 1988 e traçar os elementos de uma cidadania universal, englobando os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) da Organização das Nações Unidas (ONU), a partir do estabelecimento de um plano de ações globais até o ano de 2030. Posteriormente, no segundo tópico, o trabalho desenvolve a perspectiva das dificuldades enfrentadas pelos migrantes diante das discriminações sofridas e da perspectiva da falta de

efetivação de seus direitos e, além disso, da impossibilidade e/ou dificuldades de considerarem-se como cidadãos em decorrência desse sentido às avessas de pertencimento e de reconhecimento como cidadãos pelos demais.

Dessa forma, destaca-se que ser cidadão é considerar-se pertencente à sociedade na qual está inserido. Entretanto, considerar-se pertencente vincula-se aos demais, não excluírem, não discriminarem e aceitarem as diferenças religiosas, culturais, de gênero, de etnia, entre outras e a própria diferenciação em termos documentais. Incluir os solicitantes de refúgio é garantir o acesso efetivo de seus direitos e a consolidação de uma sociedade inclusiva, caminhando para a direção de uma cidadania cosmopolita, universal.

1. Cidadania na contemporaneidade: da Constituição Federal brasileira de 1988 aos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável

Considerando o marco histórico, jurídico e social do pós-Constituição de 1988, este tópico tem como objetivo determinar o contexto da cidadania no Brasil, além de realizar a devida vinculação aos ODS. Busca-se determinar como o marco do exercício dos direitos e deveres pelas pessoas define e as reconhecem como pertencentes a um determinado Estado e, conseqüentemente, como cidadãos. É no conceito de cidadania universal, inerente à efetivação da dignidade humana, que além do respeito às diferenças, o sentimento de pertencimento abrangerá os solicitantes de refúgio no Brasil.

Assim, a análise neste primeiro momento versará sobre as garantias quanto à cidadania e a dignidade humana asseguradas na Constituição Federal brasileira de 1988 e como estão vinculadas, além de outros direitos que são assegurados no texto constitucional como garantias aos migrantes, voluntários ou forçados, que se encontram no território nacional. Além disso, destaca-se a visão da cidadania universal como um pilar essencial de sustentação social de exercício dos direitos e do reconhecimento de pertencimento dos imigrantes e pessoas refugiadas.

A Constituição Federal de 1988 é considerada um paradigma para o Brasil. A partir deste momento instituiu-se uma Constituição denominada e assegurada como a *Constituição Cidadã*, ademais de ser considerada um símbolo de democracia para o país, considerando o momento de rompimento da Ditadura Militar que vigorou entre os anos de 1964 a 1985 e representando o processo de redemocratização. A Constituição representa um conjunto de normas que rege todo o país. De direitos aos deveres, o texto constitucional dispõe sobre o ordenamento jurídico pátrio e a organização e papel desenvolvidos pelos poderes da República¹.

É inegável que a Constituição de 1988 representou um avanço ao determinar em seu art. 1º como fundamento do Estado, a cidadania e a dignidade humana:

Art. 1º A República Federativa do Brasil, formada pela união

¹TSE. *Constituição Cidadã, símbolo da democracia, comemora 34 anos*. 2022. Disponível em: <<https://www.tse.jus.br/comunicacao/noticias/2022/Outubro/constituicao-cidada-simbolo-da-democracia-comemora-34-anos>>. Acesso em: 26 fev. 2023.

indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos: [...]
II - a cidadania;
III - a dignidade da pessoa humana²;

Além disso, sobre a cidadania, a Constituição Federal determina em seu art. 5º, inciso LXXI que será concedido mandado de injunção diante da carência de norma regulamentadora que inviabilize o exercício dos direitos e liberdades constitucionalmente assegurados, além das prerrogativas que sejam inerentes à cidadania. Ademais, no inciso LXXVII, do artigo mencionado, garante a gratuidade das ações de habeas corpus e habeas data e de todos os atos, que na forma da lei, sejam relacionados ao exercício da cidadania³.

A Constituição Federal assegura que cabe de forma privativa à União legislar sobre o tema da cidadania, art. 22, XIII; além de vedar a edição de medidas provisórias sobre a matéria, art. 62, I, a; a impossibilidade de legislar por meio de leis delegadas sobre o tema da cidadania, art. 68, § 1º, II. A cidadania também é referenciada no art. 225 do texto constitucional, na seção dedicada à educação. O caput do artigo mencionado assegura que “a educação, direito de todos e dever do Estado e da família, será

² BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. 1988. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 26 fev. 2023.

³ Ibid.

promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho”⁴.

Gorczevski e Martín observam que dos dispositivos constitucionais e infraconstitucionais, uma nova concepção de cidadania pode ser extraída, entendendo-se que “[...] cidadão é o indivíduo que integra a sociedade”. Assim, a cidadania possui um sentido para além da englobada apenas aos titulares de direitos políticos⁵. Lapierre já delineava a necessidade dos cidadãos do século XXI de criar novas formas de organização do sistema político por intermédio de movimentos sociais e lutas políticas, apostando pela democracia⁶.

Nesse sentido, os autores observam que o tema da cidadania e dos direitos humanos possuem a mesma fonte e são complementares, independentemente do abismo entre eles. Assim, vincular a cidadania a uma nacionalidade, a um território, é incompatível com o ideal e com o princípio da dignidade humana, representando uma fonte de discriminação. Destacam que nos últimos anos, surge uma nova concepção de cidadania, uma cidadania universal, a qual inclui todos. Essa nova concepção não pressupõe uma oposição à ideia clássica, mas labuta em buscar

⁴ Ibid.

⁵ GORCZEVSKI, Clovis; MARTÍN, Nuria Bellosó. *Cidadania, Democracia e Participação Política: os desafios do século XXI*. Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2018. p. 72.

⁶ LAPIERRE, Jean-Willian. *Que és ser ciudadano*. Madrid: Editorial Biblioteca Nueva, 2003. p. 12.

novos direitos. Não centra-se no ideal de que o Estado é o responsável pela felicidade de seus cidadãos, nessa nova concepção, todos têm suas responsabilidades de fazer sua parte e, além disso, de participar⁷.

Destacam:

Cidadania pressupõe democracia, liberdade de manifestação, de contestação, respeito a todos integrantes da comunidade, aos seus credos, aos seus valores, às suas culturas. Mas não somente os regimes autoritários inibem o exercício da cidadania. Mesmo nas democracias, o assistencialismo, o paternalismo e a tutela do Estado aceitos que são pela maioria das pessoas por comodismo, tampouco permitem o desenvolvimento de uma cidadania plena, porque a cidadania plena não pode dar-se ou outorgar-se, somente se alcança pela participação, pela luta e empenho dos próprios indivíduos interessados⁸.

A primeira etapa a ser enfrentada é acabar com as formas de exclusão social, pois com esta não há possibilidade de haver o desenvolvimento da cidadania, se “[...] existem excluídos da cidadania, então, os direitos dos incluídos – mesmo aqueles duramente conquistados – tenderão a parecer privilégios”⁹. Após a primeira etapa,

⁷ GORCZEWSKI, Clovis; MARTÍN, Nuria Belloso. Op. cit. p. 70-71.

⁸ Ibid, p. 71.

⁹ Ibid.

a próxima a ser enfrentada condiz com a necessidade de acabar com as demais formas de exclusão: culturais, étnicas e sociais. Universalizar a cidadania é o oposto de nacionalizá-la, é garantir o acesso e a participação de todos os grupos, independentemente de gêneros, etnias, religiões ou culturas¹⁰.

Gorczevski e Martín observam que o caminho de concretização da cidadania universal é longo. Determinam como que “[...] a exclusão social e cultural de uma grande parcela da população, o conservadorismo vigente no imaginário popular agregado a políticas públicas equivocadas, paternalistas e eleitoreiras, a taxaçoão injusta de impostos e os privilégios de grupos [...]”, são os pontos principais a serem superados¹¹.

Rocha ressalta que a cidadania pode apresentar-se na dimensão nacional e universal¹². A cidadania universal desconhece os limites traçados pelas fronteiras. Observa o autor que em um tempo no qual os Estados organizam-se com o objetivo de promover ações comuns e, conseqüentemente fortalecer-se “[...] por que os indivíduos haveriam de se ater às fronteiras territoriais e jurídicas de um único Estado para serem cidadãos?”¹³.

Com a perspectiva de um direito comunitário, cosmopolita, deverão ser reconhecidos direitos inerentes

¹⁰ Ibid.

¹¹ Ibid, p. 72.

¹² ROCHA, Carmem Lúcia Antunes. Cidadania e Constituição. *Revista Jurídica INIJUS*, Ano I, n. 1, 2006. Disponível em: <<https://revistas.uniu-be.br/index.php/unijus/article/download/1029/1203#page=36>>. Acesso em: 26 fev. 2023. p. 47.

¹³ Ibid.

à cidadania de forma universal, independentemente de fatores como país, nacionalidade e/ou a condição do seu titular. Rocha observa que considerando a cidadania, os direitos que vinculam-se à participação política, devem ser considerados como legítimos e garantido seu exercício pelo Estado, independentemente de onde se encontre o indivíduo¹⁴.

Também reconhece a autora que no conceito constitucional contemporâneo de cidadão está a solidariedade, determinada como princípio jurídico, impondo que a nova cidadania assegure a dignidade da pessoa humana a partir de um compromisso/dever social. Além disso, a cidadania passa a ser repensada na contemporaneidade a partir de novas expressões e de novas modalidades de exercício, considerando-se a trilogia principiológica que a sustenta e informa, sendo ela a liberdade individual política e social, a igualdade jurídica e a solidariedade social. A Constituição “[...] passou de Carta de Liberdades à Carta de Libertação [...]”¹⁵. Para Lapierre, o vínculo social entre os cidadãos que se unem em uma mesma sociedade política é denominado de fraternidade ou chamado de solidariedade¹⁶.

Entretanto, a Constituição vigente mesmo dispendo sobre os objetivos fundamentais da República brasileira e “[...] a erradicação das desigualdades sociais e regionais, da pobreza e da miséria e a constituição de uma sociedade

¹⁴ Ibid, p. 48.

¹⁵ Ibid, p. 48-50.

¹⁶ LAPIERRE, Jean-Willian. Op. cit. p. 161.

livre, justa, solidária e pluralista (art. 3º), a democracia social nem de longe foi ainda atingida”¹⁷. É na prática social que se visualiza a inconsistência dos objetivos traçados com a realidade promovida, desenvolvida e garantida aos indivíduos.

Neste sentido, os ODS, sucessores dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio, surgem a partir da *Agenda 2030: Transformando Nosso Mundo* como um plano de ação para fortalecer o desenvolvimento mundial a partir de três pilares: ambiental, social e econômico. A partir de 17 objetivos e 169 metas, em uma atuação colaborativa, busca-se a implementação do plano. Determina-se que a partir dessas medidas “ousadas e transformadoras” direciona-se para um mundo mais sustentável e resiliente. A ação propõe-se para um período de 15 anos afirmada nas áreas quando as pessoas, planeta, prosperidade, paz e parceria¹⁸.

A declaração enfoca em diversos pontos a importância de uma cidadania global e do compartilhamento de responsabilidades, além de um comprometimento intercultural, de tolerância, respeito e ética a partir do reconhecimento de que todas as culturas e civilizações podem contribuir para o desenvolvimento sustentável¹⁹. Assim, demonstra-se que a cidadania perpassa o contexto de vinculação à nacionalidade, mas está relacionada com o sentimento de respeito e de reconhecimento como pertencente a determinada sociedade.

¹⁷ ROCHA, Carmem Lúcia Antunes. Op. cit. p. 48-50.

¹⁸ Ibid.

¹⁹ Ibid.

Além disso, é salutar destacar que os direitos humanos devem nortear o desenvolvimento dos ODS. Estes têm como escopo primordial garantir os direitos humanos. A partir do contexto da Declaração Universal dos Direitos Humanos, em 1948, e a impossibilidade de garantir a universalização dos direitos a todas as pessoas, os ODS vinculam suas ações para cada contexto nacional, partindo de uma perspectiva de aplicação mais efetiva dos direitos.

Assim, quando visualizados a partir da perspectiva da cidadania, os ODS são aplicados em uma lógica universal, mas a partir do respeito e da garantia dos direitos, primeiramente, em nível local, regional e nacional. Abordar a cidadania e os ODS é destacar o papel nacional, internacional, da sociedade civil e de organizações e empresas sobre a necessidade de implementação de instrumentos efetivos que busquem a tolerância e o comprometimento com as diversidades.

Destaca-se que, desta forma, ser cidadão é ser e sentir-se pertencente ao meio social em que está o sujeito inserido. Entretanto, os processos de discriminação e exclusão social determinam um não desenvolvimento da cidadania em termos de universalização. Respeitar as diferenças é integrar e reconhecer no outro seus direitos, inclusive de pertencimento social como cidadão. Umberto Eco salienta que a diversidade deve ser aceita e compreendida e não reverter em um processo de tentativa de modificação²⁰.

²⁰ ECO, Umberto. *Migração e Intolerância*. Rio de Janeiro: Record, 2020. p. 67-69.

Assim, ser cidadão é ter a garantia dos direitos estabelecidos no texto constitucional, mas além disso, sentir-se pertencente socialmente, sem sofrer discriminações ou exclusões e diferenciações de qualquer natureza. É, ademais, em concomitância com o fundamento na dignidade humana e da cidadania determina-se uma sociedade como inclusiva. Além disso, a educação é fundamental para o respeito e o reconhecimento da importância da diversidade em todos seus sentidos em uma sociedade.

2. Cidadania e migração: exercício da busca por ser visível

Partindo da concepção de cidadania apresentada importa neste tópico compreender a noção de pertencimento a uma nova pátria, cultura ou território de quem migrou e deixou suas raízes, histórias, referências e memórias para trás. Neste sentido, a concepção de cidadania para as pessoas que buscam refúgio está totalmente desvinculada do conceito de nacionalidade, quando se define que a nacionalidade é o vínculo que une o indivíduo ao Estado. Nesta lógica, a cidadania seria o exercício dos direitos naquele espaço territorial do Estado de quem possui àquela nacionalidade. Logo, a cidadania é extensão da nacionalidade para quem pertence àquele Estado.

Essa é a concepção também de autores do direito constitucional brasileiro como Celso Bastos que entende “[...] por nacional aquela pessoa vinculada a um Estado

ou em virtude do *jus sanguinis*, ou em virtude do *jus solis*²¹. [...] A cidadania implica a nacionalidade, na medida em que todo cidadão é também nacional”²².

Para dissociar essa relação de que o exercício da cidadania é garantido apenas àqueles que são nacionais, parte-se do pressuposto que um dos motivos elencados no conceito de refúgio, como instituto jurídico é a perseguição por razão da sua nacionalidade.

Assim o Estado o qual concedeu a nacionalidade de acordo com os critérios que elenca no seu ordenamento jurídico (normalmente pautado no sistema *jus solis* ou *jus sanguinis*) não é mais seguro para os seus nacionais que passam a ser expulsos do território em que habitam. As razões para deixar o lar podem ser as mais variadas. E podem partir desde o âmbito da Convenção relativa ao Status dos Refugiados de 1951 (Convenção de 51), seja pelos fundados temores de perseguição, seja pela lógica capitalista e desenvolvimentista trazida por Saskia Sassen que ao invés de produzir desenvolvimento social buscaram desagregar os social proporcionando uma desigualdade extrema com o objetivos de “[...] destruir boa parte da vida prometida pela democracia liberal à classe média, para expulsar pessoas pobres e vulneráveis de terras, empregos e casas, e para expulsar pedaços da biosfera de seu espaço vital”²³.

²¹ *Jus sanguinis* é o sistema de nacionalidade pelo sangue ou pela descendência. *Jus solis* o sistema de concessão de nacionalidade pelo território, ou seja, local/país onde a pessoa nasceu.

²² BASTOS, Celso Ribeiro. *Curso de Teoria do Estado e Ciência Política*. São Paulo: Celso Bastos Editora, 2002. p. 80.

²³ SASSEN, Saskia. *Expulsões: brutalidade e complexidade na economia global*. Rio de Janeiro/São Paulo: Paz e Terra, 2016. p. 13.

As expulsões determinam a saída de um lugar para um não lugar. As pessoas passam a ser estranhas à sua própria terra e vão bater à porta de entrada de outros Estados, buscando inclusão, acolhimento e recomeço. Contudo, na esperança de encontrar vida digna e respeito como seres humanos deparam-se com os muros do Estado. Esta concepção também é trazida por Bauman quando expõem que as pessoas passam a ser objetificadas e há uma espécie de “desumanização dos imigrantes”²⁴ e a definição do futuro dessas pessoas é feita com base em interesses mormente econômicos, em detrimento de suas vidas. Dessa forma, quando se exclui o imigrante da categoria de ser humano, retira-se a questão da esfera de direitos humanos e passa-se ao tratamento de segurança nacional, criminalizando o ato de migrar, causando esse estado de alerta e pânico geral na sociedade. Fato é que ainda que muros sejam erguidos, fronteiras sejam fechadas, as migrações não vão se encerrar, seja por falta de estímulo, seja pela quantidade de razões que as movem. Para a dita crise humanitária, que se vive hodiernamente, só há uma saída viável, a solidariedade humana²⁵.

Entender de uma vez por todas que a tentativa de isolamento de nações e de indiferença para com essas pessoas, além de ferir direitos humanos, é apenas uma maneira ineficiente de postergar a necessidade de lidar com esse fenômeno que prosseguirá ocorrendo²⁶.

²⁴ BAUMAN, Zygmunt. *Estranhos à nossa porta*. Tradução de Carlos Alberto Medeiros. 1. ed. Rio de Janeiro: Zahar, 2017. p. 84.

²⁵ Ibid, p. 10-24.

²⁶ NOSCHANG, Patrícia G.; ANDREIS DE OLIVEIRA, Caroline. Siste-

Nesse sentido, serão considerados pelo Estado que os recebe como estrangeiros, e assim sob olhar de Julia Kristeva, “o estrangeiro se define principalmente segundo dois regimes jurídicos: *jus solis* e *jus sanguinis*, o direito segundo a terra e o direito segundo o sangue”²⁷. Dependendo do sistema adotado pelo Estado ao definir quem são seus nacionais, automaticamente os que não estão inclusos no sistema passam a ser estranhos àquela terra/Estado, são considerados estrangeiros, não nacionais. Contudo, basta sair do sistema *jus solis* e ter descendentes em um sistema *jus sanguinis* para ser a família perder sua linha de pertencimento nacional a um Estado. Nesse sentido, Kant²⁸ traz a ideia de cidadão cosmopolita que pertence a todos os lugares independente do Estado em que a pessoa é nacional e os demais Estados neste direito cosmopolita devem apresentar uma hospitalidade. A hospitalidade nada mais é do que o “[...] direito que cada estrangeiro tem de não ser tratado como inimigo no país que chega”²⁹, somada com a ideia de acolhimento proposta por Boff que “é antes de mais nada uma disposição de alma [...]”³⁰

ma de asilo na União Europeia: reforma de um sistema que não acompanhou o movimento migratório contemporâneo. In: MOURA, Aline Beltrame de. (Org.). *O Direito Internacional Privado Europeu: entre a harmonização e a fragmentação*. 1ed. Florianópolis: Emais, p. 307-323, 2019.

²⁷ KRISTEVA, Julia. *Estrangeiros de nós mesmos*. Rio de Janeiro: Rocco, 1994. p. 101.

²⁸ KANT, Immanuel. *A paz perpétua: um projeto filosófico*. Petropolis/RJ, 2020.

²⁹ KRISTEVA, Julia. Op. cit. p. 181.

³⁰ BOFF, Leonardo. *Virtudes para um outro mundo possível: Hospitalidade: direito e dever de todos*. vol. I. Petrópolis: Vozes, 2005. p. 198.

contudo não com a ideia de provisoriedade apontada por Kant, mas com a de permanência e pertencimento abordada por Sayad.

Logo pela visão do Estado de não pertencimento, trata os migrantes como estrangeiros, não nacionais. Do outro lado, as pessoas que buscam serem incluídas em uma nova comunidade como esperança de pertencimento ao novo lugar, sofrem com a exclusão de estarem em terras muitas vezes hostis ao recebimento de migrantes. Nas palavras de Said “o exílio nos compele estranhamente a pensar sobre ele, mas é terrível de experienciar. Ele é uma fratura incurável entre um ser humano e um lugar natal, entre o eu e seu verdadeiro lar: sua tristeza essencial jamais pode ser superada.[...]”³¹. Assim o Estado receptor as vê na condição de temporalidade, a provisoriedade permanente apontadas por Sayad como uma não necessidade de garantir direitos promovendo a exclusão dos migrantes na cidade e o exercício da cidadania. Conforme Sayad, “o indivíduo exclui-se daquilo de que é excluído e do qual sabe, quase que instintivamente, que está excluído; [...]”³².

A ideia de que as pessoas refugiadas deixam seus lares temporariamente estimula a percepção de que não é necessário facilitar o acesso a todos os direitos, alimentando a intolerância e a não receptividade e acolhimento. Assim se confirma nos dizeres de Hannah Arendt “a privação

³¹ SAID, Edward W. *Reflexões sobre o Exílio*. São Paulo: Cia. das Letras, 2003. p. 46.

³² SAYAD, Abdelmalek. *A Imigração ou os Paradoxos da Alteridade*. São Paulo: EDUSP, 1998.

dos direitos a ter direitos”³³. Nas palavras de Arendt “A calamidade dos que não têm direitos não decorre do fato de terem sido privados da vida, da liberdade ou da procura da felicidade, nem da igualdade perante a lei ou da liberdade de opinião [...] mas do fato de já não pertencerem a qualquer comunidade”. A situação angustiante não decorre do fato “[...] de não serem iguais perante a lei, mas sim de não existirem mais leis para eles; não de serem oprimidos, mas de não haver ninguém mais que se interesse por eles, nem que seja para oprimi-los.”³⁴.

E novamente Julia Kristeva provoca a reflexão sobre se “a dificuldade que a questão dos estrangeiros engendra estaria inteiramente contida no impasse da distinção que separa o *cidadão* do *homem*”³⁵. As reflexões da autora giram no sentido de que a consequência desta distinção é a constatação de que “[...] somos mais ou menos homens à medida que somos mais ou menos cidadãos, e que aquele não é um cidadão, não é interinamente um homem. Entre o homem e o cidadão, uma cicatriz: o estrangeiro”³⁶.

A regulamentação da entrada de estrangeiros no Brasil passou a ser regulada pela Lei 13.445/2017 que eliminou o termo “estrangeiros” bem como a legislação que assim nomeava os migrantes que ingressavam no território brasileiro. A alteração legislativa é recente, está alinhada no reconhecimento de direitos e garantias da

³³ ARENDT, Hannah. *As origens do totalitarismo*. São Paulo: Companhia de Bolso, 2013.

³⁴ Ibid, p. 604.

³⁵ KRISTEVA, Julia. Op.cit. p. 103 (grifos originais da autora).

³⁶ Ibid.

população migrante. Contudo, muito embora a Lei de Migração tenha extinguido do texto a palavra estrangeiro, a conduta de recepção da população brasileira, ainda em alguns lugares é de exclusão aos considerados “de fora” ou estranhos, dificultando o acesso a diversos direitos garantidos pela Lei de Migração ou pela Lei 9.474/97 (Estatuto do Refugiado).

Por outro lado, o procedimento de solicitação da condição de refugiado no Brasil difere de outros países uma vez que garante na letra da lei o exercício da cidadania e o acesso a direitos às pessoas solicitantes de refúgio enquanto aguardam a decisão do Comitê Nacional para Refugiados (CONARE)³⁷. De acordo com o Art. 21 da Lei 9.474/97 “Recebida a solicitação de refúgio, o Departamento de Polícia Federal emitirá protocolo em favor do solicitante e de seu grupo familiar que se encontre no território nacional, o qual autorizará a estada até a decisão final do processo”³⁸. Ademais, o parágrafo primeiro garante o direito de exercer atividade laboral para sua subsistência e da sua família³⁹.

³⁷ Órgão criado pela Lei 9474/97 e vinculado ao Ministério da Justiça e Segurança Pública. BRASIL. *Lei 9.474/97. Estatuto do Refugiado*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9474.htm>. Acesso em: 13 abr. 2023.

³⁸ BRASIL. *Lei 9.474/97. Estatuto do Refugiado*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9474.htm>. Acesso em: 13 abr. 2023.

³⁹ Art. 21. § 1º “O protocolo permitirá ao Ministério do Trabalho expedir carteira de trabalho provisória, para o exercício de atividade remunerada no País.” BRASIL. *Lei 9.474/97. Estatuto do Refugiado*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9474.htm>. Acesso em: 13 abr. 2023.

Contudo, apesar do que a lei garante, na prática, no dia a dia das pessoas solicitantes da condição de refugiadas há uma luta árdua para demonstrar, onde quer que passe, que o documento de solicitação do refúgio é válido.

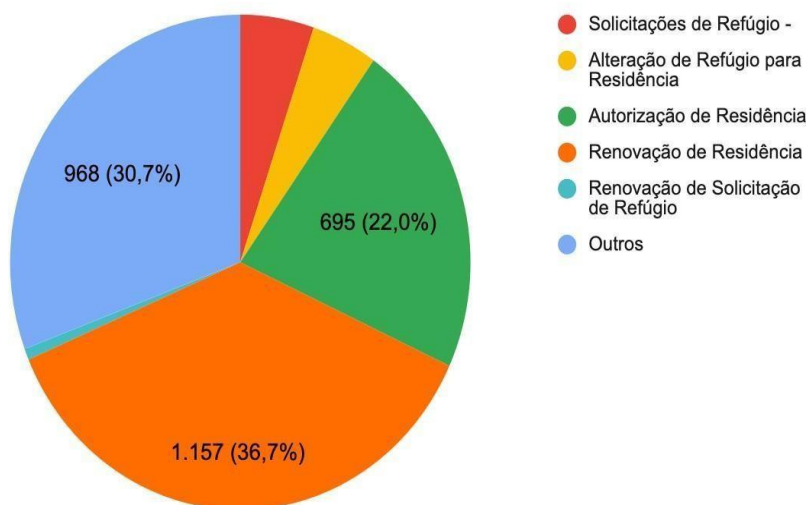
As dificuldades no exercício da cidadania por pessoas solicitantes da condição de refugiadas, são evidenciadas nos atendimentos realizados pelo Projeto de Extensão Balcão do Migrante e Refugiado da UPF, integrante da Cátedra Sérgio Vieira e Mello do ACNUR, uma vez que as decisões do CONARE tem levado cerca de 4 a 5 anos⁴⁰. As reclamações apresentadas pelos solicitantes da condição de refugiados são várias: “esse documento não serve para nada”; “ninguém acredita que esse papel é um documento”; “não quero mais esse documento, quero trocar para residência”. Além das dificuldades para abrir contas bancárias, crediários no comércio local, inscrição em atividades esportivas de times estaduais, atendimento nos postos da Previdência Social, inscrição no CadÚnico e demais programas de assistência social. Percebe-se também, que há um desconhecimento dos órgãos e um descaso em reconhecer e compreender que o protocolo de solicitação de refúgio é um documento válido em todo território nacional e que garante direitos às pessoas que aguardam a decisão do CONARE.

As evidências também podem ser demonstradas pelos atendimentos realizados pelo Projeto Balcão do Migrante e Refugiado da UPF que atendeu em 3 anos de funcionamento cerca de 7 mil migrantes entre solicitantes de

⁴⁰ Importante ressaltar que esta é uma estimativa considerando a prática do Projeto de Extensão.

refúgio e pedidos de autorização de residência. No gráfico abaixo é possível perceber que dos 3.153 atendimentos realizados pelo projeto no ano de 2022 a maioria é de renovação de residência, seguido pela solicitação de residência temporária, solicitação de reconhecimento da condição de refugiados e posteriormente a alteração de refúgio para autorização de residência.

Número de Atendimentos em 2022 - Total de 3.153

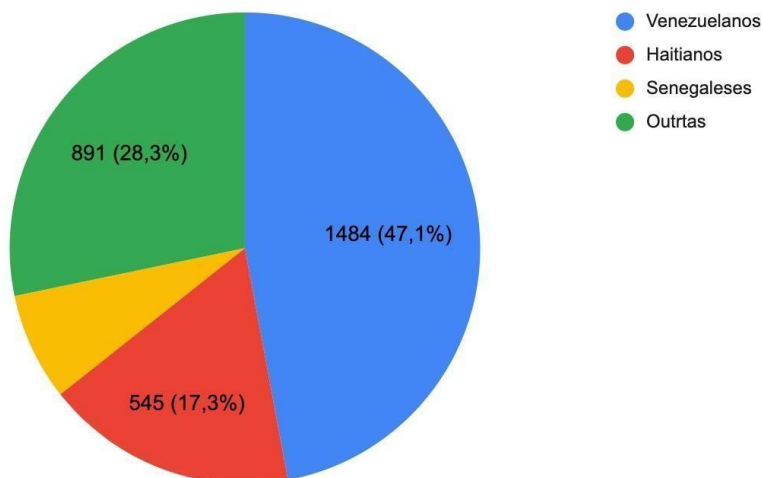


Fonte: Balcão do Migrante e Refugiado/ UPF, 2022.

Quando cruzamos os dados do serviço solicitado ao projeto com a nacionalidade dos solicitantes é possível notar que há uma maioria de venezuelanos, seguidos por

haitianos, senegaleses e nas outras nacionalidades somam-se cubanos, argentinos, paraguaio e uruguaio com maior predominância, demonstrado no gráfico abaixo.

Principais Nacionalidades - Atendimentos em 2022 - BalcãoMigra UPF



Fonte: Balcão do Migrante e Refugiado/ UPF, 2022.

O que chama a atenção é que entre as nacionalidades que foram atendidas no Balcão do Migrante e Refugiado da UPF a única que tem a possibilidade de solicitar refúgio e/ou optar pela autorização de residência devido às Portarias Interministeriais emitidas pelo governo brasileiro, são os venezuelanos. Logo, em 2022, houveram 147 pedidos de alteração do status de solicitantes de refúgio para autorização de residência, dado que representa 4,7%

dos serviços solicitados. As razões relatadas para alterar a condição de solicitantes de refúgio para autorização de residência normalmente se referem ao não reconhecimento do protocolo de refúgio como documento válido para alcançar direitos garantidos na legislação vigente. Abertura de contas correntes vinculadas ao pagamento de salários em instituições bancárias, crediário em lojas do comércio local, inclusão nos programas de assistência social do governo federal. Soma-se às negativas de reconhecimento da validade do documento a necessidade de renovação anual do protocolo e as dificuldades de agendamento nas delegacias da Polícia Federal (Posto de Atendimento para Estrangeiros) para regularização do documento devido a alta demanda de migrantes contra o baixo efetivo do órgão federal. No caso do Posto de Atendimento ao Imigrante da Delegacia da Polícia Federal de Passo Fundo/RS, a maior circunscrição brasileira que abrange 123 municípios, a espera para agendamento para regularização documental tem levado de 4 a 5 meses, por outro lado a renovação para solicitantes de refúgio dispensa agendamento.

Assim o solicitante de refúgio experimenta as negações do exercício da cidadania e de tentativa de inclusão e pertencimento a um lugar que lhe é negado pelas mais diversas formas de inserção na sociedade: economicamente, no mercado de trabalho, nos programas de assistência social, sem mencionar a exclusão documental e linguística que decorrem todas as demais negativas.

Conclusão

O Estado brasileiro, tendo por base a Constituição Federal de 1988, denominada como “Constituição cidadã” rege-se pelos fundamentos da cidadania e da dignidade humana. Partindo desse pressuposto buscou-se demonstrar no plano teórico e prático as dificuldades enfrentadas pelos solicitantes do reconhecimento da condição de refugiados no exercício da cidadania e na busca da efetivação de direitos básicos no Brasil.

A cidadania representa o pertencimento em uma sociedade ou grupo. Assim, diferencia-se do nacionalismo, que determina os nacionais e os não nacionais, ou seja exclui os denominados de “estrangeiros”. A cidadania está intrinsecamente vinculada ao princípio da dignidade humana, especialmente no respeito, na não discriminação, na garantia dos direitos e no pertencimento social.

Contudo, demonstrou-se com esse trabalho a existência de um abismo entre os direitos e as garantias previstas em lei, tanto no plano constitucional quanto em leis ordinárias, e a efetivação desses. Nesse sentido, percebe-se que a sociedade brasileira ainda está longe de alcançar a perspectiva de uma cidadania universal que requer a não discriminação de pessoas, culturas, religiões, gêneros. Especialmente quando se fala no direito ao acolhimento de pessoas migrantes e refugiadas.

Ressalta-se que, diante do cenário de migração no Brasil, seja voluntária ou forçada, as dificuldades de acesso a direitos e o exercício da cidadania é evidenciada diariamente. A renegação à direitos e garantias ocorre

iniciando pela dificuldade linguística de comunicação, passando pelo não reconhecimento da validade dos documentos e seguindo pela discriminação em decorrência da nacionalidade, da cor da pele, do gênero, da condição econômica e/ou da condição de serem pessoas migrantes ou refugiadas.

Ainda há um longo caminho a percorrer em busca da dignidade e cidadania universal. Mas há esperança, e com ela luta-se todos os dias.

Referências Bibliográficas

ARENDT, Hannah. *As origens do totalitarismo*. São Paulo: Companhia de Bolso, 2013.

BASTOS, Celso Ribeiro. *Curso de Teoria do Estado e Ciência Política*. São Paulo: Celso Bastos Editora, 2002.

BAUMAN, Zygmunt. *Estranhos à nossa porta*. Tradução de Carlos Alberto Medeiros. 1. ed. Rio de Janeiro: Zahar, 2017.

BOFF, Leonardo. *Virtudes para um outro mundo possível: Hospitalidade: direito e dever de todos*. vol. I. Petrópolis: Vozes, 2005.

ECO, Umberto. *Migração e Intolerância*. Rio de Janeiro: Record, 2020.

GORCZEWSKI, Clovis; MARTÍN, Nuria Bellosó. *Cidadania, Democracia e Participação Política: os desafios do século XXI*. Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2018.

KANT, Immanuel. *A paz perpétua: um projeto filosófico*. Petrópolis/RJ, 2020.

KRISTEVA, Julia. *Estrangeiros de nós mesmos*. Rio de Janeiro: Rocco, 1994.

LAPIERRE, Jean-Willian. *Que és ser ciudadano*. Madrid: Editorial Biblioteca Nueva, 2003.

NOSCHANG, Patrícia G.; ANDREIS DE OLIVEIRA, Caroline. Sistema de asilo na União Europeia: reforma de um sistema que não acompanhou o movimento migratório contemporâneo. In: MOURA, Aline Beltrame de (Org.). *O Direito Internacional Privado Europeu: entre a harmonização e a fragmentação*. 1 ed. Florianópolis: Emais, p. 307- 323, 2019.

ROCHA, Carmem Lúcia Antunes. *Cidadania e Constituição*. Revista Jurídica INIJUS. Ano I, n. 1, 2006.

SAID, Edward W. *Reflexões sobre o exílio*. São Paulo: Cia. das Letras, 2003.

SASSEN, Saskia. *Expulsões: brutalidade e complexidade na economia global*. Rio de Janeiro/São Paulo: Paz e Terra, 2016.

SAYAD, Abdelmalek. *A Imigração ou os Paradoxos da Alteridade*. São Paulo: EDUSP, 1998.

TSE. *Constituição Cidadã, símbolo da democracia, comemora 34 anos*. 2022.

Políticas Públicas Locais Para Migrantes: lacunas, oportunidades e proposta de encaminhamento

Carolina Cunha César*

Luciana Leite Lima**

Introdução

A partir da década de 2010, as migrações internacionais no Brasil ganharam destaque tanto pelo volume expressivo de chegada de novos indivíduos ao país, como também pela necessidade de implementar alterações nas políticas e nos processos de regularizações migratórias até então vigentes. Nesse sentido, citam-se as Resoluções Normativas do Conselho Nacional de Imigração para os imigrantes haitianos e venezuelanos (RNs 97/2012, 126/2017 e 27/2018), seguida pela adoção da Nova Lei de Migrações (Lei 13.445/2017) que revogou o Estatuto do Estrangeiro (Lei 6.815/1980) e ainda a criação de políticas específicas de acolhimento e interiorização de pessoas em situação de vulnerabilidade decorrente de fluxo migratório por crise humanitária (Lei 13.684/2018 e Operação Acolhida)¹.

* Doutoranda do Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS).

** Professora Doutora do Departamento de Sociologia e do Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS).

¹ OLIVEIRA, Tadeu; TONHATI, Tânia. Mulheres, crianças e jovens na migração internacional no Brasil. In: CAVALCANTI, Leonardo; OLIVEIRA, Tadeu; SILVA, Bianca Guimarães. *Relatório Anual OBMi-gra 2022*. Disponível em <https://portaldeimigracao.mj.gov.br/imagens/Obmigra_2020/OBMigra_2022/RELAT%C3%93RIO_ANUAL/Relat%C3%B3rio_Anual_2022_-_Vers%C3%A3o_completa_01.pdf>. Acesso em: 05 de fev. 2023.

Aproximadamente 1,7 milhão² de imigrantes residem em diferentes cidades das cinco regiões brasileiras, sendo este número uma estimativa a partir de dados das pessoas migrantes já documentadas. No entanto, de acordo com o Perfil dos Municípios Brasileiros, em 2018, dos 3.876 municípios com presença de imigrantes, apenas 215 ofereciam algum serviço de gestão migratória, o que representa 5,5% desse total. Quando se consideram todos os 5.570 municípios brasileiros, inclusive os locais sem registro de imigrantes, esse número aumenta para 232, mas a proporção diminui para 4,1%³.

Dentre os serviços disponíveis estão, por exemplo, oferta de cursos de português, Centros de Referência e Apoio a Imigrantes, mecanismos de cooperação entre os municípios e demais entes da federação para desenvolvimento de políticas públicas locais, entre outros. Logo, faz-se fundamental compreender como ocorre a formulação de políticas para migrantes⁴ para a disponibilização de serviços públicos coerentes com as necessidades dessas pessoas.

² NEPO UNICAMP. *Imigrantes internacionais registrados no Brasil com RNM*. Disponível em: <<https://www.nepo.unicamp.br/observatorio/bancointerativo/numeros-imigracao-internacional/>>. Acesso em: 06 de fev. 2023.

³ BRASIL (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatísticas). *Apenas 5,5% dos municípios com imigrantes têm serviços focados nessa população*. Disponível em <<https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-noticias/2012-agencia-de-noticias/noticias/25516-apenas-5-5-dos-municipios-com-imigrantes-tem-servicos-focados-nessa-populacao>>. Acesso em: 06 de fev. 2023.

⁴ Nesse texto utiliza-se a palavra “migrante” para abarcar a todos os indivíduos em mobilidade, independente de seu status migratório (migrante laboral, imigrante, emigrante, refugiado, solicitante de refúgio, entre outros).

Especialmente, deve-se observar se o desenho dessas políticas oportuniza algum tipo de participação desses indivíduos no processo de elaboração normativa em razão das particularidades do processo migratório, dos territórios em que se encontram, de suas motivações para cruzar fronteiras, das possibilidades de acesso a emprego, moradia e a programas sociais de longo prazo. Sobretudo, priorizando-se o seu direito de migrar e a dignidade humana.

Segundo Kymlicka, cidadania significa *pertença*⁵, implica regulação de direitos e deveres do cidadão pelo Estado e formas de participação dos indivíduos nos processos de constituição de políticas que afetem sua vida cotidiana. Como os migrantes não têm direito a voto (exceto se naturalizados), não podem escolher os líderes políticos dos governos locais. Contudo, podem por meio de associações, coletivos de migrantes e demais atores de organizações da sociedade civil interessados na pauta migratória acompanhar e pressionar pela aplicação dos dispositivos legais vigentes que lhes garantem tratamento igualitário aos de nacionais, além de suscitar a promoção de espaços de escuta às suas necessidades.

Nesse contexto, o objetivo desse trabalho é apresentar um modelo para elaboração de políticas públicas para migrantes com foco na garantia de direitos e analisar a robustez das iniciativas existentes. Para isso, dois

⁵ KYMLICKA, Will. *Citizenship*. In: CRAIG, Edward. (org). Routledge Encyclopedia of Philosophy, 1998. Disponível em <<https://www.rep.routledge.com/articles/thematic/citizenship/v-1/bibliography/citizenship-bib>>. Acesso em: 09 de fev. 2023.

processos compõem a construção desse texto: primeiro, mobiliza-se a literatura do campo das políticas públicas, especificamente o *policy design*, campo dedicado ao estudo da estrutura das políticas e sua efetividade. A partir dele, delimitam-se os elementos fundamentais dessas políticas e sua interrelação lógica. Segundo, para analisar o desenho das políticas locais, foram coletados os instrumentos legais dos municípios de São Paulo, Belo Horizonte, Venâncio Aires, Esteio e Cuiabá; e dos estados do Amazonas, Paraná, Rio de Janeiro e Rio Grande do Norte.

Com este trabalho, pretende-se indicar possíveis lacunas, bem como formas de adaptação ou ainda de formulação de novos dispositivos para que se propicie uma melhor integração dos migrantes na sociedade brasileira. De tal maneira, compreende-se que a experiência cidadã de migrantes inicia pela adoção de instrumentos que possibilitem sua participação integral nas cidades e que estimulem o compartilhamento de hábitos e costumes de forma intercultural e inclusiva.

Assim, após essa introdução, discorre-se brevemente acerca da formulação de políticas públicas enquanto resposta a um dado problema social. Na sequência, apresenta-se a estrutura de decomposição do desenho de políticas públicas com o objetivo de ilustrar uma ferramenta que pode vir a auxiliar gestores governamentais na transformação de ideias gerais, pautadas pelos princípios da universalidade e igualdade, em ação por meio de serviços públicos em atenção a migrantes. Por último, há a análise do conteúdo das políticas locais para migrantes

de cidades e estados brasileiros, bem como algumas considerações finais sobre o formato dessas políticas e possibilidades de inclusão de novos elementos e estímulo à criação de novas políticas a nível nacional para que os migrantes estejam contemplados enquanto cidadãos presentes no território brasileiro.

1. Por que formular políticas públicas para migrantes no Brasil?

No campo das políticas públicas é comum o uso da abordagem sequencial ou ciclo de políticas públicas para verificar o processo de desenvolvimento de iniciativas governamentais a partir de três fases: formulação, implementação e avaliação. De forma simplificada, a fase da formulação é composta pela definição e escolha dos problemas que merecem a intervenção estatal, produção de soluções ou alternativas e tomada de decisão; já a implementação refere-se à execução das decisões adotadas na etapa prévia; e, por último, a avaliação consiste na aferição do impacto da política⁶.

Em se tratando do conceito de políticas públicas, Secchi⁷ pontua que o seu núcleo são as ações intencionais e coordenadas para responder a um problema percebido como público. Já sobre a classificação dos atores dessas políticas, Secchi ainda indica que os beneficiários

⁶ LIMA, Luciana Leite; D'ASCENZI, Luciano. *Estrutura normativa e implementação de políticas públicas*. Disponível em: <<https://www.lume.ufrgs.br/bitstream/handle/10183/108186/000948569.pdf?sequence=1>>. Acesso em: 09 de fev. 2023.

⁷ SECCHI, Leonardo. *Políticas Públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos*. 2. ed. São Paulo: Cengage Learning, 2014.

(*policytakers*) podem ser receptores passivos das iniciativas, como também podem moldar a elaboração das políticas por meio da participação social nos espaços institucionalizados.

No processo de construção de políticas públicas, os atores (governamentais e não governamentais; nacionais ou migrantes) constituem formas de agregação reconhecidas como redes de políticas públicas⁸. Tais atores interagem entre si nas arenas de políticas, influenciando o conteúdo, mobilizando recursos e o resultado das ações governamentais a partir do poder que possuem⁹. Dessa maneira, as referidas arenas podem ser caracterizadas como os espaços de participação social (fóruns, comitês, conselhos); atuação legislativa (Câmara, Senado); coletivos de migrantes (associações, cooperativas); entre outros.

A pauta migratória, por sua vez, aproxima-se da formação do tipo de rede de “comunidade de políticas públicas”. Segundo Cortes¹⁰, trata-se de um conjunto estável de atores, especialistas numa área, com diversidade de interesses e que produzem consensos. Como exemplo,

⁸ FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de. Ideias, conhecimento e políticas públicas: um inventário sucinto das principais vertentes analíticas recentes. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*. v. 18, n. 51, 2003. Disponível em <<https://www.anpocs.com/index.php/publicacoes-sp-2056165036/rbcs/185-rbcs-51>>. Acesso em: 09 de fev. 2023.

⁹ RUA, Maria das Graças. Análise de políticas públicas: conceitos básicos. Disponível em <<https://www.univali.br/pos/mestrado/mestrado-em-gestao-de-politicas-publicas/processo-seletivo/SiteAssets/Paginas/default/RUA.pdf>>. Acesso em 04 de abr. de 2023.

¹⁰ CORTES, Soraya Vargas. *Policy community defensora de direitos e a transformação do Conselho Nacional de Assistência Social*. Disponível em: <<https://www.scielo.br/j/soc/a/SkLgJG36JTnStvKWcm5p5kS/?lan=pt>> Acesso em: 09 de fev.2023.

verifica-se a mudança, ao longo do tempo, da legislação brasileira de um papel de controle (Estatuto do Estrangeiro) para a garantia de direitos sociais (art 5º e 6º, Constituição Federal/1988) iguais aos de nacionais (Nova Lei de Migração). No que tange ao tipo de políticas públicas, de acordo com a classificação de Lowi¹¹, considera-se regulatória e estabelece padrões de comportamento das pessoas, impondo condições e obrigatoriedades.

No contexto sul-americano, em meados da década de 1990, destaca-se a transformação do campo de políticas de migrações a partir do protagonismo de organizações da sociedade civil em relação aos modos legítimos de regulação migratória, sendo eles baseados no respeito à mobilidade humana. A partir dessa conjuntura, Domenech¹² cunhou o termo “*ciudadanización da política migratória*” para marcar a crescente participação dessas organizações na determinação dos assuntos migratórios, isto é, na formação da agenda política, bem como no reconhecimento da necessidade de extensão de direitos sociais, civis, econômicos, políticos e culturais aos migrantes.

Entre essas organizações há uma característica comum: a preservação da cartilha legalista, ou seja, suas reivindicações são restritas a questões de - irregularidades ou arbitrariedades - na execução da política migratória.

¹¹ LOWI. Theodore. Four system of policy, politics, and choice. *Public Administration Review*, v. 32, n.4, p. 298-310, 1972.

¹² DOMENECH, Eduardo. *La ciudadanización de la política migratória en la región sudamericana: vicisitudes de la agenda global*. Buenos Aires: Catálogos CLACSO. Disponível em: <<https://www.aacademica.org/eduardo.domenech/9.pdf>>. Acesso em: 09 de fev. 2023.

De acordo com Vedovato, o processo de avanço no entendimento dos migrantes enquanto sujeitos de direitos, no país, se desenvolve a *posteriori* da consolidação dos direitos humanos como princípios do ordenamento jurídico nacional e atende, ainda que de forma gradativa e muitas vezes morosa, as normativas internacionais das quais o país é signatário¹³. Embora a Lei 13.445/2018 descreva um rol de direitos e liberdades civis, sociais, econômicas e culturais aos migrantes, não há – até o presente momento (fevereiro de 2023) – um Decreto Federal que discipline a Política Nacional para Migrantes (art. 120) com diretrizes e estratégias claras para que os governos locais possam se inspirar e formular respostas assertivas ao longo do processo de integração dessas pessoas.

Na ausência de uma definição de competências compartilhadas entre esfera federal, estados e municípios verifica-se o surgimento de políticas locais que retratam iniciativas de cidades que tentam identificar alternativas para integração local de migrantes enquanto sujeitos de direitos e cidadãos que trabalham, pagam impostos e tentam estabelecer condições mínimas de moradia. No entanto, para que eles sejam identificados como membros ativos dos espaços que ocupam, essas políticas precisam dispor de recursos operacionalizáveis, na prática, pelos agentes prestadores de atendimento dos equipamentos públicos.

¹³ VEDOVATO, Luís Renato. A Nova Lei de Migração Brasileira: um aniversário com pouco a se comemorar para além da entrada em vigor da lei. *Revista Conceito Jurídico*, Ano III, n.34, p. 27-30, 2019.

Segundo o guia “O Papel da Assistência Social no Atendimento aos Migrantes”, do governo federal¹⁴, a principal diretriz é que o atendimento ao migrante deve estar inserido, de forma transversal, na estrutura de programas, serviços e benefícios já disponíveis a qualquer indivíduo ou família em situação de vulnerabilidade previsto na política de assistência social. Portanto, o atendimento ao migrante não se trata de estruturar e oferecer serviços diferenciados ou exclusivos no âmbito da assistência social, mas de criar as condições para assegurar o acesso deste público à rede socioassistencial já estabelecida¹⁵.

Em estudo sobre obstáculos de acesso a direitos e serviços por migrantes, apátridas e refugiados no Brasil, Liliana Jubilut¹⁶, a partir da coleta de dados em 353 entrevistas, realizadas em 22 estados da Federação, identificou que: a) idioma, documentação e trabalho

¹⁴ BRASIL (Secretaria Nacional de Assistência Social). *O papel da assistência social no atendimento aos migrantes*. Disponível em: <https://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia_social/Guia/guia_migrantes.pdf>. Acesso em: 09 de fev. 2023.

¹⁵ HARROP, Andrea Perotti. *Assistência Social na atenção ao migrante e refugiado: especificidades e desafios*. Programa CapacitaSUAS no estado de Pernambuco: experiências temáticas dos cursos de ensino a distância, 2018. Disponível em < <https://www.sigas.pe.gov.br/files/07092019025006-capacitasuas.18x26.publicacao.sigas.pdf>>. Acesso em: 04 de abr. de 2023.

¹⁶ JUBILUT, Liliana Lyra. *Migrantes, apátridas e refugiados: subsídios para o aperfeiçoamento de acesso a serviços, direitos e políticas públicas no Brasil*. IPEA, 2015. Disponível em: <http://pensando.mj.gov.br/wp-content/uploads/2015/12/PoD_57_Liliana_web3.pdf>. Acesso em 09 de fev. 2023

compõem a tríade de maiores dificuldades; b) para instituições da sociedade civil (cerca de 90%) e públicas (60%), os problemas enfrentados pelos migrantes são mais graves do que as da população em geral; c) aproximadamente 75% dos imigrantes indicaram que se sentiram discriminados no acesso a serviços públicos e que não possuíam conhecimento de iniciativas para o aprimoramento das ações de atendimento à população migrante, o que denota a carência de informações sobre direitos.

Adiciona-se ainda aos resultados da pesquisa de Jubilit, a indocumentação como causa frequente do afastamento de migrantes dos serviços públicos, motivado ora pelo medo de deportação, ora pelo desconhecimento da possibilidade de acesso a tais serviços mesmo sem documentos brasileiros¹⁷. Segundo Cardoso Jr., existem “patologias burocráticas” que precisam ser tratadas, tais como: falta de apoio; tendência à fragmentação das atividades; excesso de formalização de comportamentos e procedimentos (competências); decisões que são tomadas nas secretarias executivas com baixa participação pública, entre outras¹⁸.

¹⁷ BARRERO, Camila; TUBINI, Juliana; FARAH, Marta. *Por uma cidadania universal: imigrantes e refugiados em tempos de pandemia*. Disponível em: < <https://www.estadao.com.br/politica/gestao-politica-e-sociedade/por-uma-cidadania-universal-imigrantes-e-refugiados-em-tempos-de-pandemia/>>. Acesso em 09 de fev. 2023.

¹⁸ CARDOSO JR, José Celso. *Monitoramento estratégico de políticas públicas: requisitos tecnopolíticos, proposta metodológica e implicações práticas para a alta administração pública brasileira*. Disponível em: <<https://www.rbaval.org.br/article/10.4322/rbma201407002/pdf/1598015026-7-4.pdf>>. Acesso em: 09 de fev. 2023.

Também, identifica-se como “patologia” o direcionamento de fluxos migratórios internacionais para o trabalho na agroindústria, conforme Mamed¹⁹, com forte participação do Estado brasileiro, como uma tentativa política de aproveitar de suas vulnerabilidades para que ocupem vagas de trabalho em frigoríficos. Seguindo a perspectiva teórica das migrações dirigidas, por exemplo, na última década (2010-2020), a concentração de haitianos e venezuelanos nesse tipo de trabalho deve-se tanto à criação de dispositivos jurídicos específicos para regularização dessas migrações, quanto à articulação de uma política organizada de distribuição dessa população no território, papel desempenhado pelo Estado, em associação com organismos internacionais e organizações da sociedade civil na ‘drenagem’ das migrações transnacionais na fronteira norte do Brasil para a região Sul, onde se concentram essas agroindústrias.

De acordo com Lussi²⁰, relacionar problemas do país ou mesmo do município aos migrantes, quando os migrantes não são a causa, e sim as vítimas mais prejudicadas, é “*migratizar*” os problemas, a ineficiência

¹⁹ MAMED, Letícia. Haitianos no Brasil: a experiência da etnografia multisituada para investigação de itinerários migratórios e laborais sul-sul. *Atlas Temático Migrações Sul-Sul (NEPO)*, UNICAMP, 2018. Disponível em <https://www.nepo.unicamp.br/publicacoes/livros/migracoes_sul_sul/migracoes_sul_sul.pdf>. Acesso em: 09 de fev. de 2023.

²⁰ LUSSI, Carmem. *Formulação legal e políticas públicas no trato das migrações nacionais e internacionais*. Ministério Público do Trabalho. Brasília, 2015. Disponível em: http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/documentacao_e_divulgacao/doc_biblioteca/bibli_servicos_produtos/BibliotecaDigital/BibDigitalLivros/TodosOsLivros/Livro_Migracoes_e_TrabalhoWEB.pdf. Acesso em: 09 de fev. 2023.

da máquina pública e/ou negligenciar questões sérias de incoerências prévias à migração, que a migração pode até revelar, mas não é a causa. A partir de todos esses pontos elencados, verifica-se que a formulação de políticas públicas para migrantes vai ao encontro de possibilitar que esses sujeitos de direitos sejam integrados enquanto cidadãos, já que a mudança de sua realidade social não pode estar atrelada à escolha, por meio do voto, de seus representantes governamentais.

De tal maneira, cabe aos gestores públicos a articulação entre as diferentes secretarias para fomentar, de forma transversal e multisetorial, ações para atendimento e referenciamento de pessoas migrantes em programas sociais, como também oportunizar espaços de escuta e participação na formulação dessas estratégias. No entanto, esta não é uma tarefa simples e pode se confundir com associação xenofóbica desses indivíduos que chegam ao Brasil. Nesse sentido, a próxima seção apresenta os elementos do desenho de políticas públicas.

2. Desenho de políticas públicas

O desenho da política pública faz parte da primeira fase do ciclo de políticas, a formulação, mas tem desdobramentos nas etapas de implementação e avaliação. Ele corresponde ao conteúdo das políticas, aos elementos que traçam sua estrutura e dinâmica. Segundo a literatura de *policy design*, trata-se do conjunto lógico de elementos cuja construção foi proposital, possuindo, dessa forma,

finalidade explícita²¹, quais sejam: princípios, diretrizes, objetivos, ações, sistema de governança, instrumentos de monitoramento e avaliação (M&A).

Esses elementos conformam uma estrutura de decomposição, ou seja, parte-se de uma ideia geral que vai ganhando contornos e se materializando em ações consistentes. Para isso, cada elemento compõe um nível dependente do anterior para dotar de robustez e coerência a política pública. O encadeamento lógico²² é o seguinte:

1) princípios: valores sociais, elemento mais geral e abstrato; 2) diretrizes: orientação geral para a política a partir da operacionalização dos princípios; 3) objetivos: resultados esperados da política com base nas diretrizes; 4) ações: formas de atuação para alcançar os objetivos; 5) sistemas de governança: organização e articulação das relações entre atores estatais e não estatais na formulação e implementação das políticas; 6) monitoramento e avaliação: acompanhamento contínuo e verificação se os objetivos estão sendo perseguidos e alcançados.

A estrutura de decomposição chama a atenção para os diferentes níveis de operacionalização de uma política e sua interrelação: cada nível é informado e dependente do anterior. Também, ela alerta que a coerência e a

²¹ LIMA, Luciana Leite; AGUIAR, Rafael Barbosa de; LUI, Lizandro. *Conectando problemas, soluções e expectativas: mapeando a literatura sobre análise do desenho de políticas públicas*. Disponível em: <<https://www.scielo.br/j/rbcpol/a/4RKq5zQdghKvLck9PBzCCrw/?lang=pt>>. Acesso em: 09 de fev. 2023.

²² LIMA, Luciana Leite; et al. *Políticas locais sobre migração: formulação e desenho da política pública*. Disponível em: <<https://brazil.iom.int/sites/g/files/tmzbd11496/files/documents/Guia-Politicais-Loais-sobre-Migracao.pdf>>. Acesso em: 09 de fev. 2023.

consistência do desenho dependem da articulação consciente entre os pontos da estrutura. Cabe salientar que os elementos apontados são aqueles essenciais para uma política, que interferem em seu desenvolvimento. Além desses, cada gestão deve inserir questões específicas que julgar pertinentes.

Nesse debate assume-se que a qualidade do desenho das políticas é uma variável relevante para a produção de efetividade, ou seja, para a capacidade de enfrentar os problemas sociais. Isso porque ele fornece as orientações para o processo de implementação, orientando a ação dos gestores e técnicos, bem como oferece os parâmetros para monitoramento e avaliação dos esforços. Desse modo, quanto melhor a estrutura lógica de uma política, maior sua capacidade de informar a ação e promover o resultado esperado.

O Quadro 1 ilustra uma estrutura de decomposição em uma política pública a partir da união de cada elemento. Também pontua iniciativas locais que adotam texto semelhante, ainda que não observem a complementaridade de todos eles em suas legislações específicas²³.

²³ Ibid.

Quadro 1: Elementos do Desenho de Políticas Públicas

Elemento	Exemplo de proposição assertiva dos elementos	Políticas locais
Princípio	Universalidade, indivisibilidade e interdependência dos direitos humanos;	Políticas e planos para migrantes dos municípios de São Paulo, Belo Horizonte, Venâncio Aires, Esteio e Cuiabá; e pelos estados do Amazonas, Paraná, Rio de Janeiro e Rio Grande do Norte ²⁴ .

²⁴ BELO HORIZONTE. *Plano Municipal de Promoção da Igualdade Racial*. Belo Horizonte, 2019. CUIABÁ. Lei Municipal Nº 6.6691, de 05 de julho de 2021. *Dispõe sobre a Política Municipal para a População Imigrante e dá outras providências*. Cuiabá, 2021. ESTEIO. Lei Municipal Nº 7.517, de 20 de junho de 2020. *Institui a Política Municipal de Acolhimento a Refugiados e Imigrantes do Município de Esteio e dá outras providências*. Esteio, 2020. GOVERNO DO ESTADO DO AMAZONAS. *Plano de Estado para Ação Humanitária ao Fluxo Migratório de Venezuelanos na Cidade de Manaus*. Manaus, 2019. GOVERNO DO ESTADO DO PARANÁ. *Plano Estadual de Políticas Públicas para Promoção e Defesa dos Direitos de Refugiados, Migrantes e Apátridas do Paraná*. Curitiba, 2014. GOVERNO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO. Decreto Nº 42.182, de 11 de dezembro de 2009. *Dispõe sobre o Comitê Estadual Intersetorial de Políticas de Atenção aos Refugiados e dá outras providências*. Rio de Janeiro, 2009. GOVERNO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE. Decreto Nº 30.670, de 21 de junho de 2021. *Aprova o Plano Estadual de Atenção aos Refugiados, Apátridas e Migrantes do Rio Grande do Norte para o período de 2021 a 2024 e dá outras providências*. Natal, 2021. SÃO PAULO. 1º *Plano Municipal de Políticas para Imigrantes*. São Paulo, 2020. VENÂNCIO AIRES. Lei Municipal nº 6.796, de 08 de junho de 2021. *Institui no Município de Venâncio Aires, a Política Municipal de Acolhimento e Atendimento para Imigrantes, Apátridas e Refugiados; e dá outras providências*. Venâncio Aires, 2021.

Diretriz	Estabelecimento de mecanismos e procedimentos de atendimento baseados no respeito aos direitos humanos;	Plano estadual de atenção aos refugiados, apátridas e migrantes do Rio Grande do Norte (RN).
Elemento	Exemplo de proposição assertiva dos elementos	Políticas locais
Objetivo	Incentivar e apoiar a formulação e implementação de políticas públicas voltadas à proteção e promoção dos direitos da população de migrantes;	Política municipal de acolhimento a refugiados e imigrantes de Esteio (RS)
Ação	Acesso à assistência e proteção social: adotar medidas para facilitar o acesso de migrantes a serviços públicos de assistência e proteção social, tais como os Centros de Referência de Assistência Social (CRAS) e Centros de Referência Especializado de Assistência Social (CREAS); promover a inclusão de migrantes nos programas e benefícios sociais.	Política Municipal para a População Imigrante de São Paulo (SP)

Sistema de Governança	Sistema de Conferências Estadual e Políticas locais sobre Migração: formulação e desenho da política pública, espaços de diálogo, identificação e sistematização de demandas com vistas a subsidiar as políticas estadual e municipais.	Plano Municipal de Belo Horizonte/ MG (Criação da Rede Migrante e Construção de Plano de Trabalho)
Monitoramento e Avaliação	Indicadores sociais são recursos metodológicos para “retratar” a realidade social de forma simplificada, mas objetiva e padronizada	Decreto Nº 42.182 – Rio de Janeiro - Comitê Estadual Intersetorial de Políticas de Atenção aos Refugiados e dá outras providências.

Fonte: elaborado pelas autoras.

Nesse quadro há uma apresentação dos elementos do desenho, seguindo a estrutura de decomposição, justapostos a exemplos de políticas locais brasileiras em atenção às pessoas migrantes. Assim, a próxima seção analisa tais elementos e tece algumas considerações para adaptação e/ou formulação de novas políticas migratórias locais.

3. Análise de políticas públicas locais para migrantes

Para a realização desse estudo foram utilizados dados provenientes de leis, estatutos, protocolos nacionais e internacionais, planos voltados ao atendimento de pessoas migrantes, entre outros. Em relação às políticas locais, investigou-se a adoção desses instrumentos legais pelos municípios de São Paulo, Belo Horizonte, Venâncio

Aires, Esteio e Cuiabá; e pelos estados do Amazonas, Paraná, Rio de Janeiro e Rio Grande do Norte.

Esses documentos foram submetidos à análise de conteúdo, com o auxílio do *software NVivo* e a categorização (classificação e agregação) foi feita com base nos elementos estruturais do desenho de políticas. Na maior parte das políticas e planos, não há citação direta da Agenda 2030, especialmente como uma aproximação para a adoção do Objetivo do Desenvolvimento Sustentável 10 (Redução das desigualdades²⁵), meta 10.7 (*“facilitar a migração e a mobilidade ordenada, segura, regular e responsável das pessoas, inclusive por meio da implementação de políticas planejadas e bem geridas”*) no sentido de permitir um alinhamento com a abordagem internacional para o tema.

Na sequência lógica dos elementos, há uma conexão das ideias com possibilidades de atuação dos governos locais. Nas políticas públicas avaliadas por esse estudo, identificou-se uma relação equivocada entre as definições dos elementos do desenho.

Sobremaneira, os objetivos nesses dispositivos normativos deveriam ser descritos enquanto princípios, já as diretrizes como objetivos. As ações aparecem como metas, no entanto não apresentam formas de financiamento e menos ainda indicadores para posterior mensuração.

Além disso, não há clareza sobre a composição de sistemas de governança, tampouco sobre métodos de monitoramento e avaliação. De tal maneira, verificou-

²⁵ NAÇÕES UNIDAS. *ODS 10- Redução das desigualdades*. Disponível em: <<https://brasil.un.org/pt-br/sdgs/10>>. Acesso em: 09 de fev. 2023.

se ausência de diretrizes objetivas que permitam o desenvolvimento de ações operacionalizáveis pelos servidores públicos.

No que tange à implementação da política, como os membros de sistemas de governança não são definidos, há ausência de um ator central para coordenação das atividades. Portanto, a identificação de migrantes como cidadãos fica fragilizada já que a articulação intersetorial não se materializa para reconhecimento das necessidades desses indivíduos.

Sobre monitoramento e avaliação, não há destaque para indicadores sociais como referências à aferição dos resultados das políticas. Embora haja o reconhecimento inequívoco dos direitos dos migrantes, há baixa descrição de espaços de escuta e de participação permanentes para verificação do grau de transversalidade das iniciativas públicas por coletivos migrantes.

A partir desses dados, foi possível avaliar que as iniciativas locais estão amparadas em um compilado de boas intenções, próximas a uma carta de princípios ou a um memorando de entendimento sobre a pauta migratória. Embora não ofereçam instrumentos objetivos para a melhoria da prestação de serviços públicos, ressalta-se que a política é uma primeira etapa a ser materializada via ato administrativo (decreto) que postule as responsabilidades de cada membro da gestão pública.

Nesse sentido, para que os migrantes sejam visibilizados enquanto cidadãos há a necessidade de engajamento desses indivíduos e de outros atores da

sociedade civil para instar a assinatura e publicação desses decretos voltados à viabilização, adaptação ou descrição de estruturas competentes e ainda a nomeação de agentes para prestação dos serviços públicos. Como também, a promoção de capacitação desses agentes para que estejam aptos ao atendimento pautado pela defesa dos direitos da mobilidade humana, da vida digna e da prevenção a todas as formas de violência.

Com a criação de equipamentos públicos como Centros de Referência ao Atendimento a Migrantes, por exemplo, oportuniza-se um espaço sensível aos migrantes indocumentados. Além disso, propicia-se um ambiente para diagnóstico dos problemas enfrentados por essas pessoas e de integração aos programas de assistência social.

No geral, as políticas locais têm como lacunas a criação de fundo específico para subsídio das atividades descritas como objetivos, a coordenação intragovernamental por meio de fórum permanente intersetorial e sistemas de monitoramento e avaliação para verificação dos resultados dessas políticas. Portanto, essas políticas podem ser adaptadas com o preenchimento desses pontos de atenção nos decretos.

Também, novas políticas locais podem se inspirar na Agenda 2030, articulando as metas desenvolvidas nesse repertório global de boas práticas como indicadores de seus sistemas de monitoramento e avaliação.

Conclusão

Esse estudo buscou estimular a formulação de políticas locais para migrantes no intuito de que essas pessoas sejam incluídas na sociedade brasileira como sujeitos de direitos e cidadãos que estão presentes nas diferentes regiões do Brasil. Nesse sentido, elucidou-se brevemente o ciclo de políticas públicas, dedicando-se à descrição dos elementos do desenho de políticas públicas no que tange à fase de formulação.

Os referidos elementos foram apresentados seguindo a estratégia de uma estrutura de decomposição, com encadeamento lógico de proposições para coerência e finalidade específica de iniciativas públicas. Como exemplo, pontuou-se um modelo de organização desses elementos seguindo a perspectiva geral até a medida mais específica de uma política. Também, cada elemento foi ilustrado com um dispositivo local vigente que detenha em seu texto definição semelhante.

Os problemas sociais enfrentados por migrantes ultrapassam as barreiras linguísticas e documentais, sendo que esses indivíduos não acessam adequadamente aos serviços públicos seja por desinformação ou por negação de sua cidadania enquanto pertença à comunidade da cidade que habita. Logo, há substância suficiente para a formulação de políticas abrangentes, transversais e intersetoriais.

No entanto, seja por “patologia burocrática” ou descompasso quanto à adoção de definições claras para os elementos do desenho dessas políticas, verifica-se a

veiculação de cartas de princípios no lugar de coerência para ações operacionalizáveis por agentes públicos. Nesse sentido, salientam-se os seguintes pontos de atenção para formulação de novas políticas e/ou adaptação daquelas já existentes: a) qualificação permanente dos profissionais dos equipamentos públicos; b) coordenação intragovernamental; c) realização de diagnóstico social; e) criação de fundo para a política; f) aproximação com a Agenda 2030 e utilização de suas metas para fomentar indicadores de sistemas de monitoramento e avaliação.

Para o exercício ativo de cidadania, identifica-se que a luta migrante, associada a outros movimentos liderados por atores da sociedade civil no que tange à observação de direitos, fundamenta-se na ação de pressionar as gestões públicas para expedição de decretos que estabeleçam os meios necessários para aplicação das políticas locais. A política para a população migrante sinaliza uma primeira etapa na acepção desses indivíduos como cidadãos, independente do seu *status* migratório.

Referências Bibliográficas

LOWI. Theodore. Four system of policy, politics, and choice. *Public Administration Review*, v. 32, n. 4, p. 298-310, 1972.

SECCHI, Leonardo. *Políticas Públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos*. 2. ed. São Paulo: Cengage Learning, 2014.

VEDOVATO, Luís Renato. A Nova Lei de Migração Brasileira: um aniversário com pouco a se comemorar para

além da entrada em vigor da lei. *Revista Conceito Jurídico*,
Ano III, n.34, p. 27-30, 2019.

Espaços Invisíveis da Cidadania: o Cotidiano Como Referência de Análise Política Para as Migrações

Caio da Silveira Fernandes*

Introdução

Esse artigo tem como objetivo colocar em evidência espaços nos quais a cidadania é vivenciada e construída, mas que nem sempre são considerados como parte constitutiva da política e do ordenamento das cidades. Mais especificamente, a partir das práticas cotidianas dos migrantes centra-se atenção às tensões entre o universalismo dos direitos e as desigualdades do mundo social e suas repercussões socioespaciais. Dessa maneira, o argumento é que tomar as trajetórias dos migrantes como ponto de partida analítico possibilita captar sentidos políticos invisíveis às lentes institucionais, colaborando tanto para compreender características do funcionamento da migração, como identificar diversas mediações, lugares e protagonistas influentes que não excluem o Estado, mas que são “mais-que-Estado”¹.

Sob essa perspectiva, o destaque é para as características que essa tensão possui quando considerado

*Doutor em Geografia pela Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ). Pós-doutorando do International Postdoctoral Program – IPP no Centro Brasileiro de Análise e Planejamento (CEBRAP). Integrante do Projeto de Promoção dos Direitos dos Migrantes (PROMIGRA) e professor voluntário no Coletivo Conviva Diferente, dedicado à docência da língua portuguesa para migrantes no distrito de Guaianases, Zona Leste de São Paulo.

¹ FREGONESE, Sara. Everyday Political Geographies. AGNEW, James et. al. (Orgs). *The wiley Blackwell companion to Political Geography*, 2015, p. 493-507.

o conceito de cidadania. Sob uma perspectiva formal, a cidadania é comumente centrada no Estado Nacional e embasada na ideia de expansão dos direitos, deveres e pertencimento territorial a todos aqueles considerados cidadãos, apoiando-se em expectativas de: “integração”, “estabilidade”, “progresso”. Há, por outro lado, leituras cujo ponto de partida é a concepção de direito e de pertencimento como campo de disputa em que as hierarquias sociais são constitutivas da própria definição de quem é (ou poderá ser) ou não cidadão e quem merece ou não ser cidadão. Assim, a cidadania seria um processo em constante reconstrução cuja centralidade não estaria, somente, em ter direitos e pertencer à comunidade política de um Estado, mas de agir “como se tivesse direitos”² e produzir outros registros de filiação territorial.

O objetivo do artigo, portanto, é debater de forma introdutória, como as trajetórias cotidianas dos migrantes tornam mais complexos os parâmetros de cidadania, cartografando espaços, atores e normatividades que reposicionam a participação política dos migrantes no trânsito entre tempos-espaços no qual o formal/informal; regular/irregular; temporário/permanente; inclusão/exclusão tornam-se mais indefinidos.

Metodologicamente, trata-se de em um trabalho de campo etnográfico (Observação participante, entrevistas semi-estruturadas, elaboração e análise de cadernos de campo, conversas informais) realizado desde 2019 até os

² PAPADOPOULOS, Dimitris e TSIANOS, Vassilis. After citizenship: autonomy of migration, organizational ontology and mobile commons. *Citizenship Studies*, v.17. n.2, 2013, p. 178-196.

dias atuais em distintos locais do centro e da periferia da cidade de São Paulo (Centros de Acolhida para Migrantes, Centro cultural criado por migrantes e serviços de assistência social da prefeitura). A escolha metodológica possui duas justificativas: i) posicionar o cotidiano como referência para interrogar conceitos políticos relevantes no campo dos estudos migratórios. Ao fazê-lo, não procuramos excluir o Estado e suas políticas universalistas, mas ao contrário, justamente demarcar como a própria reprodução do que se compreende como universalista também se fundamenta na relação com sujeitos e lugares vistos como problema a ser corrigido ou obstáculo a ser apagado³. ii) analisar a própria cidadania como um constante processo de produção de fronteiras⁴ cujo parâmetro não é somente a promoção da igualdade, mas a delimitação e hierarquização das diferenças, culminando em formas distintas de adquirir ou vivenciar os direitos a depender a quais grupos sociais e lugares está situado.

Como resultados, destacamos breves relatos nos quais é possível exemplificar outras práticas e interações fundamentais para a vida dos migrantes e que explicitam “geografias complexas da cidadania”⁵ compostas por:

³ CHATTERJEE, Partha. *Lineages of political society: studies in postcolonial democracy*. New York: Columbia University Press, 2011. LOWE, Lisa. *The intimacies of four continents*. Durham: Duke University Press, 2015.

⁴ ISIN, Engin. *Being Political: genealogies of Citizenship*. Saint Paul: Minnesota University Press, 2002.

⁵ EHRKAMP, Patricia; JACOBSEN, Malene. Citizenship. In: AGNEW, James et. al. (Orgs). *The Wiley Blackwell companion to Political Geography*. London: Wiley Blackwell, 2015. p. 165-187.

instituições públicas, atores formais e informais, igrejas, Organizações não governamentais (ONGs), a casa, ocupações de moradia, entre outros, tirando da invisibilidade protagonistas, escalas e espaços que, apesar de fundamentais na reprodução da vida política e social, ainda são pouco destacados pela literatura acadêmica do campo das migrações.

O artigo está organizado em duas seções além da introdução e conclusão. Na primeira parte, apresento alguns dos pressupostos gerais da cidadania sob a perspectiva formal e de como, nos estudos migratórios latino-americanos, esse tema foi e tem sido tratado. Como contraponto a essa concepção de cidadania, apresento outras abordagens providas tanto do campo da migração, como de outras vertentes temáticas dedicadas a ampliar o conceito a partir de outras considerações. Na segunda seção, apresento breves relatos coletados durante o trabalho de campo e algumas das observações feitas durante o período para exemplificar a existência de espaços pelos quais a vivência dos direitos e a construção do pertencimento pode ocorrer. Além disso, debato brevemente o conceito de transitoriedade⁶ como possibilidade para analítica para captar a coexistência de tempos-espaços nos quais os migrantes percorrem na vida cotidiana, auxiliando na compreensão mais ampla dos termos sociais e políticos da migração.

⁶ CALDEIRA, Teresa. Transitoriness: emergent time/space formations of urban collective life. In: AMIN, Ash; LANCIONE, Michele. (Orgs.) *Grammars of the Urban Ground*. Durham: Duke University Press, 2022. p. 126-149.

1. A cidadania entre o universalismo dos direitos e as desigualdades

Eu gostaria de saber por que para o migrante tudo é mais difícil? Por que essa parte de burocracia é sempre mais complicada? Poderia ser da mesma maneira que é para os brasileiros (*V.*⁷ *Assistente Social da prefeitura de São Paulo*).

O conceito de cidadania tem sido amplamente discutido sob diferentes perspectivas na teoria política contemporânea e nos estudos migratórios. Tradicionalmente, cidadania é compreendida através da filiação de um indivíduo a uma comunidade político-territorial de referência: o Estado Nacional. Essa relação é intermediada por um conjunto de normais legais que definem as condições de incorporação desses indivíduos, estabelecendo quem tem (ou pode ter) o status legal de cidadania e quem não tem (não poderá) ter essa condição. Ao ser considerado cidadão, então, obtém-se uma série de direitos e deveres a serem garantidos pelo aparelho burocrático do Estado. Segundo influente texto de Marshall⁸ tais direitos civis, políticos e sociais estariam sob constante revisão, de modo que cada vez mais indivíduos gozariam desses benefícios fazendo prevalecer o valor de igualdade, uma vez que um grupo sempre crescente de pessoas poderiam desfrutar dessa mesma condição.

⁷Todos os nomes foram ocultados como forma de preservar a identidade dos interlocutores.

⁸MARSHALL, Thomas. H. *Class, Citizenship and Social Development*. Garden City, N.Y, Doubleday, 1964.

Provém dessa concepção de ampliação legal e inclusão crescente de pessoas o viés universalista da cidadania.

Considerando esse debate, os estudos migratórios na América Latina têm, majoritariamente, discutido o conceito de cidadania a partir da tensão entre mobilidade e imobilidade baseado em duas abordagens complementares:

i) ressaltando os paradoxos da própria constituição dos Estados Nacionais no continente desde o final do século XIX até os dias atuais a partir, especialmente, de análises acerca do papel das políticas migratórias na definição de quem seria considerado desejado e indesejado para a nação a partir de critérios raciais, familiares, de gênero, religiosos, de nacionalidade⁹. Esses estudos apontam a inerente tensão entre inclusão e exclusão que marca a migração ao longo das décadas, mesmo quando políticas migratórias mais abertas estiveram em vigor nos países do latino-americanos.

ii) Um outro grupo de pesquisadores têm analisado os impactos das políticas migratórias no cotidiano dos migrantes, destacando o aspecto multi-escalar da cidadania. Mais especificamente, para essa linha de pensamento, a cidadania é considerada tanto uma lente analítica para

⁹ SEYFERTH, Gyralda. Colonização, imigração e a questão racial no Brasil. *Revista USP*, n. 53, p. 117-149, 2022. DOMENECH, Eduardo. O controle da imigração “indesejável”: expulsão e expulsabilidade na América do Sul. *Deslocamentos/artigos*, v.67, n.2. apr/jun., 2015. KOIFMAN, Fábio. *Imigrante ideal: o ministério da justiça e a entrada de estrangeiros no Brasil (1941-1945)*. Rio de Janeiro: Civilização brasileira, 2012. SÁNCHEZ, Lilian. Riviera.; HERRERA, Gioconda.; DOMENECH, Eduardo. Introducción. Los estudios migratorios en América latina: movilidades, fronteras y ciudadanía. SÁNCHEZ, L. R.; HERRERA, G.; DOMENECH, E. (orgs). *Movilidades, control fronterizo y luchas migrantes*. Buenos Aires: Clacso, 2022.

compreender tanto os efeitos da marginalização social, econômica e política de migrantes (ir)regulares, como também um horizonte político das lutas por direitos na forma de movimentos sociais. Assim, é possível destacar três importantes aspectos: primeiro, a influência de organizações internacionais e supranacionais em políticas migratórias nacionais¹⁰. Segundo, o reescalonamento da luta por direitos para o espaço urbano, ressaltando o protagonismo de alguns movimentos sociais e ativistas de bairro¹¹. Terceiro, os avanços e retrocessos nas próprias condições materiais de vida dos migrantes a partir das alterações nos termos das políticas migratórias e suas reverberações cotidianas¹².

Embora esse conjunto de pesquisadores tenha desenvolvido importantes debates com relação à migração e cidadania, a ênfase se dá, quase exclusivamente, aos seus

¹⁰ GRANJA, Lorena e VILLARREAL, Maria. Mercosur migrante: enfoques y evolución del tratamiento de la movilidad en el Mercosur. *Terceiro Milênio*, v. 8, n.1, p. 49-78, 2017. FERNANDES, Caio. Regularização migratória e segurança: a criação do Acordo sobre Residência do Mercosul. *Travessia*. n.86, p. 157-173, 2019.

¹¹ AMRITH, Megha. Pathways to urban citizenship for low-income migrants in São Paulo. *Citizenship Studies*, n. 19, p. 649-663, 2015. FELDMAN, Bela. Memórias de Luta: Brasileiros no Exterior (1993-2010). *REMHU*. Rev. Interdiscip. Mobil. Hum., v. 12, p. 1-20, 2016.

¹² XAVIER, Iara. A inserção socioterritorial de migrantes bolivianos em São Paulo. Uma leitura a partir da relação entre projetos migratórios, determinantes estruturais e os espaços da cidade. BAENINGER, R. (org). *Imigração boliviana no Brasil*. Campinas: Núcleo de estudos de População (Nepo), 2012. p. 109-154. TRABALÓN, Carina. Racialización del control y nuevas migraciones: procesos de ilegalización en la Argentina durante la última década. *Périplos*. Revista de Investigación sobre Migraciones/Périplos. Revista de Pesquisa sobre Migrações, v.5. n.1, p. 207-234, 2021.

aspectos formais (Organizações internacionais, o Estado, movimentos sociais organizados). Consequentemente, outras repercussões promovidas pela migração no cotidiano permanecem invisibilizadas quando analisadas sob tais lentes. Dessa maneira, me junto a um grupo crescente de pesquisadores que tem buscado ampliar o escopo das implicações políticas da migração, sob o argumento de que as trajetórias cotidianas dos migrantes podem revelar outros arranjos sociais que não excluem o Estado, mas também a ele não se reduzem. Isto é, o olhar se volta para as “fronteiras da cidadania”¹³ e aos trânsitos entre o formal/informal; legal/ilegal; inclusão/exclusão; nacional/migrante; transnacional/local.

Para tal, o conceito de cidadania tem sido abordado em sua forma relacional, ou seja, o entrelaçar entre, por um lado, a lei, os programas sociais, projetos estatais e o pertencimento a nação e, por outro lado, as normas sociais, códigos e práticas locais e transnacionais, ampliando as tensões e mediações além dos atores e lugares formais¹⁴.

¹³ FERNANDES, Caio. Fronteiras da cidadania: o cotidiano migratório na “Baixada do Glicério”, centro da cidade de São Paulo. Orientadora: Gislene Aparecida dos Santos. 2022. 267 f. Tese (Doutorado em Geografia) – Instituto de Geociências, UFRJ, Rio de Janeiro, 2022. Versões impressa e eletrônica.

¹⁴ EHRKAMP, Patricia; LEITNER, Helga. Beyond National Citizenship: Turkish Immigrants and the (RE)Construction of Citizenship in German. *Urban Geography*, v.24, n.2, 2003, p. 127-146. EHRKAMP, Patricia; JACOBSEN, Malene. Op. cit. p. 165-187. PERISSINOTTI, María. Victoria. Un lugar donde vivir: las luchas migrantes por el acceso al espacio urbano en la ciudad de Córdoba (Argentina). *REMHU - Rev. Interdiscip. Mobil. Hum.*, Brasília, n. 47, p. 59-76, 2016. STAEHELLI, Lynn; EHRKAMP, Patricia.; LEITNER, Helga.; NAGEL, Carolina. Dreaming the ordinary: Daily life and the complex geographies of citizenship. *Progress in Human Geography*. v.36, n.5, p. 627-643,

O principal argumento é que ao contrário de ser marcado por um *status* fixo de promoção da igualdade, a cidadania é um processo em constante transformação, delimitando quem pode ou não participar dessa comunidade política, como os direitos serão ou não distribuídos e retirados, a quem esses direitos e o pertencimento são direcionados a partir de referências como raça, gênero, nacionalidade, classe, idade etc. A ênfase passa a ser não somente sobre quem é ou não cidadão tendo como referência o Estado Nacional, mas nas formas pelas quais a cidadania é vivenciada, transformada, questionada em outras escalas e pelos indivíduos no cotidiano.

O debate, então, se ramifica em dois grandes eixos: aqueles que não compõem a comunidade política do Estado e são considerados estrangeiros. E aqueles que, mesmo carregando o status legal de cidadão ou, alguns direitos, a depender da posição social experimentariam de maneira diferencial e restrita os acessos e garantias dos direitos, abrindo espaço para moralidades que delimitam não somente quem é, mas quem merece ser considerado cidadão. Cidadania e migração se relacionam, então, com os dois eixos: aquele voltado a ênfase na condição de estrangeiro, assim como migrantes com direitos que

2012. PAPADOPOULOS, Dimitris e TSIANOS, Vassilis. After citizenship: autonomy of migration, organizational ontology and mobile commons, *Citizenship Studies*, v.17. n.2, p. 178-196, 2013. MAGLIANO, Maria. e ARRIETA, Sofía. La política en el territorio: Género, migraciones y sustentabilidad de vida en Argentina. *Íconos*. n.71, v. 25, p. 143-160, 2021. BRAGE, Eugenia. El “trabajo duro” de sostener la vida: reflexiones a partir de una etnografía con mujeres (cis) bolivianas que viven en São Paulo, Brasil en el contexto de la pandemia de covid-19. *REHMU Rev. Interdiscip. Mobil. Hum*, v. 30. n.62, p. 33-56, 2022.

enfrentam obstáculos para vivenciar de forma plena os direitos, abrindo um amplo campo de diálogo com muitos estudos sobre o tema.

Alguns autores¹⁵ enfatizam o papel crucial da escala e das lutas urbanas pelo “direito à cidade” na transformação e prática da cidadania, ressaltando que o próprio processo de reivindicação pode criar outras formas de pertencimento locais, além de multiplicarem protagonistas não institucionais, mas com legitimidade de ação política por grupos situados nos bairros das cidades. Já outras abordagens¹⁶ analisam a cidadania sob perspectivas feministas, enfatizando a posição política desigual que historicamente as mulheres têm enfrentado no campo social, sobretudo ao questionarem a divisão entre espaço público (majoritariamente ocupado por homens) como referência da política em detrimento do espaço doméstico, considerado apolítico e cuja participação das mulheres na reprodução social é fundamental. Assim, autoras desse campo teórico argumentam acerca de outros espaços nos quais a cidadania é praticada, sobretudo a casa.

¹⁵ HOLSTON, James; APPADURAI, Arjun. Introduction. In: HOLSTON, J. (org.) *Cities and Citizenship*. Durham: Duke University Press, 1999. p. 1-18. HOLSTON, James. *Insurgent Citizenship*. Princeton: Princeton University Press, 2008. STAEHELI, Lynn. Cities and Citizenship. *Urban Geography*, v. 24, n. 2, p. 97-102, 2003.

¹⁶ LISTER, Ruth. *Citizenship: feminist perspectives*. New York: New York University Press, 2003. MAGLIANO, Maria; ARRIETA, Sofia. La política en el territorio: Género, migraciones y sustentabilidad de vida en Argentina. *Íconos*. n.71, v. 25, 2021. p. 143-160.

Outros autores¹⁷ enfatizam as desigualdades raciais como constitutivo da ideia de cidadania universalista, não como algo a ser solucionado pela sua expansão. Sob esse ponto de vista, a própria formação da cidadania seria promovida através de diferenciações raciais, posicionando grupos racializados de maneira distinta tanto no acesso aos direitos, como no reconhecimento de pertencimento a uma comunidade política. E, finalmente, há estudos¹⁸ que destacam as diferentes formas de pertencimento territorial na escala local e transnacional, desafiando o monopólio do Estado na promoção da integração, inclusão, acesso a direitos, etc.

Como ponto comum a essas abordagens destaca-se a concepção de que as desigualdades são inseparáveis do que é compreendido como cidadania e que, comumente, a vivência e prática política desses sujeitos apontam outros arranjos que redesenham a própria cartografia política, culminando em “geografias complexas da cidadania” cuja configuração engloba atores e espaços invisíveis como: ocupações de moradia, abrigos temporários, a casa, centros culturais informais, disputando a formas

¹⁷ CACHO, Lisa. Marie. *Social Death*: racialized rightlessness and the criminalization of the unprotected. New York: New York University Press, 2012. BELTRÁN, Cristina. *Cruelty as Citizenship*: how migrants suffering sustains white democracy. Saint Paul: Minnesota University Press, 2020.

¹⁸ APPADURAI, Arjun. Soberania sem territorialidade: notas para uma geografia pós-nacional. *Novos Estudos*, n. 49, 1997. p. 33-46. EH-RKAMP, Patricia; NAGEL, Carolina. ‘Under the radar’: Undocumented immigrants, Christian faith communities, and the precarious spaces of welcome in the U.S. South. Special Issue on Migration. *Annals of the Association of American Geographers*. v.104, n. 2, p. 319-328, 2014.

de ordenamento territorial dos lugares e desafiando a gramática exclusivamente formal no usufruto dos direitos e promoção de pertencimento.

2. Os espaços invisíveis da cidadania

Ehrkamp e Jacobsen¹⁹ definem três perguntas fundamentais de serem feitas quando a cidadania estiver sob análise: “quem?”, “como?” e “onde?”. Ao indagar “quem” é cidadão? As autoras convidam a repensar o componente universalista da cidadania, sobretudo quando esse princípio é compreendido através de lugares e sujeitos que carregam uma condição política ambígua: ao mesmo tempo em que possuem direitos, são também espaços e indivíduos a serem controlados, vigiados, disciplinados. Assim, não raramente, essa pergunta leva ao que alguns autores argumentam²⁰ ser o grande paradoxo da cidadania, ou seja, toda definição de um “nós” carrega, necessariamente, os “outros”, aqueles que não cumprem os atributos (legais, sociais, culturais, morais) de cidadão e, não raramente, são vistos como problema ou risco à cidadania.

Como consequência, a resposta à pergunta sobre “quem é cidadão” não seria suficientemente respondida pelos instrumentos legais (ter ou não *status* formal de cidadão), mas “como” os sujeitos, de fato, vivenciam a cidadania. O argumento, sob esse ponto de vista, é que

¹⁹ EHRKAMP, Patricia; JACOBSEN, Malene. Citizenship. Op. cit. p. 165-187.

²⁰ ISIN, Engin. *Being Political: genealogies of Citizenship*. Saint Paul: Minnesota University Press, 2002.

os direitos e o pertencimento não são aspectos passivos (algo que se possui ou não). Ao contrário, essa abordagem obscurece, justamente, as formas pelas quais os direitos e o pertencimento são construídos, garantidos, negociados e negados. É essa mudança de perspectiva que reposiciona a atenção às práticas dos sujeitos, suas contestações e como articulam-se com outras normatividades, atores, espaços, agindo “como se tivessem direitos” (sejam eles reconhecidos ou efetivados formalmente ou não). A centralidade nos sujeitos desloca, conseqüentemente, o olhar exclusivamente centrado no Estado, ressaltando as diferentes maneiras pelas quais se constituem como políticos.

Finalmente, atentar para as formas heterogêneas pelas quais se vivencia a cidadania significa considerar sua complexidade espacial, ou seja, “onde” ela é vivida, praticada, transformada, questionada, violentada. Nesse sentido, as passagens a seguir são reveladoras:

“Um dia fomos para um bar africano (situado no centro de São Paulo), me entende? E eu estava ali tranquilo e... esse dia A. estava na África e conheci uns amigos e estava ali e vi que eles estavam falando Sussu, me entende? O nosso idioma. E me dei conta que eram de Guiné e começamos a nos apresentar até que nos conhecemos e A. voltou. Me apresentaram ele, me falaram que ele era de Guiné também. E falei para ele que onde estava vivendo não tinha dinheiro

para pagar e A. me disse, “Bom, se não tem dinheiro, não podia pagar, e ele me chamou para morar aqui (centro cultural). Eu vivi aqui dois meses sem pagar! Ele me ajudou muito”. (F. Migrante de Guiné Conacri).

“...essa casa aqui, que consegui aqui no bairro, eu sou muito feliz, porque é um bairro que eu vi meu povo, me sinto aqui em casa como estivesse em Guiné mesmo, porque a comida de Guiné eu como toda hora aqui... hehehe...M. prepara. É como em Guiné mesmo. A gente fala a língua”. (A. Migrante de Guiné Conacri).
“...eu tenho amigos e falo com eles: “Vocês sabem onde tem uma casa para alugar?” É isso. O valor do quarto onde moro com meu amigo dominicano era de 500 reais e meu amigo que está pagando a casa, porque a família dele faz o esforço de mandar dinheiro de lá da República (Dominicana) para cá. Mas eles enviam porque eles sabem que quando eu encontrar um trabalho eu vou ajudar. E estamos morando assim”. (J. Migrante da República Dominicana).

O primeiro aspecto a chamar a atenção são os diferentes lugares e escalas que aparecem nos trechos em destaque: “o bar africano”, “o centro cultural” (que também

é a casa de A. e de alguns migrantes), “o bairro”. Todos são descritos não somente como local de satisfação material, mas lugares de encontro e nós de redes migratórias. Através desses espaços toma-se conhecimento de pessoas que podem auxiliar na solução de problemas, reafirmam-se identidades transnacionais, toma-se conhecimento da presença de conterrâneos na cidade e amplia-se as formas materiais e imateriais de “sustentabilidade da vida”²¹. Por exemplo, F. estava sem local de moradia na cidade e, a partir do encontro com alguns migrantes no bar ficou sabendo da possibilidade de moradia na casa de A. Ao mesmo tempo, outros migrantes que já residiam na casa criavam um sentido identitário transnacional, construído coletivamente ao falar o idioma, comer a comida, ouvir a música etc. A casa, então, passava a ser um espaço fundamental também de reprodução simbólica e até mesmo de “integração” na cidade, pois como dia A. agora que conseguiu a casa se sente bem no bairro e em São Paulo.

Outras situações observadas durante o trabalho de campo no mesmo espaço (casa e centro cultural) foi a mobilidade propiciada desde o momento em que A. se tornou dono do local. Ele relata que alguns migrantes (artistas ou não) começaram a procurá-lo para residir ali, pessoas que vieram até mesmo de outras cidades e que ele nem sequer conhecia. Ele passou a acolher, então, alguns conterrâneos e pessoas de outras nacionalidades

²¹ MAGLIANO, Maria; ARRIETA, Soffia. La política en el territorio: Género, migraciones y sustentabilidad de vida en Argentina. *Íconos*, v. 25, n.71, 2021. p. 143-160.

(haitianos, senegaleses, bolivianos). Entretanto, nem todos ficaram definitivamente. Algumas pessoas passaram pela casa por um período e foram para outros estados do Brasil e até mesmo outros países²². A casa, então, funcionava como local de passagem, de residência temporária, configurando-se uma “infraestrutura da mobilidade”²³, fundamental na articulação dos circuitos de mobilidade e realização de projetos migratórios. Ficar na casa permitia um replanejamento dos deslocamentos, não pagar moradia por um tempo e juntar dinheiro para conseguir migrar novamente, saber de informações sobre emprego ou outras rotas para países mais distantes.

O segundo ponto que chama a atenção é o “direito à moradia” conquistado em uma lógica toda informal, em acordos verbais, em que até mesmo era consentido ficar meses sem a pagar aluguel. O tempo de permanência era mais fluido e havia a possibilidade de rapidamente deixar o local caso o desejo fosse por mais um deslocamento migratório ou mudar-se para outro bairro da cidade. O modo de contrato verbal é também destacado por J. migrante da República Dominicana. Ele e um amigo alugavam um quarto por 500 reais de maneira informal a partir de informações coletadas com pessoas do bairro. O mesmo acontecia com sua mãe e com outros migrantes dos lugares pesquisados durante o trabalho de campo. A lógica era: viabilizar uma moradia rápida, de custo viável

²² Depois de um período morando na casa F. partiu rumo aos Estados Unidos onde reside atualmente.

²³ JUNG, Phillip Roman; BUHR, Franz. Channelling mobilities: migrant-owned businesses as mobilities infrastructures. *Mobilities*, 2021, p 1-27.

e sem as burocracias exigidas pela via formal. Entretanto, como contou a mãe de J. em uma conversa que tivemos, ela estava procurando outra moradia porque o dono resolveu aumentar repentinamente o valor, o que ela considerava injusto. Assim, de um lado o senso do que era justo ou não tinha como referência outros códigos que não os legais e, por outro lado, um dos ônus desse tipo de contrato era a falta de mediação e regulação, dotando os proprietários de um poder exacerbado sobre os inquilinos.

O terceiro ponto que chama a atenção são os mediadores transnacionais desse processo. Tanto J. como sua mãe estavam desempregados quando os conheci e o aluguel de J. era pago pela família do amigo dominicano. O acordo era: quando J. arrumasse emprego começaria a quitar sua dívida. Já o aluguel da mãe era pago por remessas enviadas pelo filho que residia nos Estados Unidos, uma articulação de escalas que reposicionava o mercado de moradia do bairro em um circuito transnacional de fluxos de dinheiro. Isso é importante, porque reforça o papel de outros protagonistas que, apesar de serem relevantes, não são facilmente conhecidos nem sequer residem nos locais em que participam da vida econômica, social e política de alguma maneira. Em outras palavras, o direito à moradia e a “sustentabilidade da vida” também se organizava de forma multi-escalar.

Esses pequenos acordos e arranjos são importantes do ponto de vista político, porque mesmo sem estarem organizados na forma de movimentos sociais de reivindicação por direitos disputam a legitimidade do

ordenamento das cidades ao buscarem saídas pela via informal para solucionar problemas da vida cotidiana. Esses agrupamentos, contatos, trocas não são isentos de códigos e normatividades compartilhados que definem como negociar, com quem, onde, construindo lentamente a “ocupação silenciosa do ordinário”²⁴, ou seja, ações discretas e prolongadas de “sustentabilidade da vida” promovidas por milhares de pessoas que vão constituindo um modo de ser e estar no mundo.

Em muitos desses casos e em outros observados e relatados no trabalho de campo, essa mesma lógica da moradia se aplicava para outros aspectos da vida. O emprego muitas vezes era o de “bico”, ou seja, informal, temporário e com contrato verbal. Em outras vezes, o “bico” servia como complemento de renda a um trabalho formal mal remunerado. A própria busca pelo emprego era feita tanto em centros de oferta de vagas da prefeitura, como em igrejas que ofereciam serviços para migrantes, reforçando o trânsito entre muitas fronteiras e códigos para além daquelas estritamente oficiais do Estado. O trabalho de cuidado para crianças, durante um bom período, foi feito na casa de algumas mulheres migrantes de maneira informal, mas viabilizava a ida ao trabalho formal de outros migrantes. Esse é um caso exemplar de relação entre o informal e o mercado de trabalho formal, operacionalizando a reprodução da vida social entre essas duas lógicas, além de ressaltar o protagonismo de mulheres migrantes nesse processo, mesmo atuando em

²⁴ BAYAT, Asef. *Life as Politics: how ordinary people change the Middle East*. Redwood City: Stanford University Press, 2009.

espaços domésticos. Por fim, por algumas vezes a solução para alguns problemas de saúde transitava entre o contato direto com agentes da saúde pública da cidade, visitas em domicílio e internações hospitalares e “vaquinhas”, ajuda de amigos e até mesmo a contratação de cuidadoras informais no bairro.

Esses complexos arranjos apontam tanto maneiras pelas quais a vida social na cidade está organizada, assim como contam sobre o próprio desenrolar cotidiano da migração. É possível identificar elementos que corroboram com uma perspectiva de cidadania que usufrui de direitos concedidos pelo Estado, mas que não se restringem a eles e tampouco são viabilizados somente em espaços formais e institucionais. As implicações políticas dessas práticas são muitas e combinam com a noção de “transitoriedade”²⁵. Segundo o conceito, ao ressaltar as práticas como transitórias destacam-se perspectivas heterogêneas de tempo e espaço. O movimento temporal passa a ser menos ascendente e mais lateral e horizontal, contrariando perspectivas lineares de progresso. Da mesma maneira, os investimentos em espaços fixos e de longa permanência (e eu acrescentaria de significado único) são desafiados por uma lógica de circulação, de idas e vindas, seja pela falta de desejo ou pela dificuldade em ficar e de múltiplos significados, por exemplo: a casa é também o local de trabalho, de manifestação artística e articulação política,

²⁵ CALDEIRA, Teresa. Transitoriness: emergent time/space formations of urban collective life. In: AMIN, Ash; LANCIONE, Michele (Orgs.) *Grammars of the Urban Ground*. Durham: Duke University Press, 2022. p. 126-149.

de produção de identidades transnacionais, de reprodução da migração, etc. Certamente, isso não significa que perspectivas de linearidade, progresso, fixidez não tenham espaço nessas trajetórias. Porém, sob muitas circunstâncias elas ganham outros sentidos ou são colocadas em segundo plano a partir de outros imperativos emergentes, planos individuais e condições impostas pela vida cotidiana.

Por fim, a noção de “transitoriedade” nos alerta para as limitações de traduzir a própria cidadania por meio de vocabulários de progresso, linearidade, fixidez e permanência. Esses termos concorrem, coexistem e são definidos de uma maneira muito mais complexa do que aquela inscrita pelo sentido clássico da política, do pertencimento ao Estado Nação e até mesmo por documentos migratórios, vistos, etc. É justamente o trânsito entre o formal/informal; público/privado; institucional/não institucional; permanente/temporário; local/transnacional que parece explicar às práticas migratórias cotidianas na cidade. Por sua vez, a ênfase nas trajetórias dos migrantes informa sobre mediações entre o universalismo dos direitos e as desigualdades que se materializam em diferentes espaços invisíveis a uma lógica estritamente formal de cidadania. Sob esse ponto de vista, talvez seja frutífero aos estudos migratórios repensar os lugares e os conceitos políticos clássicos não somente através daquilo que supostamente confere estabilidade, mas também em noções que tomem “instabilidade”, “incerteza”, “provisoriedade” como referência.

Conclusão

Nesse artigo, destacaram-se algumas das repercussões socioespaciais da tensão entre universalismo dos direitos e desigualdades, enfatizando espaços invisíveis da cidadania que podem auxiliar na compreensão da interface entre migração e política. O argumento é que possíveis reconsiderações sobre essa relação podem ser potencializadas quando referenciadas a partir da vida cotidiana dos migrantes. Desse modo, o intuito do texto foi:

i) introduzir arranjos, cartografias, subjetividades que não são nem patológicas, nem necessariamente celebrativas, mas que auxiliam no entendimento da migração, bem como enunciam as formas pelas quais a própria cidade está organizada. A intenção não é romantizar, nem apontar precariedades que retirem dos migrantes alguma autonomia sobre as ações, mas refletir como, apesar das vulnerabilidades, esses sujeitos constituem-se políticos ao participarem de muitas maneiras da vida social, econômica e política dos lugares. ii) evitar a “pirataria afetiva”²⁶, ou seja, a valorização política somente quando passíveis de serem traduzidas pelas lentes institucionais ou formais. Obviamente que ter direitos formais assegurados e caminhos facilitados para sua efetivação continuam sendo importantes, assim como o próprio Estado, seja em sua forma de mediador desses direitos ou como escala territorial de pertencimento. Porém, o objetivo é justamente interrogar pressupostos universalistas da política não para descartá-los, mas para compreender

²⁶LOWE, Lisa. *The intimacies of four continents*. Durham: Duke University Press, 2015.

sua constituição e operacionalização cotidiana dentro de uma lógica relacional que, por vezes, pode provocar o esquecimento ou apagamento de outras práticas também carregadas de sentido político profundo. Portanto, analisar a cidadania através das práticas dos migrantes implica reconhecer como política, ações que não necessariamente são organizadas na forma de movimentos sociais ou na reivindicação por direitos formais, mas que possuem impacto no ordenamento dos lugares e na própria disputa pelos sentidos legítimos do comum.

Referências bibliográficas

AMRITH, Megha. Pathways to urban citizenship for low-income migrants in São Paulo. *Citizenship Studies*, n. 19, p. 649-663, 2015.

APPADURAI, Arjun. Soberania sem territorialidade: notas para uma geografia pós-nacional. *Novos Estudos*, n. 49, p. 33-46, 1997.

BAYAT, Asef. *Life as Politics: how ordinary people change the Middle East*. Redwood City: Stanford University Press, 2009.

BELTRÁN, Cristina. *Cruelty as Citizenship: how migrants suffering sustains white democracy*. Saint Paul: Minnesota University Press, 2020.

BRAGE, Eugenia. El “trabajo duro” de sostener la vida: reflexiones a partir de una etnografía con mujeres (cis) bolivianas que viven en São Paulo, Brasil en el contexto de la pandemia de covid-19. *REHMU*. v. 30. n.62, 2022. p. 33-56.

CHATTERJEE, Partha. *Lineages of political society: studies in postcolonial democracy*. New York: Columbia University Press, 2011.

CACHO, Lisa. Marie. *Social Death: racialized rightlessness and the criminalization of the unprotected*. New York: New York University Press, 2012.

CALDEIRA, Teresa. Transitoriness: emergent time/space formations of urban collective life. In: AMIN, Ash; LANCIONE, Michele (Orgs.) *Grammars of the Urban Ground*. Durham: Duke University Press, 2022.

DOMENECH, Eduardo. O controle da imigração “indesejável”: expulsão e expulsabilidade na América do Sul. *Deslocamentos/artigos*. v.67, n.2. São Paulo, apr/jun., 2015

EHRKAMP, Patricia; LEITNER, Helga. Beyond National Citizenship: Turkish Immigrants and the (RE)Construction of Citizenship in German. *Urban Geography*, v.24, n. 2, p. 127-146, 2003.

EHRKAMP, Patricia; NAGEL, Carolina. ‘Under the radar’: Undocumented immigrants, Christian faith communities, and the precarious spaces of welcome in the U.S. South. Special Issue on Migration. *Annals of the Association of American Geographers*. v.104, n. p. 319-328, 2014.

EHRKAMP, Patricia; JACOBSEN, Malene. Citizenship. In: AGNEW, John et. al. (Orgs). London: *The Wiley Blackwell companion to Political Geography*, 2015.

FELDMAN, Bela. Memórias de luta: brasileiros no exterior (1993-2010). *REMHU*, v. 12, p. 1-20, 2016.

FERNANDES, Caio. Regularização migratória e segurança:

a criação do Acordo sobre Residência do Mercosul. *Travessia*. n.86, p. 157-173, 2019.

FERNANDES, Caio. Fronteiras da cidadania: o cotidiano migratório na “Baixada do Glicério”, centro da cidade de São Paulo. Orientadora: Gislene Aparecida dos Santos. 2022. 267 f. Tese (Doutorado em Geografia) – Instituto de Geociências, UFRJ, Rio de Janeiro, 2022. Versões impressa e eletrônica.

FREGONESE, Sara. Everyday Political Geographies. In: AGNEW, John et. al. (Orgs). London: *The wiley Blackwell companion to Political Geography*, 2015.

GRANJA, Lorena; VILLARREAL, Maria. Mercosur migrante: enfoques y evolución del tratamiento de la movilidad en el Mercosur. *Terceiro Milênio*, v. 8, n.1, p. 49-78, 2017.

HOLSTON, James; APPADURAI, Arjun. Introduction. In: HOLSTON, James. (orgs.) *Cities and Citizenship*. Durham: Duke University Press, 1999.

HOLSTON, James. *Insurgent Citizenship*. Princeton: Princeton University Press, 2008.

ISIN, Engin. *Being Political: genealogies of Citizenship*. Saint Paul: Minnesota University Press, 2002.

JUNG, Phillip Roman; BUHR, Franz. Channelling mobilities: migrant-owned businesses as mobilities infrastructures. *Mobilities*, 2021, p 1-27.

KOIFMAN, Fábio. *Imigrante ideal: o ministério da justiça e a entrada de estrangeiros no Brasil (1941-1945)*. Rio de Janeiro: Civilização brasileira, 2012.

LISTER, Ruth. *Citizenship: feminist perspectives*. New York: New York: University Press, 2003.

LOWE, Lisa. *The intimacies of four continents*. Durham: Duke University Press, 2015.

MAGLIANO, Maria. e ARRIETA, Sofía. La política en el territorio: Género, migraciones y sustentabilidad de vida en Argentina. *Íconos*. n.71, v. 25, 2021. p. 143-160.

MARSHALL, Thomas. H. *Class, Citizenship and Social Development*. Garden City- N.Y: Doubleday, 1964.

MILLSTEIN, Marianne. Rights, identities and belonging: Reflections on the everyday politics of urban citizenship in Delft, Cape Town. *Norwegian Journal of Geography*, v.71, n. 4, p. 253-267, 2017.

NAGEL, Carolina. e STAEHELI, Lynn. Citizenship, identity and transnational migration: Arab immigrants to the United States. *Space and Polity*, v. 8, n.1, p. 2-23, 2004.

NAGEL, Carolina e EHRKAMP, Patricia. "Immigration, Christian faith communities, and the practice of multiculturalism in the US South". *Ethnic and Racial Studies*, v. 40, n. 1, 2017.

PAPADOPOULOS, Dimitris; TSIANOS, Vassilis. After citizenship: autonomy of migration, organizational ontology and mobile commons, *Citizenship Studies*, v.17. n.2, p. 178-196, 2013.

PERISSINOTTI, María. Victoria. Un lugar donde vivir: las luchas migrantes por el acceso al espacio urbano en la ciudad de Córdoba (Argentina). *REMHU - Rev. Interdiscip. Mobil. Hum.*, n. 47, p. 59-76, 2016.

SÁNCHEZ, Lilian Riviera; HERRERA, Gioconda;

DOMENECH, Eduardo. Introducción. Los estudios migratorios en américa latina: movilidades, fronteras y ciudadanía. In: SÁNCHEZ, Liliana. Riviera.; HERRERA, Gioconda.; DOMENECH, Eduardo. (orgs). *Movilidades, control fronteirizo y luchas migrantes*. Buenos Aires: Clacso, 2022.

SEYFERTH, Gyralda. Colonização, imigração e a questão racial no Brasil. *Revista USP*, São Paulo, n. 53, p. 117-149, 2022.

STAEHELI, Lynn. e THOMPSON, Albert. Citizenship, Community, and Struggles for Public Space. *Professional Geographer*, v. 49, n. 1, p. 28-38, 1997.

STAEHELI, Lynn. Cities and Citizenship. *Urban Geography*, v. 24, n. 2, p. 97-102, 2003.

STAEHELI, Lynn. e NAGEL, Carolina. Topographies of home and Citizenship: arab american activists. *Environment and Planning A*, v.38, n.9, p. 1599-1614, 2006.

STAEHELI, Lynn; EHRKAMP, Patricia; LEITNER, Helga; NAGEL, Carolina. Dreaming the ordinary: Daily life and the complex geographies of citizenship. *Progress in Human Geography*. v.36, n. 5, p. 627-643, 2012.

TRABALÓN, Carina. Racialización del control y nuevas migraciones: procesos de ilegalización en la Argentina durante la última década. *Périplos Revista de Investigación sobre Migraciones/Périplos. Revista de Pesquisa sobre Migrações*, v.5. n.1, p. 207-234, 2021.

XAVIER, Iara. A inserção socioterritorial de migrantes bolivianos em São Paulo. Uma leitura a partir da relação entre projetos migratórios, determinantes estruturais e

os espaços da cidade. In: BAENINGER, Rosana. (org). *Imigração boliviana no Brasil*. Campinas: Núcleo de estudos de População (Nepo), 2012.

Inclusão de Migrantes em Vulnerabilidade no Brasil como Promoção da Cidadania

Anna Clara Monjardim*

Introdução

O Brasil tem se tornado o destino de diversos migrantes que buscam um recomeço. Como exemplos mais marcantes vistos desde a última década estão a migração síria, a venezuelana, e mais recentemente a afegã, todas como resultado de graves violações de direitos humanos. Todos esses migrantes possuem em comum a vulnerabilidade, inerente aqueles que são sujeitos à migração forçada, em busca de proteção internacional. Essa proteção, por meio do reconhecimento do refúgio ou por acolhida humanitária, presentes na Lei 9.474/97 (Estatuto do Refugiado) e na Lei 13.445/2017 (Lei de Migração), pressupõe a promoção e garantia de direitos básicos, sendo a integração socioeconômica e a participação social também direitos a serem respeitados. Mas seriam esses migrantes que passam a residir no Brasil, cidadãos?

Cidadania é um conceito amplo, podendo ser entendido por diversas perspectivas. A cidadania pode ser vista por alguns atrelada à nacionalidade, no sentido de tornar-se cidadão de um país através do reconhecimento da nacionalidade originária, por descendência de um

* Mestre em Direitos Humanos pela *London School of Economics and Political Science* (LSE). Pós-graduada em Gestão de Projetos pela Universidade de São Paulo (USP/Esalq). Advogada formada pela Fundação Getulio Vargas (FGV Direito Rio).

nacional daquele país ou da aquisição da nacionalidade, pelo instituto da naturalização. Porém, a cidadania não se restringe apenas à nacionalidade, representando um conjunto maior de direitos sociais, civis e políticos.

Nesse sentido, este capítulo propõe primeiramente uma análise do que representa o conceito de cidadania através dos ensinamentos de Hannah Arendt, que ao perder seus direitos como nacional e cidadã alemã na época da perseguição aos Judeus pelo regime nazista, cunhou o que ela intitula de direito a ter direitos. Em seguida, propõe-se uma análise do processo de construção da cidadania no Brasil através da teoria de José Murilo de Carvalho, que faz uma crítica à concessão dos direitos sociais no Brasil, antes da consolidação dos direitos políticos e civis, fazendo com que a sociedade brasileira dependa primariamente do Poder Executivo e tenha uma participação social e política deficitária.

A seguir, propõe-se uma reflexão acerca da aplicação de um conceito ampliado de cidadania aos migrantes forçados e em estado de vulnerabilidade no Brasil como fator de inclusão na sociedade.

1. Perspectivas ampliadas sobre cidadania aplicadas aos migrantes

Depreende-se dos ensinamentos da filósofa Hannah Arendt que a cidadania estaria intrinsecamente ligada ao que definiu como direito a ter direitos¹. Judia nascida na Alemanha, foi forçada a deixar seu país, em 1933,

¹ ARENDT, Hannah. *Origens do Totalitarismo*. Companhia de Bolso, 2013. p. 259, 263.

para escapar do antissemitismo². Dois anos depois, as chamadas Leis de Nuremberg entraram em vigor na Alemanha nazista. Segundo Arendt, as Leis de Nuremberg distinguiram os cidadãos do Reich (cidadãos completos) e nacionais (cidadãos de segunda classe sem direitos políticos)³.

Em sua obra, *Origens do Totalitarismo*, Arendt discute o imperialismo europeu do final do século XIX e meados do século XX, entendendo-o como um dos fatores que possibilitou a consolidação do totalitarismo nazista⁴. Arendt enfatiza as consequências produzidas pela desestabilização política, econômica e social na Europa após a Primeira Guerra Mundial, o que resultou no aumento exponencial de pessoas refugiadas provenientes da guerra e de apátridas, destituídos de direitos⁵.

Essa desigualdade entre os nacionais legalmente reconhecidos e as pessoas que não tinham seus direitos reconhecidos por terem fugido de guerras ou pertencerem às minorias alvo de perseguição, como era o caso dos Judeus pela Alemanha nazista, fez com que, segundo Arendt, o Estado-nação se dissolvesse em uma massa anárquica de indivíduos super e subprivilegiados⁶. As

² DEGOOYER, Stephanie; HUNT, Alastair. *The Right to Have Rights*. Public Books, 2018. Disponível em: <<https://www.publicbooks.org/the-right-to-have-rights/>>. Acesso em 25 fev. 2023.

³ ARENDT, Hannah. Op. cit. p. 250.

⁴ DUARTE, André. Direito a ter Direitos como Performatividade Política: reler Arendt com Butler. *Caderno CRH*, v. 33, 2020. Disponível em: <<https://www.scielo.br/j/ccrh/a/T6FYRcftpZzBwC-T7pV6ZGLp/#>>. Acesso em: 25 fev. 2023. p. 2.

⁵ Ibid.

⁶ ARENDT, Hannah. Op. cit. p. 252.

leis que não eram iguais para todos transformavam-se em privilégios, demonstrando a incapacidade de tratar os apátridas, nesse contexto pessoas que não mais tinham sua nacionalidade reconhecida em decorrência das guerras, como pessoas protegidas pela lei⁷.

Nesse sentido, diante do contexto vivido por Arendt, ao analisar a Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão de 1789, da Revolução Francesa, uma das precursoras da Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948, do Pós – Segunda Guerra Mundial, a autora entende que esses Direitos do Homem foram definidos como inalienáveis porque se supunha serem independentes de governos. Porém, o que de fato ocorria era que quando os seres humanos deixavam de ter um governo próprio, não restava nenhuma autoridade para protegê-los e nenhuma instituição disposta a garanti-los⁸.

A autora explica que o conceito dos direitos humanos foi tratado de modo marginal pelo pensamento político do século XIX, e nenhum partido liberal do século XX, até a data da publicação de sua obra, os incluiu em seu programa. Segundo ela, o motivo era que os direitos civis personificavam e enunciavam sob forma de leis os Direitos do Homem que se supunham independentes de cidadania e nacionalidade. Assim, os direitos humanos, supostamente inalienáveis, mostraram-se inexecutáveis, sempre que surgiam pessoas que não eram cidadãs de algum Estado soberano⁹.

⁷Ibid. p. 252.

⁸Ibid. p. 253.

⁹Ibid. p. 254-255.

Dessa forma, Arendt explica que essas pessoas que não eram protegidas por Estado nenhum, perdiam seus direitos humanos, que deveriam ser inalienáveis, sem pertencimento a uma sociedade que deveria salvaguardar seus direitos mais básicos. Segundo a autora, o paradoxo da perda dos direitos humanos é que esta coincide com a perda do pertencimento a um Estado, desprovendo o indivíduo de um lugar na sociedade e de cidadania, restando-o apenas a sua condição individual de humano¹⁰. Em interpretação à obra de Arendt, o direito a ter direitos significa primeiro pertencer a uma sociedade, com nacionalidade e cidadania reconhecidas para então ter seus direitos humanos protegidos. Direitos esses que deveriam ser inerentes à condição humana, e não depender de governos específicos para respeitá-los. A autora utiliza como exemplo a criação do Estado de Israel, em 1948, que, segundo ela, teria restaurado os direitos humanos dos Judeus, através da restauração ou estabelecimento de seus direitos nacionais¹¹.

O que pode ser compreendido do que Arendt definiu como o direito a ter direitos, é a lógica de pertencimento a uma sociedade e a um Estado, que assim a pessoa teria o direito de ser protegida de violações de seus direitos humanos e teria asseguradas as garantias básicas, que demonstraram para ela não serem automáticas naquela época, visto que ela precisou deixar seu país natal para fugir da perseguição nazista e permaneceu por anos como

¹⁰ Ibid. p. 263.

¹¹ Ibid. p. 260.

apátrida, uma vez que foi desprovida de sua nacionalidade originária por um governo totalitário.

Desde o final da Segunda Guerra Mundial e do contexto vivido por Arendt, muitas foram as conquistas na promoção e proteção dos Direitos Internacionais dos Direitos Humanos, incluindo os migrantes forçados. Pode-se destacar a Convenção relativa ao Status dos Refugiados de 1951 (Convenção de 51) e seu Protocolo relativo ao Status dos Refugiados de 1967 (Protocolo de 67), bem como os Tratados específicos de proteção aos Direitos Humanos assinados no âmbito da Organização das Nações Unidas (ONU), como o Pacto Internacional sobre os Direitos Civis e Políticos e o Pacto Internacional sobre os Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, ambos de 1966, bem como a Convenção contra a Tortura e outros Tratamentos ou Penas Cruéis, Desumanos ou Degradantes, de 1984, entre outros.

Em 1993, ocorreu a Conferência Mundial sobre os Direitos Humanos, em Viena, Áustria. A Declaração e o Programa de Ação de Viena reafirmam, em seu parágrafo 5º, que todos os direitos humanos são universais, indivisíveis, interdependentes e interrelacionados¹². Embora os contextos históricos, culturais e religiosos nacionais e regionais devam ser levados em consideração, é dever dos Estados promover e proteger os direitos humanos e liberdades fundamentais, independentemente de seus sistemas políticos, econômicos e culturais.

¹² ACNUDH. *Vienna Declaration and Programme of Action*. 1993. Disponível em: <<https://www.ohchr.org/en/instruments-mechanisms/instruments/vienna-declaration-and-programme-action>> Acesso em: 30 abr. 2023.

José Murilo de Carvalho, por sua vez, defende que a cidadania plena se atinge quando os direitos civis, políticos e sociais são alcançados. Cidadãos incompletos seriam aqueles beneficiários de alguns desses direitos, e aqueles desprovidos de direitos não seriam cidadãos¹³. O autor, ao explicar o processo da construção e conquista da cidadania no Brasil, faz um paralelo com o sociólogo Thomas Humphrey Marshall, explicando que o processo brasileiro se deu de maneira invertida¹⁴. Para Marshall, a cidadania na Inglaterra se desenvolveu com lentidão. Primeiro vieram os direitos civis, no século XVIII, os direitos políticos surgiram no século XIX e finalmente os direitos sociais no século XX¹⁵.

A lógica da conquista da cidadania inglesa reforçou a convicção democrática, segundo Carvalho. As liberdades civis foram conquistadas primeiro, garantidas por um Poder Judiciário que se tornava cada vez mais independente do Executivo. Com base no exercício das liberdades civis, os direitos políticos foram expandidos ao serem consolidados pelos partidos e pelo Legislativo. Pela ação dos partidos e do Congresso votaram-se os direitos sociais, executados pelas políticas públicas do Executivo. A base dos direitos inerentes à cidadania na Inglaterra eram as liberdades civis e a participação política era destinada a garantir essas liberdades, conforme explicado por Carvalho. Os direitos sociais eram menos óbvios, segundo o autor, que afirma

¹³ DE CARVALHO, José Murilo. *Cidadania no Brasil. O longo caminho*. 19. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2015. p. 15.

¹⁴ Ibid. p. 219.

¹⁵ Ibid. p. 16.

que se levou um tempo para a sociedade inglesa aceitar os direitos sociais e a interferência do Estado nas liberdades individuais com vistas a proteger aqueles que não tinham acesso às garantias básicas¹⁶.

Para Carvalho, essa lógica foi invertida no Brasil. Primeiro chegaram os direitos sociais, implantados em período de supressão dos direitos políticos e de redução dos direitos civis por um ditador que se tornou popular¹⁷. O Governo de Getúlio Vargas, segundo o autor, foi responsável por introduzir os direitos sociais antes da expansão dos direitos políticos, quando os trabalhadores foram incorporados à sociedade por virtude das leis sociais e não de sua ação sindical e política independente¹⁸. O autor defende que a antecipação dos direitos sociais fez com que os direitos não fossem vistos como independentes da ação do governo, mas como um favor em troca do qual se devia gratidão e lealdade¹⁹.

Em um segundo momento vieram os direitos políticos, e, segundo o autor, a maior expansão do direito de voto deu-se em outro período ditatorial, em que órgãos de representação política teriam sido transformados em peça decorativa do regime²⁰. Os direitos civis, por sua vez, base da sequência de Marshall, continuam inacessíveis à maioria da população, conforme defendido pelo autor²¹.

¹⁶ Ibid. p. 220.

¹⁷ Ibid. p. 219.

¹⁸ Ibid. p. 128.

¹⁹ Ibid. p. 130.

²⁰ Ibid. p. 219-220.

²¹ Ibid. p. 220.

Carvalho explica que uma das consequências de os direitos sociais serem a base, é a excessiva valorização do Poder Executivo, pois, historicamente os direitos sociais foram implantados em períodos ditatoriais, reforçando a tradição portuguesa, ou ibérica, do patrimonialismo²².

Carvalho explica que as mudanças trazidas pela globalização impuseram ao Estado-nação o desafio da redução de seu papel central como fonte de direitos e arena de participação, em benefício de organismos e mecanismos de controle internacionais com impacto direto no exercício desses direitos²³. Por fim, o autor explica que no Brasil existe o vício da chamada estadania, composta pela cultura orientada mais para o Estado como garantidor de direitos do que para a representação popular como conquistadora dessas garantias, em contraste com o conceito de cidadania²⁴.

Enquanto Arendt descreve a ausência de um Estado garantidor de direitos que protegesse a vida de seus próprios nacionais, destituindo de direitos parte de sua população em razão de sua crença religiosa em um contexto de guerra, Carvalho descreve uma sociedade construída com bases patrimoniais em que as esperanças são depositadas primariamente no Executivo como garantidor de Direitos. Apesar de contextos diferentes, os dois autores trazem para sua realidade os processos de construção, conquista e perda da cidadania. Com base no Direito Internacional dos Direitos Humanos, o Estado é o

²² Ibid. p. 221.

²³ Ibid. p. 225.

²⁴ Ibid. p. 221.

principal ator na garantia dos direitos humanos²⁵, sendo por vezes o ator violador desses direitos ou omissor diante de violações por outros atores²⁶. Os migrantes que deixam seus países de origem de maneira forçada, o fazem devido ao Estado não poder garantir a proteção e salvaguarda de seus direitos²⁷. Nesse sentido, muitos desses migrantes tem depositado no Brasil a esperança de proteção²⁸.

No caso da Síria, a Guerra Civil que iniciou em 2011 dura até a presente data. Os efeitos da guerra que perdura por mais de 10 anos foram exacerbados pelo terremoto que ocorreu no início de fevereiro de 2023, na Síria e na Turquia²⁹. Até o final de 2021, 6,8 milhões de pessoas haviam deixado a Síria em busca de proteção internacional, sendo essa a principal origem das pessoas refugiadas no

²⁵ ACNUDH. Op. cit. Artigo. 1º.

²⁶ HUMAN RIGHTS CAREERS. *What are Human Rights Violations?* Disponível em: <<https://www.humanrightscareers.com/issues/what-are-human-rights-violations/>> Acesso em: 30 abr. 2023.

²⁷ BETTS, Alexander. State fragility, refugee status and “survival migration”. *Forced Migration Review*, v. 43, p. 4-6, 2013. Disponível em: <<https://www.fmreview.org/sites/fmr/files/FMRdownloads/en/fragilestates/betts.pdf>>. Acesso em: 30 abr. 2023. p. 4-5.

²⁸ BRASIL, Ministério da Justiça e Segurança Pública. *Painel Interativo de decisões sobre refúgio no Brasil*. 2023. Disponível em: <<https://app.powerbi.com/view?r=eyJrljoiZTk3OTdiZjctNGQwOC00Y2FhLTg-xYTctNDNIN2ZkNjZmMWVlliwidCI6ImU1YzM3OTgxLTY2NjQtN-DEzNC04YTBjLTY1NDNkMmFmODBiZSIsImMiOjh9&pageName=ReportSection>>. Acesso em: 28 fev. 2023.

²⁹ CNN BRASIL. *Terremoto agrava crise humanitária em áreas devastadas pela guerra civil na Síria*. 2023. Disponível em: <<https://www.cnnbrasil.com.br/internacional/terremoto-agrava-crise-humanitaria-em-areas-devastadas-pela-guerra-civil-na-siria/>>. Acesso em: 27 fev. 2023.

mundo³⁰. Em relação à Venezuela, o país originou mais de 7,1 milhões de pessoas que foram buscar proteção por meio do refúgio e da acolhida humanitária, até fevereiro de 2023³¹. No caso do Afeganistão, 2,7 milhões de pessoas deixaram o país até o final de 2021³². Consequentemente, de acordo com relatório do Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados (ACNUR), a Síria, a Venezuela e o Afeganistão foram, respectivamente, os três países que mais originaram pessoas refugiadas e outros migrantes em vulnerabilidade, até o final de 2021³³.

Com base no artigo 1º, III da Lei 9.474/1997, o Brasil reconheceu que esses três países se encontram em situação de grave e generalizada violação de direitos humanos, fazendo com que os migrantes provenientes desses países tenham o reconhecimento da condição de refugiado devido a uma violação de direitos de forma coletiva e não necessariamente devido a uma perseguição individual³⁴. Até janeiro de 2023, mais de 53 mil pessoas provenientes da Venezuela foram reconhecidas como

³⁰ ACNUR. *Global Trends: Forced Displacement in 2021*. Genebra, 2022. Disponível em: <<https://www.unhcr.org/62a9d1494/global-trends-report-2021>>. Acesso em: 27 fev. 2023. p. 3.

³¹ R4V. *Refugiados y Migrantes de Venezuela*. 2023. Disponível em: <<https://www.r4v.info/es/refugiadosymigrantes>> Acesso em 27 fev. 2023

³² ACNUR. Op. cit.

³³ Ibid.

³⁴ BRASIL, Ministério da Justiça e Segurança Pública. *Brasil reconhece situação de grave e generalizada violação de direitos humanos no Afeganistão*. 2021. Disponível em: <<https://www.gov.br/mj/pt-br/assuntos/seus-direitos/refugio/fique-por-dentro/noticias/brasil-reconhece-situacao-de-grave-e-generalizada-violacao-de-direitos-humanos-no-afeganistao>>. Acesso em: 27 fev. 2023.

refugiadas no Brasil, e até fevereiro do mesmo ano mais de 354 mil pessoas provenientes da Venezuela receberam autorização de residência no Brasil, incluindo-se os casos de residência por acolhida humanitária³⁵.

Em relação à Síria, o Brasil reconheceu, até dezembro de 2022, mais de 3 mil pessoas como refugiadas³⁶. Em relação ao Afeganistão, o número de reconhecimentos de refúgio foi menor, 251 até dezembro 2022³⁷, devido à crise humanitária no Afeganistão ter se agravado mais recentemente, em 2021³⁸, bem como a decisão do governo brasileiro de reconhecer a situação do país como grave e generalizada violação de direitos humanos também ter sido recente³⁹. Ademais, o Brasil reconheceu mais de 65 mil pessoas refugiadas, até dezembro de 2022⁴⁰.

Poderiam essas pessoas que escolheram o Brasil para buscar proteção por meio do refúgio e outros migrantes em vulnerabilidade que residem no país serem considerados cidadãos? A resposta a essa pergunta não é simples e possui diversas nuances. A Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (CFRB/88),

³⁵ R4V. *Brasil*. 2023. Disponível em: <<https://www.r4v.info/es/node/247>>. Acesso em: 27 fev. 2023.

³⁶ BRASIL, Ministério da Justiça e Segurança Pública. *Painel Interativo de decisões sobre refúgio no Brasil*. Op. cit.

³⁷ Ibid.

³⁸ ACNUR. *Afeganistão*. 2023. Disponível em: <<https://www.acnur.org/portugues/afeganistao/>> Acesso em: 28 fev. 2023.

³⁹ BRASIL, Ministério da Justiça e Segurança Pública. *Brasil reconhece situação de grave e generalizada violação de direitos humanos no Afeganistão*. Op. cit.

⁴⁰ BRASIL, Ministério da Justiça e Segurança Pública. *Painel Interativo de decisões sobre refúgio no Brasil*. Op. cit.

que foi promulgada após o período ditatorial no Brasil, recebeu o nome de constituição cidadã, justamente por atribuir relevância ao diálogo e participação da sociedade em espaços públicos e interlocução com o Estado⁴¹. A CFRB/88, em seu artigo 1º, II, dispõe que o Brasil tem como fundamento a cidadania, bem como o art. 3º, IV, dispõe como um objetivo do Brasil de promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação.

Em uma interpretação da lógica proposta por Arendt, a cidadania está intrinsecamente ligada ao pertencimento à sociedade, e esse pertencimento proporciona a proteção e garantia de direitos por parte do Estado. Nessa lógica, as pessoas deixaram de pertencer à sociedade de seus países de origem, ao terem seus direitos violados até que não fosse mais possível sua permanência, sendo forçadas a buscar outro país que respeitasse seu direito à vida. Em contraste à realidade vivida por Arendt, os direitos humanos hoje contam com um arcabouço consolidado de mecanismos e normas internacionais⁴² e regionais⁴³,

⁴¹ ROCHA, Enid. A Constituição Cidadã e a institucionalização dos espaços de participação social: avanços e desafios. In: VAZ, Flávio Tone-lli. *20 Anos da Constituição Cidadã: Avaliação e Desafio da Seguridade Social*. ANFIP, p. 131-148, 2008. Disponível em: <https://www.ipea.gov.br/participacao/images/pdfs/participacao/outras_pesquisas/a%20constituio%20cidad%20e%20a%20institucionalizao%20dos%20es-paas%20de%20participao%20social.pdf>. Acesso em 26 fev. 2023. p. 131.

⁴² ACNUDH. *The Core International Human Rights Instruments and their monitoring bodies*. Disponível em: <<https://www.ohchr.org/en/core-international-human-rights-instruments-and-their-monitoring-bodies>>. Acesso em: 29 abr. 2023.

⁴³ OEA. *Tratados Multilaterales Interamericanos. Derechos Humanos*. Dis-

permitindo que os migrantes forçados possam solicitar proteção internacional, bem como ter seus direitos humanos protegidos de forma inalienável nos países nos quais são recebidos.

Carvalho propõe que a cidadania plena somente é atingida quando os direitos civis, políticos e sociais são alcançados, mas explica ao mesmo tempo que parte da população brasileira tem suas liberdades individuais violadas, como é o caso do direito à não discriminação⁴⁴. Nesse sentido, além de poder passar por privações de suas liberdades individuais como a população brasileira, os migrantes no Brasil têm restrições ao exercício dos seus direitos políticos. O artigo 14, § 2º da CRFB/88 proíbe os estrangeiros de alistarem-se como eleitores. Essa vedação constitucional restringe a participação política dos migrantes, mesmo que tenham residência regular no Brasil, pois são impedidos de escolher os membros do Legislativo e Executivo que formulam as leis e políticas públicas que os afetam diretamente.

Pela lógica de Carvalho⁴⁵, depreende-se que os migrantes no Brasil não poderiam ser considerados cidadãos pois não tem a completude de seus direitos assegurados, os falta principalmente a garantia dos

ponível em: <https://www.oas.org/es/sla/ddi/tratados_multilaterales_interamericanos_texto_materia.asp#DEREHUM>. Acesso em: 29 abr. 2023; EUROPEAN UNION. *Promoting and protecting human rights*. Disponível em: <https://european-union.europa.eu/priorities-and-actions/actions-topic/human-rights-and-democracy_en>. Acesso em: 29 abr. 2023.

⁴⁴ DE CARVALHO, José Murilo. Op. cit. p. 15, 220.

⁴⁵ Ibid.

direitos políticos, bem como estão sujeitos a violações de direitos civis, principalmente em caso de xenofobia e discriminação⁴⁶. Ao mesmo tempo, é válido pensar na cidadania de maneira ampliada. Cidadania pode também ser entendida pela participação popular no processo de tomada de decisão e na cobrança em relação às políticas públicas que afetam o bem-estar e garantia dos direitos básicos dos migrantes.

Um exemplo relevante de participação popular é a Marcha dos Imigrantes e Refugiados, que ocorre na cidade de São Paulo desde 2007⁴⁷. A 14ª edição da Marcha ocorreu em dezembro de 2022, em comemoração ao Dia Internacional do Migrante, oportunidade em que diversos movimentos da sociedade civil protestaram pelo direito ao voto e cidadania plena, entre outras demandas de direitos básicos⁴⁸.

A Prefeitura de São Paulo conta com um Conselho Municipal de Imigrantes (CMI), órgão consultivo com o objetivo de participar da formulação, implementação, monitoramento e avaliação da Política Municipal para

⁴⁶ BBC NEWS BRASIL. *“Brasil recebe, mas não acolhe”: violência, preconceito e pobreza fazem com que congoleses pensem em deixar o país*. 2022. Disponível em: <<https://www.bbc.com/portuguese/brasil-60267870>>. Acesso em: 30 abr. 2023.

⁴⁷ MUSEU DA IMIGRAÇÃO. *11ª Marcha dos Imigrantes em São Paulo: Pelo fim da invisibilidade das e dos imigrantes*. 2017. Disponível em: <<https://www.museudaimigracao.org.br/blog/migracoes-em-debate/11a-marcha-dos-imigrantes-em-sao-paulo-pelo-fim-da-invisibilidade-das-e-dos-imigrantes>>. Acesso em: 28 fev. 2023.

⁴⁸ BOLÍVIA CULTURAL. *Imigrantes e refugiados marcharam pelos seus direitos na Av. Paulista em São Paulo*. 2022. Disponível em: <<https://www.boliviacultural.com.br/noticia/marcha-dos-imigrantes-e-refugiados-2022-av-paulista-em-sao-paulo>>. Acesso em: 28 fev. 2022.

a População Imigrante, instituída pela Lei Municipal n. 16.478/2016. A estrutura do conselho conta com membros eleitos, dentro de três categorias, incluindo coletivos, associações e organizações de imigrantes, bem como pessoas físicas imigrantes⁴⁹. O CMI conta ainda com grupos de trabalho para formulação de estratégias para a integração local da população migrante e sobre o 1º Plano Municipal de Políticas para Imigrantes, aprovado para o período de 2021- 2024⁵⁰. Um dos eixos do referido plano contempla ações para o fomento e garantia da efetiva participação social e protagonismo dos migrantes na tomada de decisões referentes à governança migratória local⁵¹. A cidade de São Paulo pode ser vista como exemplo de boa prática no que se refere à inclusão dos migrantes no processo decisório da elaboração de políticas públicas.

Cumprе ressaltar que a elaboração de políticas públicas direcionadas à população migrante é mais recente⁵² e é uma conquista da sociedade civil organizada, bem como de organismos internacionais, que têm trabalhado em ações de *advocacy* para incluir a temática da proteção

⁴⁹ PREFEITURA DE SÃO PAULO. *Conselho Municipal de Imigrantes (CMI)*. Disponível em: <https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/direitos_humanos/imigrantes_e_trabalho_decente/conselho_municipal_de_imigrantes/index.php>. Acesso em: 28 fev. 2023.

⁵⁰ PREFEITURA DE SÃO PAULO. *1º Plano Municipal de Políticas para Imigrantes*. 2020. Disponível em: <https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/direitos_humanos/MIGRANTES/PUBLICACOES/Plano%20Municipal_Produto%20Final_Atualizado_02.pdf>. Acesso em: 28 fev. 2023.

⁵¹ Ibid. p. 32-34.

⁵² ACNUR. *Brasil. Políticas Públicas*. Disponível em: <<https://www.acnur.org/portugues/politicas-publicas/>>. Acesso em 28 fev. 2023.

dos direitos humanos dos migrantes nos principais órgãos de tomada de decisão⁵³. Apenas recentemente, em 2022, foi criado o Comitê Municipal Intersetorial de Políticas de Atenção às Pessoas Refugiadas, Imigrantes e Apátridas do Rio de Janeiro (COMPAR – Rio)⁵⁴, que conta com o apoio da Cáritas Rio como membro efetivo e com o ACNUR e a Organização Internacional para as Migrações (OIM) como membros consultivos⁵⁵. Ainda não está claro se o Comitê contará com a participação direta de associações e pessoas físicas migrantes.

Segundo levantamento do ACNUR, apenas 16 cidades brasileiras possuem comitês e conselhos municipais, bem como apenas 13 estados brasileiros possuem comitês e conselhos estaduais para promoção dos direitos dos migrantes⁵⁶. Nesse sentido, recentemente, em fevereiro de 2023, o Governo Federal brasileiro instituiu um Grupo de Trabalho (GT) de política migratória. O GT contará com cinco eixos de atuação: Regularização

⁵³ Um dos principais exemplos do sucesso das ações de *advocacy* da sociedade civil organizada no Brasil é a promulgação da chamada Nova Lei de Migrações de 2017 (Lei 13.445/2017). MARQUES DE OLIVEIRA, Ebenézer Marcelo; SAMPAIO, Cyntia. *Estrangeiro, nunca mais! Migrante como Sujeito de Direito e a Importância do Advocacy pela Nova Lei de Migração Brasileira*. São Paulo, 2020. p. 10.

⁵⁴ RIO PREFEITURA. *Prefeitura cria Comitê de Políticas Públicas para imigrantes e assina parceria com ONU sobre o tema*. 2022. Disponível em: <<https://prefeitura.rio/cidadania/prefeitura-cria-comite-para-defender-e-promover-os-direitos-humanos-dos-refugiados-imigrantes-e-apatridas-na-cidade/>>. Acesso em: 28 fev. 2022.

⁵⁵ CÁRITAS RIO. *ACNUR, OIM e Cáritas Rio parabenizam Prefeitura do Rio pela criação do comitê para atenção a pessoas refugiadas, imigrantes e apátridas*. 2022. Disponível em: <<http://www.caritas-rj.org.br/criacao-compar-rio.html>>. Acesso em: 28 fev. 2022.

⁵⁶ ACNUR. *Brasil*. Op. Cit.

Migratória; Integração Local; Promoção e Proteção de Direitos, Combate à Xenofobia e ao Racismo; Participação Social; e Relações Internacionais e Interculturalidade. Existe a previsão de que cada eixo conte com um terço de componentes da sociedade civil, incluindo a participação de migrantes, refugiados e apátridas⁵⁷.

Apesar de ser um país que provê proteção e acolhimento por meio do reconhecimento da condição de refugiados não só vítimas de perseguição individual, mas também que fogem de situações de grave e generalizada violação de direitos humanos (Lei 9.474/97, art. 1º), bem como concede permissões de residência com base em acolhida humanitária (Lei 13.445/2017, art. 30, “c”), o Brasil ainda precisa avançar no que se refere à construção de políticas públicas para garantia dos direitos dos migrantes.

Nesse processo de construção de políticas públicas e consolidação das políticas já existentes, é preciso garantir a participação popular e direta dos migrantes que são os beneficiários dessas políticas. Nesse sentido, ainda há muito a se avançar no que se refere à garantia da participação popular dos migrantes, ainda incipiente nos órgãos de tomada de decisão no Brasil.

⁵⁷ BRASIL, Ministério da Justiça e Segurança Pública. *MJSP lança Grupo de Trabalho de política migratória*. 2023. Disponível em: <<https://www.gov.br/mj/pt-br/assuntos/noticias/mjsp-lanca-grupo-de-trabalho-de-politica-migratoria>>. Acesso em: 1 mar. 2023.

Conclusão

A integração social e a participação popular dos migrantes em vulnerabilidade no Brasil são de suma importância para gerar e reforçar o pertencimento dessas pessoas à sociedade brasileira. Além disso, são componentes primordiais para o exercício dos direitos políticos, civis e sociais, bem como para a cobrança em relação às autoridades estatais para que esses direitos sejam respeitados. Os exemplos de inclusão dos migrantes nos processos de formulação de políticas públicas ainda são bastante incipientes, sendo necessário o amadurecimento dos processos existentes, e a replicação de boas práticas em todo território brasileiro, com o objetivo de não deixar nenhum migrante para trás.

A cidadania não deve ser entendida somente condicionada à nacionalidade. A cidadania e nacionalidade podem ser conceitos que andam juntos, mas é possível o exercício da cidadania por uma pessoa que não detém a nacionalidade brasileira. Pessoas que residem no Brasil, mas que não possuem a nacionalidade brasileira são parte da sociedade e possuem o direito de pertencimento e participação na luta por direitos. Migrantes que deixam seus países de maneira forçada têm essa necessidade ainda mais evidente, por não poderem contar com a proteção de seu país de origem.

Dessa forma, pode-se afirmar que os migrantes que residem no Brasil não só têm direito a ter seus direitos garantidos e respeitados, mas também são cidadãos do Brasil. A nacionalidade adquirida por meio do processo

de naturalização deve ser apenas voluntária e não imposta aos migrantes como condicionante ao livre exercício da cidadania. Apesar dos migrantes não possuírem o direito do voto, possuem o direito de participar da construção e monitoramento das políticas públicas em sua cidade, Estado e país de residência.

Referências Bibliográficas

ACNUDH. *The Core International Human Rights Instruments and their monitoring bodies*.

ACNUR. *Afeganistão*. 2023.

ACNUR. *Brasil. Políticas Públicas*.

ACNUR. *Global Trends: Forced Displacement in 2021*. Genebra, 2022.

ARENDT, Hannah. *Origens do Totalitarismo*. Companhia de Bolso, 2013.

BBC NEWS BRASIL. *“Brasil recebe, mas não acolhe”: violência, preconceito e pobreza fazem com que congoleses pensem em deixar o país*. 2022.

BETTS, Alexander. State fragility, refugee status and “survival migration”. *Forced Migration Review*, v. 43, p. 4-6, 2013.

BOLÍVIA CULTURAL. *Imigrantes e refugiados marcharam pelos seus direitos na Av. Paulista em São Paulo*. 2022.

BRASIL, Ministério da Justiça e Segurança Pública. *Brasil reconhece situação de grave e generalizada violação de direitos humanos no Afeganistão*. 2021.

BRASIL, Ministério da Justiça e Segurança Pública. *MJSP lança Grupo de Trabalho de política migratória*. 2023.

BRASIL, Ministério da Justiça e Segurança Pública. *Painel Interativo de decisões sobre refúgio no Brasil*. 2023.

CÁRITAS RIO. ACNUR, OIM e Cáritas Rio parabenizam Prefeitura do Rio pela criação do comitê para atenção a pessoas refugiadas, imigrantes e apátridas. 2022.

CNN BRASIL. *Terremoto agrava crise humanitária em áreas devastadas pela guerra civil na Síria*. 2023.

DE CARVALHO, José Murilo. *Cidadania no Brasil. O longo caminho*. 19. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2015.

DEGOOYER, Stephanie; HUNT, Alastair. *The Right to Have Rights*. Public Books, 2018.

DUARTE, André. Direito a ter Direitos como Performatividade Política: reler Arendt com Butler. *Caderno CRH*, v. 33, 2020.

EUROPEAN UNION. *Promoting and protecting human rights*.

HUMAN RIGHTS CAREERS. *What are Human Rights Violations?*

MARQUES DE OLIVEIRA, Ebenézer Marcelo; SAMPAIO, Cyntia. *Estrangeiro, nunca mais! Migrante como Sujeito de Direito e a Importância do Advocacy pela Nova Lei de Migração Brasileira*. São Paulo, 2020.

MUSEU DA IMIGRAÇÃO. *11ª Marcha dos Imigrantes em São Paulo: Pelo fim da invisibilidade das e dos imigrantes*. 2017.

OEA. *Tratados Multilaterales Interamericanos. Derechos Humanos*.

PREFEITURA DE SÃO PAULO. *Conselho Municipal de Imigrantes (CMI)*.

PREFEITURA DE SÃO PAULO. *1º Plano Municipal de Políticas para Imigrantes*. 2020.

RIO PREFEITURA. *Prefeitura cria Comitê de Políticas Públicas para imigrantes e assina parceria com ONU sobre o tema*. 2022.

ROCHA, Enid. A Constituição Cidadã e a institucionalização dos espaços de participação social: avanços e desafios. In: VAZ, Flávio Tonelli. *20 Anos da Constituição Cidadã: Avaliação e Desafio da Seguridade Social*. ANFIP, p. 131-148, 2008.

R4V. *Brasil*. 2023.

R4V. *Refugiados y Migrantes de Venezuela*. 2023.

Os Desafios da Efetivação dos Direitos de Pessoas em Situação de Migração e Refúgio e seus Avanços: a experiência da Casa de Direitos no Recife-PE

Rose Michelle Araújo Rodrigues*

Daniela Florêncio da Silva **

Manoel Severino Moraes de Almeida***

Introdução

A evolução do cenário de migração e refúgio no estado de Pernambuco ao longo dos últimos anos, tem desafiado o acolhimento, as ações de proteção e de integração social em todo o Estado. O pouco conhecimento das especificidades da migração forçada, o fluxo contínuo e de diferentes nacionalidades e as vulnerabilidades existentes, têm exigido a formação de uma estrutura de trabalho em rede entre as instituições públicas e a sociedade civil. Nesse processo, o município do Recife tem desenvolvido ações importantes.

A Casa de Direitos entra como um fator de colaboração na construção de um cenário de avanços na efetivação dos direitos de migrantes e de pessoas

* Advogada. Especialista em Direito da Economia e Empresa pela Fundação Getúlio Vargas. Presidente da Comissão de Migração e Refúgio da Ordem dos Advogados do Brasil Seccional Pernambuco. Advogada voluntária na Casa de Direitos em Recife/PE. Cáritas Brasileira Regional NE2 (CBN2).

** Doutoranda em Geografia na Universidade Federal de Pernambuco (UFPE). Pesquisadora Associada do Instituto de Estudos da África da UFPE. Educadora Social da Cáritas Brasileira Regional NE2 (CBNE2).

*** Advogado. Doutor em Direito pelo PPGD/UNICAP. Titular da Cátedra UNESCO/UNICAP de Direitos Humanos Dom Helder Câmara.

refugiadas. A instituição tem trabalhado para isso ao longo de toda a sua atuação, tendo a assistência jurídica sempre presente, em razão da fragilidade constatada para a efetivação de direitos dos migrantes e das pessoas refugiadas em situação de vulnerabilidade social atendidas nesse espaço mantido pela Cáritas Brasileira Regional Nordeste 2 (CBNE2), através do seu Programa Regional de Migração e Refúgio, por meio de um convênio firmado com a Universidade Católica de Pernambuco, com o objetivo de promover a garantia de direitos. Sua inauguração ocorreu no final do ano de 2018, com a chegada dos primeiros migrantes e pessoas refugiadas da Venezuela trazidos para o Estado de Pernambuco pelo Programa de Interiorização da Operação Acolhida.¹ Foi a partir da experiência do trabalho voluntário nos atendimentos jurídicos, de novembro de 2021 a março de 2023, que as reflexões presentes neste capítulo foram desenvolvidas.

Para a sua construção, a abordagem metodológica foi delineada pela pesquisa bibliográfica e por entrevistas, inserindo aspectos do olhar qualitativo e quantitativo dos

¹ A fonte de referência para estas informações foi a vivência no cenário de construção para acolhimento de migrantes e de pessoas refugiadas no Estado de Pernambuco (PE), desde o ano de 2014 até o atual. As vivências são tanto no âmbito da pesquisa acadêmica, durante o mestrado e o doutorado de uma das autoras, quanto na participação como sociedade civil nas reuniões e ações com o poder público, construídas desde o ano de 2014 (desafios vivenciados pelos migrantes africanos), assim como o impulso relevante na questão do acolhimento dos venezuelanos no Estado, a partir do ano de 2018. A partir de 2018, entram as experiências de atuação da Cáritas NE2, do então COMIGRAR (Comitê Interinstitucional de Promoção de Direitos de Pessoas em Situação de Migração, Refúgio e Apátrida de Pernambuco).

registros de atendimento jurídico da Casa de Direitos, desenhando uma análise comparativa com a bibliografia existente e com as normas internacionais.

1. Contextualização da Migração em Recife-PE

Antes de adentrarmos especificamente no tema das vulnerabilidades é imperativo entender como a sociedade recifense percebeu a existência de migrantes internacionais no município de Recife. Nesse contexto, é necessária uma volta a um passado recente, destacando também a atual situação de migrações forçadas no mundo, para uma melhor compreensão desses aspectos no estado de Pernambuco e, mais precisamente, em Recife.

O cenário mundial sobre deslocamentos forçados para o Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR), observando a conjuntura geopolítica, econômica e a crise climática, fatores estruturantes do deslocamento forçado, estima que mais de cem milhões de pessoas foram forçadas a deixar suas casas². Nesse contexto, a Organização das Nações Unidas (ONU) destaca uma “crise migratória sem precedentes” na América Latina desde o ano de 2018³. A crise de escassez de alimentos, a crise econômica e política na Venezuela asseverou esse movimento migratório para os países

² UNHCR. *Mid-Year Trends 2022*. Copenhagen: UNHCR, 2022. Disponível em: <<https://www.unhcr.org/statistics/unhcrstats/635a578f4/mid-year-trends-2022>>. Acesso em: 03 mar 2023.

³ UNHCR. *Global Trends: Forced Displacement in 2019*. Geneva: UNHCR, 2020. Disponível em: <https://reliefweb.int/report/world/global-trends-forced-displacement-2019?gclid=CjwKCAiAmJGgBhAZEiwA1JZollqmFJIqwpQR93Qq5bor6bssGq7WscM6tzjqUVRZxf0b-cYN1dCl7KR0Cd4kQAvD_BwE>. Acesso em 03 mar 2023.

vizinhos, e em junho de 2019 o Comitê Nacional para Refugiados (CONARE) reconheceu a situação de grave e generalizada violação de direitos humanos na Venezuela, em observância às diretrizes da Corte Interamericana de Direitos Humanos.

A situação dos migrantes forçados e das pessoas refugiadas teve grande visibilidade na região metropolitana do Recife a partir do ano de 2018 com a chegada dos venezuelanos, desafiando e impulsionando a sua estrutura de acolhimento e proteção⁴. A evolução da rede de proteção e de acolhimento, pode assim, ser considerada como um avanço⁵. Uma pesquisa realizada em 2014 pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) e pelo Ministério da Justiça⁶ fez um mapeamento sobre o acesso a serviços, direitos e políticas em todas as regiões do Brasil. Neste documento, apenas uma

⁴ SILVA, Daniela Florêncio da et al. *Building host spaces and visibility: the importance of the venezuelan migratory experience in the metropolitan region of Recife (Brazil)*. In: 19TH INTERNATIONAL ASSOCIATION FOR THE STUDY OF FORCED MIGRATION CONFERENCE. *Anais eletrônicos...* Santos: Universitária Leopoldianum, 2022. Disponível em: <<http://iasfm.org/iasfm19/wp-content/uploads/sites/11/2022/12/IASFM19-Ebook-Accepted-Abstracts.pdf>>. Acesso em: 12 mar 2023.

⁵ Reflexões feitas durante o Ciclo de Palestras sobre a Copa Pernambuco de Migrantes e Refugiados realizada em 10 de fevereiro de 2023, na sede da OAB/PE, pelo Prof. Dr. Manoel Severino Moraes de Almeida da Universidade Católica de Pernambuco (UNICAP).

⁶ BRASIL. Ministério da Justiça. Secretaria de Assuntos Legislativos. *Migrantes, apátridas e refugiados: subsídios para o aperfeiçoamento de acesso a serviços, direitos e políticas públicas no Brasil*. Brasília: Ministério da Justiça, Secretaria de Assuntos Legislativos: Ipea, 2015. Disponível em: <http://pensando.mj.gov.br/wp-content/uploads/2015/12/PoD_57_Liliana_web3.pdf>. Acesso em: 15 fev 2023.

instituição pública e outra da sociedade civil participaram da pesquisa em Pernambuco. As dificuldades de acesso e de retorno das instituições, revelaram um cenário de grandes desafios para os migrantes e para as pessoas refugiadas terem acesso a direitos e à integração social nesse estado.

De acordo com o relatório, produzido no ano de 2014, os seguintes obstáculos foram observados: “a falta de estrutura das instituições públicas, dificuldades e/ou impossibilidade de regularização migratória, dificuldade de integração, dificuldades de acesso à moradia, preconceito e discriminação”⁷. Muitos desses obstáculos ainda permanecem no estado de Pernambuco, mesmo após o grande desenvolvimento ocorrido com a chegada da migração venezuelana.

Inseridos nesse grupo de migrantes e de pessoas refugiadas da Venezuela estão os indígenas da etnia Warao, grupo étnico constituído originalmente há mais de oito mil anos na região do Delta do rio Orinoco, localizado no leste da Venezuela⁸. Compreendem hoje, a segunda maior etnia da Venezuela com cerca de 49 mil pessoas⁹.

O povo Warao forma uma identidade étnica em torno de uma língua comum. Sem inserção laboral e em programas de geração de renda, além da falta de

⁷ Ibid, p. 105.

⁸ ACNUR. *Os Warao no Brasil: Contribuições da antropologia para a proteção de indígenas refugiados e migrantes*. Brasília: ACNUR, 2021. Disponível em: <<https://www.acnur.org/portugues/wp-content/uploads/2021/04/WEB-Os-Warao-no-Brasil.pdf>>. Acesso em: 15 dez 2022.

⁹ Ibid.

perspectivas e diante da ausência de política pública de acolhimento, passaram também a sobreviver da mendicância nas ruas do município de Recife, ocupando casas antigas na região central deste município, como alternativa de acolhimento¹⁰. É preciso atentar para as condições sub-humanas em que viveu essa população no início de sua chegada ao Recife. Faltava-lhes o acesso a condições dignas de vida, trabalho, saúde e moradia, respeitando sua cultura e seus costumes. Atualmente, as condições de moradia e de acolhida dessa população no município de Recife melhorou em alguns aspectos, mas ainda persistem grandes desafios.

A migração venezuelana e a percepção da absoluta ausência de uma política pública existente para o acolhimento de migrantes e refugiados, tanto no âmbito estadual como no municipal, foram fatores que estimularam a organização de uma rede interinstitucional de diálogos, nomeado Comitê Interinstitucional de Apoio a Migrantes, Refugiados (as) e Apátridas, doravante identificado como COMIGRAR/PE. Esse Comitê conta com a participação de representantes do Poder Público Estadual e Municipal e de atores da sociedade civil.

2. Vulnerabilidades e Cidadania

A compreensão de cidadania, nesta reflexão, é percebida a partir do exercício dos direitos fundamentais do art. 5º, da Constituição Federal do Brasil de 1988¹¹ (Constituição Cidadã), reflexo da internalização dos

¹⁰ MINISTÉRIO PÚBLICO DE PERNAMBUCO. Ação Civil Pública 02006.000.001/2020, p 119-122.

¹¹ BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.

Direitos Humanos Fundamentais Internacionais, que constam da Declaração Universal dos Direitos Humanos (DUDH). Essa cidadania recai sobre todas as pessoas que se encontram em território nacional, inclusive para os migrantes e para as pessoas refugiadas.

Para a migração, a efetivação desses direitos fundamentais perpassa pelo olhar das alteridades e suas específicas vulnerabilidades. A concretização dessa cidadania inicia com o trabalho jurídico da regularização migratória e acesso aos direitos fundamentais.

Falar de vulnerabilidades é difícil pela proveniência na origem e pelo agravamento das questões de gênero, idade, situação familiar, identidade sexual, condição laboral, condição migratória, saúde, violência ou criminalidade. Essas vulnerabilidades estão intrinsecamente conectadas à desigualdade social, além disso, têm relação direta com a cidadania e a dignidade da pessoa humana.

A perda do lugar de origem e dos ritos culturais e as dificuldades de gestão do próprio percurso migratório, junto com esforços para solucionar as amarras e os labirintos das normas nacionais e internacionais, são adversidades que podem provocar desconfortos e violações de direitos ou situações de vulnerabilidades. (...) Estudos demonstram que espaços de risco ambiental são espaços onde tendencialmente se concentram populações socialmente vulneráveis, inclusive migrantes.

Em situações de cidadania social frágil, onde os serviços básicos são escassos, o acesso é difícil e a exclusão é enraizada, mesmo migrantes não vulnerabilizados pelo próprio percurso migratório são absorvidos pelo contexto e fragilizados. [...] O caráter intrínseco das possibilidades de violação à vida e aos direitos que os movimentos de população reservam faz da obrigatoriedade da criação e da consolidação de estratégias de proteção um imperativo na construção de leis e políticas migratórias. [...] A vulnerabilidade está vinculada a desigualdades sociais em relação à cidadania e à dignidade humana e pode ter origem ou ser agravada por questões de gênero, idade, situação familiar, identidade sexual, condição laboral, condição migratória, saúde, violência ou criminalidade.¹²

Facejar essas vulnerabilidades em contexto de mobilidade humana necessita partir do reconhecimento pelo poder público e pela sociedade dessas especificidades para que seja possível a proteção de direitos fundamentais. Essa compreensão dará elementos para a criação de políticas públicas locais eficientes.

¹²CAVALCANTI, Leonardo. *Dicionário crítico de migrações internacionais*. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2017. p. 15212.

Para a proteção do grupo da mobilidade humana, se faz necessário, pelos governos e a própria sociedade, o reconhecimento das específicas vulnerabilidades. Entendendo a mobilidade humana como um elemento natural e estrutural da história humana. Esse grupo não pode ser olhado a partir de uma simples eventualidade a ser administrada como caso emergencial e temporário¹³. As pessoas em processo migratório internacional têm maior visibilidade pelo poder municipal, recaindo então a responsabilidade do acolhimento em questões básicas como saúde, moradia, vida digna integrada à cidade, ao município em que estão inseridos, pela competência concorrente e em observância às diretrizes e princípios da acolhida humanitária contidos na Lei de Migração (Lei 13.445, de 24 de maio de 2017)¹⁴.

Um aspecto de grande importância que está mudando o panorama brasileiro é a relação dos poderes executivos Municipal, Estadual e Federal. Principalmente porque quem recebe esses migrantes é a esfera local - o município.

3. Marcos legais sobre Migração e Refúgio no Recife (PE)

A avaliação dos marcos legais sobre migração e refúgio no Recife deve partir da escala nacional com a Lei do Refúgio 9.474/97¹⁵ e a Lei de Migração 13.445/2017¹⁶. A partir desta última, foi criada uma nova perspectiva

¹³ Ibid, p.15228.

¹⁴ BRASIL, Lei 13.445, 24 mai. 2017.

¹⁵ BRASIL. Lei 9.474, de 22 de junho de 1997.

¹⁶ BRASIL, 2017. Op. cit.

de olhar para o direito migratório no Brasil e a visão da mobilidade humana. Uma dessas novas visões é que a migração não é uma crise, mas um recurso para criar políticas públicas mais inclusivas.

Os direitos que foram reconhecidos internacionalmente e ratificados pelo ordenamento jurídico brasileiro nesta lei são: a Opinião Consultiva OC - 18/03¹⁷ 16 e 18, da Corte Interamericana de Direitos Humanos (CIDH), que se referem à obrigação de respeitar e garantir direitos humanos e aduz que os migrantes indocumentados são sujeitos de direitos, consumado o princípio da não-discriminação de caráter imperativo.

Na escala local, foram criadas duas leis e um Decreto. A primeira é a Lei Municipal 18.798¹⁸, de 20 de maio de 2021, visando instituir bases para a elaboração de uma Política Municipal de Promoção dos Direitos dos Migrantes e Refugiados no Município do Recife, aprovada por unanimidade. A segunda é a Lei Ordinária 17.350¹⁹, de 15 de julho de 2021, que dispõe sobre os objetivos,

¹⁷ Opinião Consultiva OC - 18/03 da CIDH. Disponível em: <<https://nidl.com.br/oc18/>>. Acesso em: 06 out. 2022.

¹⁸ RECIFE. *Lei Municipal 18.798, de 20 de maio de 2021*. Disponível em: <<https://leismunicipais.com.br/a/pe/r/recife/lei-ordinaria/2021/1880/18798/lei-ordinaria-n-18798-2021-institui-as-bases-para-a-elaboracao-da-politica-municipal-de-promocao-dos-direitos-dos-migrantes-e-refugiados-no-municipio-do-recife>>. Acesso em: 02 nov. 2022.

¹⁹ PERNAMBUCO. *Lei Estadual 17.350, de 15 de julho de 2021*. Disponível em: <<https://leisestaduais.com.br/pe/lei-ordinaria-n-17350-2021-pernambuco-dispoe-sobre-os-objetivos-os-principios-as-diretrizes-e-as-acoes-prioritarias-a-serem-observadas-na-elaboracao-das-politicas-publicas-voltadas-a-populacao-migrante-no-ambito-do-estado-de-pernambuco>>. Acesso em: 02 nov. 2022.

os princípios, as diretrizes e as ações prioritárias a serem observadas na elaboração das políticas públicas à população migrante no âmbito do Estado de Pernambuco.

Logo após, foi promulgado o Decreto 53.491²⁰, de 31 de agosto de 2022, instituindo o Comitê Estadual de Políticas Públicas para a Promoção dos Direitos dos Migrantes, Refugiados e Apátridas no Estado de Pernambuco (CEPMIGRA-PE), todavia, esse comitê ainda não se encontra constituído. Sua implementação e atuação possui urgência para a construção de passos firmes e relevantes no Estado.

A busca dessa reflexão na Casa de Direitos é observar os desdobramentos da criação dessas leis supracitadas e o impacto na vida dos migrantes e pessoas refugiadas atendidos, ou seja, a efetivação desses direitos na perspectiva das vulnerabilidades e da construção da cidadania.

Como fundamentação teórica para essa análise utilizamos o ciclo de políticas públicas de Leonardo Secchi. O entendimento da instituição de uma política pública tem grande relevância para o desenvolvimento social e econômico do país, por esta razão, o Ciclo de Políticas Públicas tem como principal objetivo nortear a formulação de políticas públicas em um acurado processo dividido em cinco etapas principais:

²⁰ PERNAMBUCO. *Decreto 53.491, de 31 de agosto de 2022*. Disponível em: <<https://leisestaduais.com.br/pe/decreto-n-53491-2022-pernambuco-institui-o-comite-estadual-de-politicas-publicas-para-promocao-dos-direitos-dos-migrantes-refugiados-e-apatridas-no-estado-de-pernambuco-cepmigra-pe>>. Acesso em: 02 nov. 2022.

O ciclo de políticas públicas (*policy cycle*) é um esquema de visualização e interpretação que organiza a vida de uma política pública em fases sequenciais e interdependentes. Apesar de várias versões já desenvolvidas para a visualização do ciclo de políticas públicas, restringimos o modelo às sete fases principais: 1) identificação do problema, 2) formação da agenda, 3) formulação de alternativas, 4) tomada de decisão, 5) Implementação, 6) avaliação, 7) extinção²¹.

A análise desses marcos legais criados em Pernambuco, sob a perspectiva do ciclo de políticas públicas, demonstra que houve avanços na esfera local na efetivação dos Direitos Humanos Internacionais e sob a ótica de Secchi, esta fase se chama tomada de decisão, identificando-se com o modelo *top-down*:

Modelo *top-down* de implementação parte de uma visão funcionalista e tecnicista de que as políticas públicas devem ser elaboradas e decididas pela esfera política e que a implementação é mero esforço administrativo de achar meios para os fins estabelecidos²².

Na observação da construção de todo esse arcabouço legislativo nota-se que em nenhum momento houve a

²¹ SECCHI, Leonardo. *Políticas públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos*. São Paulo: Cengage Learning, 2012. p. 33.

²² Ibid, p. 33.

participação ou até mesmo a escuta do próprio migrante, pois não houve audiências públicas e o legislador não procurou entender a realidade desses grupos. É essencial garantir a participação dos migrantes nos processos decisórios.

4. A experiência dos Atendimentos Jurídicos da Casa de Direitos do Recife (PE)

Com o objetivo de mapear as distintas realidades migratórias, buscando ampliar a sua integração social, assim como colaborar com a construção de políticas públicas para migrantes e pessoas refugiadas no estado de Pernambuco, a reflexão foi desenvolvida. A base de dados da Casa de Direitos encontra-se em fase de construção, com a organização dos registros de seus 4 anos de trabalho não só na área Jurídica, como na área de Assistência Social, Psicológica, Inserção Laboral, Qualificação Profissional e de desenvolvimento de Empreendedorismo. O período de análise corresponde ao tempo de trabalho voluntário na área jurídica da Casa de Direitos, de novembro de 2021 a março de 2023. Durante este tempo, foram realizados 109 atendimentos das seguintes nacionalidades: venezuelana, chilena, argentina, cubana, colombiana, peruana, mexicana, angolana e guineense. A maior parte dos atendimentos jurídicos, aproximadamente 83%, são de origem venezuelana.²³

Os migrantes e pessoas refugiadas atendidas na Casa de Direitos residem na região metropolitana do

²³ Base de dados dos atendimentos jurídicos da Casa de Direitos, durante o período mencionado no início do artigo.

Recife, e em um caso, no estado vizinho de Alagoas. A área de atuação da Cáritas Brasileira Regional NE2 é formada pelos estados de Pernambuco, Alagoas, Rio Grande do Norte e Paraíba. No estado de Pernambuco, onde está localizada a Casa de Direitos, as ações do seu Programa de Migração e Refúgio estão centralizadas.

Pelos registros dos atendimentos jurídicos observou-se que a maioria é formada por pedidos de regularização migratória. Seguindo os registros, foram atendidos casos de revalidação de diploma, procura por tradutor oficial de documentação para casamento, pedidos de ajuda para fazer a Carteira de trabalho, vistos de turista expirados, pedidos de naturalização, problemas trabalhistas (demissão sem pagamento das verbas rescisórias e exploração do trabalho com ajuizamento de ações), mudanças de status migratório de refúgio para residência, pedidos de segunda via de Registro Nacional Migratório (RNM), mediação de cobrança de aluguel e um pedido de residência para tratamento de saúde de um menor acompanhado de sua avó. Outro fator registrado nesses atendimentos foi a dificuldade para a obtenção de documentação validada pelos consulados e embaixadas ou pela falta de representação diplomática (como no caso dos venezuelanos), assim como a busca por alternativas pelo alto custo da documentação. Sobre os migrantes indocumentados foi observada uma procura maior, com muitos casos em situação de rua. O migrante indocumentado é um estado de hipervulnerabilidade sendo em si mesmo uma causa de grave violação de

direitos humanos, pois a documentação regular é instrumental para o acesso a outros direitos e alteridade do ser, enfatizado na recomendação 19 da Declaração da Academia no Marco de Cartagena + 30 (2014)²⁴, os Estados necessitam adotar medidas para minimizar tais violações de direitos fundamentais.

As vulnerabilidades das pessoas atendidas são visíveis. Além dos grupos LGBTQI+, das mães-solo, dos idosos sem assistência direcionada para as necessidades de sua idade, as crianças sem registro e pessoas com deficiência, as dificuldades de integração da população indígena Warao, a situação de rua e a insegurança alimentar permanecem como uma urgência latente.

É importante registrar os relatos e vivências de casos de racismo e xenofobia. Durante os momentos dos atendimentos, isso é percebido nas falas, nos casos apresentados e durante o acompanhamento feito. São evidentes as diferenças de tratamento para os migrantes e pessoas refugiadas negras e com dificuldades socioeconômicas.

5. Entrevistas com Agentes Cáritas da CBNE2

Complementando a visão da evolução da construção sobre as vulnerabilidades, três entrevistas foram realizadas com agentes Cáritas que trabalham na

²⁴ Declaração da Academia no Marco de Cartagena + 30: Declaração sobre Proteção Integral a Refugiados e Outros Migrantes Forçados e para a Construção de um Efetivo Espaço Humanitário. São Paulo, 2014. Disponível em: <<https://www.unisantos.br/wp-content/uploads/2014/11/Declara%C3%A7%C3%A3o-da-Academia-no-Marco-de-Cartagena-+-30.pdf>>. Acesso em: 27 fev. 2023.

Casa de Direitos desde a sua fundação. São elas: Mona Mirella²⁵, David Guillen Ramos Ramirez²⁶ e Luciana Florêncio²⁷. A pergunta feita foi sobre a evolução da vulnerabilidade percebida nos atendimentos da Casa de Direitos desde sua criação até os dias atuais.

David Ramos divide os atendimentos em dois tempos: um pré pandemia e outro pós pandemia. No primeiro momento, respectivamente, em 2018 chega o primeiro grupo de venezuelanos em Recife, fruto da Operação Acolhida, pelo projeto de interiorização. Eram pessoas com características de alta vulnerabilidade, porque estavam saindo da Venezuela por causa da situação econômica e tinham muitas necessidades como saúde (atendimento médico), havia muitos idosos e crianças que tinham necessidade de alimentação, nesse sentido ainda estavam no processo de inserção social e da compreensão da Língua Portuguesa. Desse grupo, ressalta David, houve aproximadamente 60% de inserção, mesmo com suas diferenças de qualificação profissional. Alguns com profissões técnicas e outros que conseguiram formação em suas profissões em Recife, e até hoje são acompanhados pela Casa de Direitos. No período pós pandemia, muitas pessoas que estavam estabilizadas voltaram ao estado de vulnerabilidade. “Estabilizada no sentido de renda, pois o migrante sempre está em processo de estabilização nos

²⁵ Mona Mirella. Assistente Social. Assessora Regional da CBNE2. Coordenadora do Programa de Migração e Refúgio da CBNE2.

²⁶ David Guillen Ramos. Psicólogo. Educador Social do Programa de Migração e Refúgio da CBNE2. Venezuelano.

²⁷ Luciana Florêncio. Psicóloga. Coordenadora de Projetos da CBNE2.

distintos patamares da vida dentro da sociedade”. Apesar disso, conseguiram alcançar um patamar de dignidade como: atendimento à saúde, educação, ter uma casa digna. “Isso a maioria conseguiu”. Essa quebra ocorreu, porém, chegou muita ajuda internacional e campanhas de doação. Dando um pequeno suporte com cestas básicas e com cursos on-line.

David ressalta que amigração tem muitos patamares, tem pessoas que têm esse patamar de hipervulnerabilidade, mas é um número menor, falando especificamente do grupo venezuelano. Salaria que existe um grupo novo originário da Colômbia, que começou a chegar no ano de 2022. Os números vêm aumentando bastante, são famílias colombianas num contexto de hipervulnerabilidade. Sobre os indígenas venezuelanos da etnia warao, recorda que eles chegaram um pouquinho antes da pandemia, final de 2019, com uma vulnerabilidade muito diferente. Lembra que o grupo warao mesmo estando no patamar de hipervulnerabilidade, essa hipervulnerabilidade é bem específica e são vulnerabilizados por toda a história de maus-tratos e agressões. É um histórico que já viviam desde a Venezuela.

O processo de migração deles é mais antigo, iniciando com uma migração interna, pois há quinze anos atrás esse grupo já se encontrava-se em precariedade em seu próprio país. Perderam muita coisa na Venezuela. Perderam o rio porque foi feita uma barragem, suas águas foram poluídas e eram perseguidos por causa da mineração, passaram por muitas doenças graves. Eles,

então, fugiram de seu território e a principal causa era a fome, a partir do relato deles mesmos, e procuravam uma alimentação melhor. É um povo que não se interiorizou, não teve apoio nenhum de políticas públicas e vivem por conta própria e em grandes grupos. É uma prática deles. Os warao não são como o migrante tradicional, que o filho (a) casa e forma sua própria família. Eles vivem todos juntos, andam juntos em grandes grupos.

Explica David que esse grupo não frequentava os atendimentos. A Casa de Direitos teve que ir até eles, os procurou. O grupo Warao começou a ir à Casa de Direitos para os atendimentos em 2021, depois de vários processos de aproximação. Em relação às vulnerabilidades dos venezuelanos chegando hoje, David responde: “chegam num nível de vulnerabilidade melhor do que naquele início”. Salienta que agora chega uma diversidade de atendimento de outros povos como argentinos, colombianos, cubanos. Concluiu com a observação que os níveis de vulnerabilidades são variados e específicos. Há uma deficiência no atendimento dos órgãos públicos para as suas necessidades.

Luciana Florêncio identifica um cenário de pessoas acolhidas pelo projeto do Governo Federal através da interiorização, e com o passar do tempo essa configuração da vulnerabilidade permanece, embora muitas tenham sido modificadas por causa da inserção no mercado de trabalho. Porém em 2020, as vulnerabilidades socioeconômica é intensificada com a pandemia. Este cenário continua em 2021 e em 2022. O cenário ainda é muito difícil, até pelas

próprias questões políticas e condições de retirada de direitos. Explica que os migrantes também tinham acesso às políticas públicas de assistência social, além disso, a condição do deslocamento humano não parou, agora são identificadas pelas reuniões familiares e sociais, como as de amizade. Aos poucos foram sendo identificadas outras nacionalidades. E então percebe-se que num cenário de fome, de insegurança alimentar, que nosso país vive e de desemprego, os migrantes e pessoas refugiadas são as mais afetadas.

Nesse contexto, existe, ainda, o recorte das mulheres, pois desde o início em 2018, com a inserção no mercado de trabalho, Luciana observa que as mulheres não conseguiram se inserir nesse mercado. Trabalhos pontuais como diaristas, na área da beleza, design de sobrancelhas e cabelo, eram suas alternativas. Ressalta que a própria condição de cuidar das crianças favorecia os homens na inserção no mercado de trabalho e as mulheres não. Ainda há um desafio para a equipe da Casa de Direitos e para toda a rede que apoia e verifica as situações de migração e refúgio: diminuir os impactos das vulnerabilidades socioeconômicas, como a fome, o desemprego e a ausência dos atendimentos especializados pelo Estado.

Mona Mirella Marques Meira percebe que em relação à evolução da vulnerabilidade dos migrantes atendidos, houve um aumento, principalmente, depois da pandemia, tanto no grau de vulnerabilidade quanto nas consequências em relação à questão social. Inicialmente, em 2018 e 2019 eles estavam bastante vulneráveis

economicamente. Ressalta a vulnerabilidade da questão da segurança alimentar e nutricional. Chegaram em Recife bem fragilizados, alguns bem magros, por questões de privação de comida. Esse fator foi sendo suprido no ano de 2019, alguns começaram a trabalhar, mesmo que não fossem trabalhos formais, conseguiam se sustentar e inclusive enviavam recursos financeiros para os parentes na Venezuela.

Com a pandemia essa vulnerabilidade foi acentuada e aqueles migrantes que trabalhavam formalizados foram os primeiros a serem demitidos, e os que estavam na informalidade não conseguiram vender seus produtos. Foi, então, intensificado o trabalho humanitário emergencial com muita entrega de alimentação.

Hoje, embora o auge da pandemia tenha passado, Mona vê ainda as consequências desse momento, com muitas pessoas com aluguéis atrasados. A chegada de novos migrantes e de pessoas refugiadas tem sido observada através das reuniões sociais e familiares. Mona constata que mesmo com as fronteiras fechadas entre os anos de 2021 e 2022 os migrantes continuavam a chegar para fazer o atendimento e o acolhimento. Para Mona, houve uma evolução nas vulnerabilidades.

6. Os Desafios e Avanços da Efetivação dos Direitos de Pessoas em Situação de Migração e Refúgio na Região Metropolitana do Recife (PE)

As causas desse difícil quadro são múltiplas e complexas, e exige um olhar criterioso para o desafio de

acolher com dignidade populações que buscam em Recife um abrigo para sua sobrevivência.

Antes de falar sobre os desafios, é imprescindível apresentar o conceito de “chaves de vulnerabilização”²⁸, pois toca perfeitamente o tema em questão neste capítulo: as vulnerabilidades. Essa reflexão surgiu através do trabalho do Defensor Público do Estado de Pernambuco, Henrique da Fonte Araújo de Souza.

Henrique é Defensor Público desde 2015 e atua no Núcleo de Defesa e Promoção de Direitos Humanos da Defensoria Pública do Estado de Pernambuco desde 2017. A expressão foi compartilhada pelo Defensor, em um ciclo de palestras na sede da OAB/PE sobre a Copa Pernambucana de Migrantes e Refugiados de 2023. Para aprofundar a compreensão da importante expressão compartilhada pelo Defensor Público, foi realizada uma entrevista de forma online²⁹.

Perguntado a partir de que momento e contexto surgiu a reflexão sobre as “chaves de vulnerabilização”, Henrique da Fonte esclareceu que tudo começou com as demandas apresentadas pelos indígenas venezuelanos da etnia Warao. Acostumado a trabalhar com questões da população em situação de rua e LGBTQIA +, as demandas do povo Warao exigiram novas e complexas chaves de atuação. A procura pelo trabalho da Defensoria

²⁸ Henrique da Fonte Araújo de Souza. Defensor Público do Estado de Pernambuco. Reflexões feitas durante o Ciclo de Palestras sobre a Copa Pernambucana de Migrantes e Refugiados realizada em 10 de fevereiro de 2023, na sede da OAB/PE.

²⁹ Entrevista realizada no dia 03 de março de 2023.

Pública partiu de forma espontânea pelo povo Warao para resoluções de questões relacionadas à moradia e à regularização migratória. A moradia foi um desafio para a Assistência Social deste município. O que existia era uma lógica de atender vulnerabilidades para núcleos familiares conhecidos como monoparental ou biparental, mas não estavam preparados para o modo de vida Warao, no qual o núcleo familiar é de aproximadamente trinta pessoas, pois vivem em grupos. Essa experiência os fez trabalhar em rede com a Defensoria Pública da União (DPU), Ministério Público Estadual (MPE), Ministério Público Federal (MPF) e com o Ministério Público do Trabalho (MPT).

No contexto das reflexões trazidas neste capítulo, os desafios são muitos: I) com o acréscimo da vulnerabilidade há necessidade de se trabalhar em rede, e com um sistema Interinstitucional; II) mapear a situação migratória e criar diagnósticos para poder atuar efetivamente³⁰; III) implementar as normas existentes, a institucionalização do CEPMIGRA-PE; IV) ampliar a visibilidade da questão migratória para a sociedade pernambucana³¹; V) desenvolver políticas públicas compatíveis com as especificidades dos migrantes e pessoas refugiadas com

³⁰ Reflexões feitas durante o Ciclo de Palestras sobre a Copa Pernambucana de Migrantes e Refugiados realizada em 10 de fevereiro de 2023, na sede da OAB/PE, pelo Promotor de Justiça do Estado de Pernambuco Fabiano Pessoa.

³¹ Reflexões feitas durante o Ciclo de Palestras sobre a Copa Pernambucana de Migrantes e Refugiados realizada em 10 de fevereiro de 2023, na sede da OAB/PE, pelo Prof. Dr. Manoel Severino Moraes de Almeida da Universidade Católica de Pernambuco (UNICAP).

a proteção dos seus direitos³²; VI) educar a sociedade nos Direitos Humanos dos migrantes, de forma a desnaturalizar conceitos e categorias tidas como naturais, alcançando assim a opinião pública³³.

Houve avanços, enfatiza o Defensor Público, Henrique da Fonte. Passamos do “desconhecido para o conhecido”. Hoje, conseguimos “entender melhor a dinâmica social desses grupos”. Então, “há uma evolução no sentido de tentar pensar outras chaves, além das que eram disponibilizadas inicialmente”. “Vimos, por exemplo, outros formatos de se garantir moradia”, diferentes do “abrigo”. Mas, sempre trabalhando em parceria com a sociedade civil.³⁴

Conclusão

“Estamos lidando com um fenômeno contínuo”, é necessário avançar, “caminhar mais”³⁵.

Pela análise dos atendimentos jurídicos, houve a compreensão de que no início os atendimentos da Casa de Direitos eram em sua maioria de nacionalidade venezuelana, interiorizados através da Operação Acolhida, em estado de hipervulnerabilidade, principalmente pela fome. Durante a pandemia houve uma demanda retida daqueles que necessitavam de renovação do Registro Nacional Migratório (RNM), com o fechamento das fronteiras. A

³² Ibid.

³³ Ibid.

³⁴ Reflexão feita durante entrevista online realizada no dia três de março de 2023, pelo Defensor Público do Estado de Pernambuco Henrique da Fonte Araújo de Souza.

³⁵ Ibid.

demanda tornou-se muito expressiva, impulsionando o prazo da prorrogação para a regularização migratória pela Polícia Federal, publicado no Diário Oficial da União, através da Portaria 28/2022 - DIREX/PF.

No momento pós pandemia, a Casa de Direitos reabre e recomeça o atendimento jurídico. Com essa retomada, começaram a surgir migrantes de outras nacionalidades, com vulnerabilidades específicas: mulheres, crianças, adolescentes, pessoas idosas, LGBTQIA + e pessoas com deficiência e necessidades específicas. As situações de vivência nas ruas ou de abrigo em locais da Prefeitura do Recife começaram a constituir um atendimento frequente, tanto em relação à questão de documentação, quanto a encaminhamentos específicos para as instituições de referência da Assistência Social deste município.

No tocante à legislação e à criação de políticas públicas é necessário entender que temos um arcabouço importante para garantir os direitos fundamentais e sociais e com a internalização dos direitos fundamentais internacionais dos acordos, dos quais o Brasil faz parte, todavia o que não temos é orçamento específico para a questão migratória que fica perdida dentro deste vasto leque que é os Direitos Humanos e dos problemas que já existem no Recife, relativos a Direitos Humanos fundamentais. Com a implementação de políticas públicas direcionadas à população migrante e às pessoas refugiadas, haverá uma estrutura pública de atuação, com equipe e orçamento, destinados à resolução dessas

vulnerabilidades específicas, garantindo a construção de uma proteção integral e a efetivação de seus direitos fundamentais. Também é importante retirar esse grupo da invisibilidade informando a sociedade sobre essa realidade, com o propósito de desnaturalizar conceitos que levam à xenofobia e à segregação social.

A análise das especificidades locais, direciona para uma melhor compreensão das vulnerabilidades dos migrantes forçados, tanto na criação de políticas públicas, em suas diferentes áreas de atuação para a integração social, quanto na aplicabilidade das políticas públicas já existentes. A realidade da migração forçada é uma temática que aciona diferentes escalas: internacional, nacional e local. Mas, para a efetividade da sua integração e acolhimento, a escala local é a que exige maior rapidez nas ações.

Referências Bibliográficas

ACNUR. *Os Warao no Brasil: Contribuições da antropologia para a proteção de indígenas refugiados e migrantes*. Brasília: ACNUR, 2021.

CAVALCANTI, Leonardo. *Dicionário crítico de migrações internacionais*. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2017.

BRASIL - MINISTÉRIO DA JUSTIÇA. Secretaria de Assuntos Legislativos. *Migrantes, apátridas e refugiados: subsídios para o aperfeiçoamento de acesso a serviços, direitos e políticas públicas no Brasil*. Brasília: Ministério da Justiça, Secretaria de Assuntos Legislativos: Ipea, 2015.

SECCHI, Leonardo. *Políticas públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos*. São Paulo: Cengage Learning, 2012.

SILVA, Daniela Florêncio et al. *Building host spaces and visibility: the importance of the venezuelan migratory experience in the metropolitan region of Recife (Brazil)*. In: 19TH INTERNATIONAL ASSOCIATION FOR THE STUDY OF FORCED MIGRATION CONFERENCE. Anais eletrônicos... Santos: Universitária Leopoldianum, 2022.

UNHCR. *Global Trends: Forced Displacement in 2019*. Geneva: UNHCR, 2020.

UNHCR. *Mid-Year Trends 2022*. Copenhagen: UNHCR, 2022.

Sujeito de Direito Migrante: cidadania e direitos políticos

José Antônio Peres Gediel*
Fernando Cesar Mendes Barbosa**

Introdução

Este capítulo propõe o exame crítico da limitação ao pleno exercício de direitos políticos por migrantes, no Brasil, diante da vedação constitucional aplicada a esses sujeitos de votarem e serem votados. A participação política dos migrantes se apresenta, ainda hoje, como um problema desde a fundação do Estado moderno.

Essa questão vem sendo tratada à luz de diferentes pontos de vistas teóricos e propostas parciais de resolução, no campo jurídico, uma vez que a nacionalidade e a cidadania integram o espectro da soberania estatal, que determina as normas de inclusão ou exclusão dos indivíduos, no âmbito da composição da nação e os habilita para o exercício da cidadania plena.

Esse tema requer, ainda, um tratamento interdisciplinar a respeito dos direitos políticos dos migrantes. No caso brasileiro, essa matéria é pouco discutida pela Ciência Política e pela Sociologia. A questão migratória contemporânea, por sua complexidade e pelo aumento significativo de deslocamentos internacionais e internos, resulta em novas configurações da população

* Professor Titular de Direito Civil na Faculdade de Direito da Universidade Federal do Paraná (UFPR).

** Doutorando em Direito do Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal do Paraná (PPGD/UFPR).

das sociedades e do Estado e renova o debate sobre a participação desses contingentes humanos na vida social e política das democracias ocidentais.

No Brasil, as tentativas de alterar o tratamento constitucional e legislativo da questão tem sido insuficiente para superar a estreita vinculação entre a nacionalidade e a cidadania. No campo da filosofia política, contudo, enunciam-se formulações que apontam para a construção de uma cidadania cosmopolita ou para o estabelecimento de uma igualdade plena de direitos entre nacionais e não-nacionais.

1. O migrante diante da cidadania e dos direitos políticos

As teorias liberais, que fundamentaram a criação de Estados soberanos democráticos, cujo poder é limitado por normas jurídicas resultantes de consensos estabelecidos por meios de procedimentos de participação política, colocam, em primeiro plano, a questão da legitimidade dos sujeitos aptos a participar do processo político legislativo.

É por meio desse processo político que se expressa a vontade do povo, considerada elemento fundamental para o estabelecimento da governabilidade democrática, vontade essa que constitui um imperativo das democracias liberais ocidentais. Lochak, revisitando Hannah Arendt, observa: *“Au nom de la volonté du peuple écrit elle, l'État fut contraint de ne reconnaître pour citoyens que les “nationaux”, de*

ne garantir la pleine jouissance des droits civiques et politiques qu'à ceux qui appartiennent à la communauté nationale par droit d'origine et fait de naissance"¹.

Arno Dal Ri Junior aponta na obra do teórico francês Jean Bodin, uma das primeiras raízes do conceito de cidadania, identificando-a com o conceito de liberdade, na passagem do feudalismo para a modernidade. Esse vínculo pode ser:

[...] encontrado na expressão súdito livre, ou seja, o cidadão não é servo, muito menos escravo. A diferença entre o servo e o cidadão, em particular, configura-se no fato deste último possuir um status jurídico particular, que possibilita manter uma série de relações privilegiadas com o soberano².

Do mesmo modo, na atualidade, em relação aos nacionais e não-nacionais, todos estão submetidos ao poder soberano do Estado, mas essa unidade não elimina a diferenciação no que se refere ao vínculo político dos súditos como pontua Dal Ri Junior: "Todos são súditos, até porque, segundo o autor, a cidadania pressupõe

¹ LOCHAK, Danièle. *Le droit et les paradoxes de l'universalité*. Paris: PUF, 2010. p. 196. "Em nome da vontade do povo, ela (a nação) foi obrigada a reconhecer como cidadãos apenas os nacionais para garantir a plena fruição dos direitos civis e políticos somente àqueles que pertencem à comunidade nacional por direito de origem e por nascimento" (tradução livre).

² DAL RI JUNIOR, ARNO. *História do Direito Internacional* – Comércio e moeda. Cidadania e nacionalidade. Florianópolis: Fundação Boiteux, 2004. p. 223.

obediência ao soberano. Os servos são súditos, mas como os estrangeiros, não podem gozar do exercício de direitos e privilégios que são privativos dos cidadãos”³.

Contudo, o autor observa que o *status libertatis*, naquele momento, era o elemento que permitia determinados súditos atuarem no campo político da soberania, e essa participação política era tida como um privilégio: “Somente a liberdade, que é considerada privilégio, pode caracterizar a cidadania”⁴. E prossegue: “[...] toda a fonte de soberania, nasce de uma série de relações que envolve soberanos e súditos, e que define a dimensão espacial da cidadania, o professor de Toulouse institui a primeira distinção no âmbito jurídico entre cidadão e estrangeiro”⁵.

O controle dos que podem participar do sufrágio pelo voto constitui-se em importante instrumento político em favor de grupo ou grupos que dominam as políticas nacionais e em vários momentos das democracias ocidentais se apresentaram de maneira restritiva ao exercício dessa categoria de direitos em relação a determinados grupos, atualmente classificados como minoritários. Cria-se, assim, uma dissociação entre o sujeito de direito autônomo e sujeito de direito dependente, ambos titulares de direitos civis, mas apenas o primeiro deles é titular de direitos políticos.

Superada a questão da servidão, Eduardo Baker, ao discutir cidadania e direitos políticos no processo revolucionário francês, analisa as múltiplas formas de

³ Ibid., p. 224.

⁴ Ibid.

⁵ Ibid.

restrição do direito de voto em relação aos cidadãos franceses e aos estrangeiros. Registra que o sufrágio se inicia de forma extremamente reduzida, “[...] marcado pela distinção entre cidadãos ativos e passivos pelo pagamento de um imposto direto de três dias de trabalho e ainda sob o regime do voto indireto”⁶.

A chave de qualificação social para o exercício político, para os nacionais, nesse período, corresponde a sua situação econômica no seio da burguesia francesa. Em relação aos estrangeiros, mesmo aqueles que desfrutam da condição de proprietários, sua qualificação política é bloqueada pelo status de nacionalidade. Baker, citando Rosavallon, analisa essa chave de transição na passagem “da igualdade de estatuto (*l’individu-peuple*) para a igualdade de poder político (*l’individu-electeur*)”⁷.

Essa dicotomia foi sendo lentamente superada pelas lutas por igualdade de participação na vida política dos Estados democráticos, mas encontra, ainda hoje, seus limites de ampliação na figura dos migrantes. Esses sujeitos que integram a população continuam a encontrar na qualificação do seu estado de nacionalidade o principal obstáculo para participar da política dos Estados soberanos nacionais. É nesse sentido que Lochak afirma:

⁶ BAKER, Eduardo. Cidadania e Direitos Políticos durante os primeiros anos da revolução francesa (1788-1790). *Passagens - Revista Internacional de História Política e Cultura Jurídica*, v. 9, n. 2, p. 244-265, maio/agosto 2017. Disponível em: <<https://doi.org/10.15175/1984-2503-20179205>>. Acesso em: 29 abr. 2023.

⁷ Ibid.

*“la souveraineté des états fait obstacle à la jouissance pleine et entière des droits de l’homme par les étrangers”*⁸.

Paradoxalmente, o Estado democrático admite afirmar a igualdade de todos perante à lei, mas limita a participação desses indivíduos na formulação das leis e na condução dos negócios públicos. Esse paradoxo se torna ainda mais visível se levarmos em consideração que o Estado de Direito, além das limitações que lhe são impostas pela lei, passa a assumir o compromisso com a democracia, qualificando-se como Estado Social Democrático de Direito, para assegurar a fruição de todos os direitos fundamentais e sociais, inclusive aos não-nacionais.

Diante disso, a filosofia política contemporânea estabelece uma distinção entre uma cidadania ativa, de caráter político, e uma cidadania passiva, de caráter social, uma vez que o Estado Social Democrático de Direito intervém com o seu aparelho burocrático na vida dos grupos e indivíduos socialmente mais vulneráveis, aí compreendidos os migrantes. Essa diferenciação leva a determinadas posturas críticas que afirmam haver uma transformação do cidadão em simples cliente das burocracias estatais⁹.

⁸ LOCHAK, Danièle. Op. cit., p. 196. “A soberania dos Estados é um obstáculo para a plena fruição dos direitos humanos pelos estrangeiros” (tradução livre).

⁹ COUTU, Michel; BOSSET, Pierre; GENDREAU, Caroline; VILLE-NEUVE, Daniel. *Droits Fondamentaux et Citoyenneté - Une Citoyenneté Fragmentée, Limitée, Illusoire?* Les Editions Thémis Faculté De Droit, Université de Montréal. Montréal (Québec), Canada, 2000.

Lochak observa o eloquente silêncio dos Direitos Humanos sobre as limitações dos direitos políticos dos migrantes pelos Estados nacionais:

Dans la mesure, ensuite, où l'état-nation réserve aux nationaux l'exercice de la citoyenneté, les étrangers sont exclus par la même des droits politiques et des droits civiques. Les conventions relatives aux droits de l'homme ne garantissent l'exercice de ces droits qu'aux nationaux et jusqu'à aujourd'hui aucun pays n'a remis frontalement en cause le principe de l'incapacité qui frappe les étrangers dans le sphère politique¹⁰.

O debate contemporâneo sobre a nação, nacionalidade, cidadania e legitimidade de participação na vida política nacional pelos cidadãos permite retomar de maneira crítica e atualizada a importante síntese realizada por Sayad que situa a fragilidade e a instabilidade do migrante na sua relação com a cidadania, pois o migrante é aquele que deixou de ser cidadão no seu local de origem e não se constituiu cidadão no lugar onde vive¹¹.

¹⁰ LOCHAK, Danièle. Op. cit., p.197-198. “Na medida em que o Estado-nação reserva aos nacionais o exercício da cidadania, os estrangeiros são excluídos dos direitos políticos e dos direitos civis. As convenções relacionadas aos direitos humanos garantem o exercício desses direitos apenas para os nacionais e até hoje nenhum país questionou frontalmente o princípio da incapacidade que afeta os estrangeiros na esfera política.” (tradução livre).

¹¹ SAYAD, Abdelmalek. *Estado, nación e inmigración: El orden nacional ante el desafío e la inmigración*. Apuntes de Investigación del CECYP, n. 13, p. 101-116, jun. 2008. Disponível em: <<https://apuntescecyp.com.ar/index.php/apuntes/article/view/122>>. Acesso em: 10 mai. 2023. p. 102.

No que diz respeito aos direitos políticos dos não-nacionais, no Brasil, o paradoxo e as dicotomias presentes nas democracias ocidentais, podem ser localizados a partir do art. 14, parágrafo 2º, da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (CF/88) que estabeleceu: “Não podem alistar-se como eleitores os estrangeiros [...]” e, no parágrafo 3º, a nacionalidade brasileira como condição de elegibilidade. Assim, a nacionalidade se impõe como um limitador do acesso e exercício de direitos por migrantes e pessoas refugiadas.

Posicionada como critério constitutivo e delimitador de direitos, a nacionalidade estabelece uma barreira entre aqueles que poderão exercer os direitos que decorrem da nacionalidade e aqueles que permanecerão em outra longitude, os migrantes e as pessoas refugiadas. Desse modo, “A cidadania clássica, baseada na nacionalidade, sempre excluiu os não cidadãos dos direitos da cidadania, constituindo fator de desigualdade em relação a estrangeiros”¹².

Um processo de discriminação entre migrantes e nacionais que insiste em distinguir os não nacionais como sujeitos que estão fora do seu lugar, não apenas em razão da sua condição de mobilidade, mas também de seu pertencimento. O não nacional é aquele, portanto, que não pertence, não é cidadão, não pode participar da vida política, está onde não deveria estar, é um duplo deslocado, de forma que “[...] privado de seu estatuto político, na medida em que é apenas um ser humano, perde as suas

¹²VIEIRA, Liszt. *Os argonautas da cidadania: a sociedade civil na globalização*. Rio de Janeiro: Record, 2001. p. 240.

qualidades substanciais, ou seja, a possibilidade de ser tratado pelos Outros como um semelhante, num mundo compartilhado”¹³.

Celso Lafer, ao analisar o pensamento de Hannah Arendt, evidencia que o conceito de cidadania pode ser traduzido no direito a ter direitos, que se constrói no bojo de uma convivência coletiva e espaço público comuns materializados no “[...] direito de pertencer a uma comunidade política - que permite a construção de um mundo comum através do processo de asserção dos direitos humanos”¹⁴.

O exame jurídico das limitações vividas por migrantes no acesso a direitos políticos no Brasil, requer, necessariamente, situar esse problema no campo do regime político determinado pela Constituição de 1988 (CF/88), que estabelece a existência de um Estado Democrático de Direito e esta mesma Constituição define o status jurídico dos cidadãos, distinguindo-os entre nacionais e não nacionais.

A Constituição ao afirmar a existência de um Estado Democrático de Direito, assegura aos nacionais e não nacionais a fruição de todos os direitos e garantias fundamentais, alinhados aos Direitos Humanos e internalizados no texto constitucional, à exceção do direito à participação política em especial o direito de votar e ser votado nas eleições.

¹³ LAFER, Celso. A reconstrução dos direitos humanos: a contribuição de Hannah Arendt. *Estudos Avançados*, v. 11, n. 30, p. 55-65, 1997. Disponível em: <<https://doi.org/10.1590/S0103-40141997000200005>>. Acesso em: 20 fev. 2023. p. 22.

¹⁴ Ibid., p. 58.

Se faz presente com toda clareza o paradoxo que limita a natureza democrática do Estado brasileiro que garante aos não nacionais a fruição do direitos fundamentais ao mesmo tempo que lhes nega o direito de votar e ser votado. Neste aspecto, é evidenciada a confluência e a variabilidade das qualificações jurídicas desses indivíduos que são sujeitos de direito (fundamentais), mas não gozam de todos os direitos políticos.

Essas questões aparecem articuladas e de forma indissociável no interior do Estado Democrático de Direito, que tem entre seus fundamentos a cidadania (art. 1º, II, CF/88), embora a matéria da cidadania se apresente claramente vinculada à ideia de nacionalidade. Cidadania e naturalização também aparecem articuladas no art. 22, XIII, como competência reservada da União. Essa matéria é de tal importância que, segundo a redação dada pela Emenda Constitucional nº 32/2001, o Presidente não poderá adotar medidas provisórias sobre ela, mesmo alegando relevância e urgência para lhes atribuir força de lei, conforme art. 62, parágrafo 1º, inciso I, a, da referida Emenda Constitucional.

Esses contornos jurídicos constitucionais geram um “déficit democrático” a partir da redução da capacidade eleitoral ativa e passiva dos não nacionais. A matéria constitucional também é regulada pela legislação ordinária, a Lei 13.445, de 24 de maio de 2017, art. 3º, XIII, estabeleceu a participação cidadã do migrante como um dos princípios da política migratória brasileira¹⁵. A Lei de

¹⁵ BRASIL. *Lei 13.445, de 24 de maio de 2017*. Institui a Lei de Migração. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-

Migração, no art. 64 e seguintes, segue a mesma linha de critérios atributivos de nacionalidade aos não nacionais.

O impacto negativo da vedação constitucional é claramente perceptível, embora seja possível argumentar que o direito a votar e ser votado é apenas um dos direitos decorrentes do direito à participação política, pois aos migrantes, no Brasil é assegurado, por exemplo, o direito à livre associação¹⁶, ou o direito a participar de conselhos nas quatro esferas políticas da Federação.

As questões colocadas neste capítulo não encontram respostas na esfera constitucional ou legislativa brasileira e exigem a análise detalhada do entrelaçamento entre a nacionalidade como pré-requisito para o exercício pleno da cidadania e os efeitos políticos da limitação desse exercício para a democracia proclamada como o regime político vigente na República brasileira.

2. Propostas de Emendas à Constituição: limites expressos e pressupostos

No Brasil, o hiato no exercício de direitos políticos entre nacionais e migrantes tem sido objeto de propostas legislativas. De uma maneira ou de outra, desde a Promulgação da CF/88, mais de uma dezena de Propostas de Emendas à Constituição, de iniciativa da Câmara dos Deputados¹⁷ e do Senado Federal, têm tentado estender os direitos políticos a não nacionais.

2018/2017/lei/l13445.htm>. Acesso em 11 mai. 2023.

¹⁶ O artigo 4º, VII, da Lei 13.445, de 24 de maio de 2017, garante ao migrante o direito à associação sindical.

¹⁷ A tramitação de todas as Propostas de Emenda à Constituição mencionadas neste capítulo pode ser acompanhada em: <<https://www.camara.leg.br/busca-portal/proposicoes/pesquisa-simplificada>>. **495**

A Proposta de Emenda à Constituição nº 29¹⁸, de 27 de junho de 1991, propunha alterar o art. 14 da CF/88, para incluir a alínea d ao inciso II do art. 14, estabelecendo o alistamento eleitoral e o voto como facultativos aos estrangeiros com mais de cinco anos de residência no município, além de incluir o parágrafo 12, no art. 2º, para constar que “Aos estrangeiros, com mais de cinco anos de residência no município, é facultado o direito de alistamento e voto nas eleições municipais”¹⁹.

Na apresentação da proposta, os proponentes justificaram que “A participação do indivíduo no sistema político é um imperativo do regime democrático. Esta participação se efetiva, principalmente, pelo voto”²⁰. E ainda, “No momento em que o Brasil caminha para a verdadeira democracia, fazendo das eleições um instrumento básico da legitimidade dos governos, nada mais justo que se estenda o direito de voto, nas eleições municipais, aos estrangeiros radicados no País há mais de cinco anos”²¹.

No mesmo ano, em 06 de outubro de 1991, foi apresentada a Proposta de Emenda à Constituição 72²²,

¹⁸ BRASIL. Câmara dos Deputados. *Proposta de Emenda à Constituição nº 29, de 27 de junho de 1991*. Altera o artigo 14 da Constituição Federal. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, 1991. Disponível em: <<https://www.camara.leg.br/propostas-legislativas/169271>>. Acesso em: 10 maio 2023.

¹⁹ Ibid.

²⁰ Ibid.

²¹ Ibid.

²² BRASIL. Câmara dos Deputados. *Proposta de Emenda à Constituição 72, de 06 de outubro de 1991*. Estende ao estrangeiro que reside no país há mais de 05 anos o direito ao alistamento eleitoral e ao voto, man-

que estendia ao migrante residente no país há mais de 5 anos, o direito ao alistamento eleitoral e ao voto, mantendo sua inelegibilidade. Esse direito, também seria exercido de maneira facultativa. Na justificativa apresentada, reconheceu-se que “um direito que não lhe pode ser negado é o de participar do processo eleitoral através do voto, embora não possa ser votado”²³. Inicialmente a PEC 72 possuía “alcance mais amplo que a anterior, pretendendo estabelecer o direito de voto, em qualquer pleito, a todos os estrangeiros residentes no país há mais de 5 anos”²⁴. Essa PEC foi apensada à PEC 29/1991²⁵. Ambas as propostas apesar de aprovadas pela Comissão de Constituição e Justiça da Câmara dos Deputados, foram julgadas prejudicadas em 1994.

Em 24 de maio de 1995, foi apresentada Proposta de Emenda à Constituição nº 104/1995²⁶, que garantia aos estrangeiros domiciliados no Brasil há mais de 5 anos o

tendo sua inelegibilidade. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, 1991. Disponível em: <<https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=169371>>. Acesso em: 10 mai. 2023.

²³ Ibid.

²⁴ Ibid.

²⁵ BRASIL. Câmara dos Deputados. *Proposta de Emenda à Constituição 29, de 27 de junho de 1991*. Altera o artigo 14 da Constituição Federal. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, 1991. Disponível em: <<https://www.camara.leg.br/propostas-legislativas/169271>>. Acesso em: 10 mai. 2023.

²⁶ BRASIL. Câmara dos Deputados. *Proposta de Emenda à Constituição 104, de 24 de maio de 1995*. Altera o parágrafo 2º e acrescenta parágrafo ao artigo 14 da Constituição Federal. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, 1995. Disponível em: <<https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=24973>>. Acesso em: 10 mai. 2023.

direito de voto em eleições municipais. Na justificativa de apresentação da proposta foi destacado que as eleições municipais têm caráter comunitário e que, por essa razão, prefeitos e vereadores devem ser escolhidos pela comunidade. Na redação da Proposta, constou que “Art. 14, parágrafo 3º - os estrangeiros não terão direito de voto, salvo em eleições municipais, quando poderão votar os domiciliados no país há mais de 5 (cinco anos)”²⁷. Essa PEC foi apensada à PEC 57/1995²⁸, cuja proposta sugeriu voto facultativo para estrangeiros no país, e foi arquivada em 2003.

Em 25 de novembro de 1997, foi apresentada a Proposta de Emenda à Constituição 560/1997²⁹, ao propor alteração no art. 14 da CF/88, para constar que “os estrangeiros residentes no país há 5 anos ininterruptos, pelo menos, e que saibam se expressar no idioma nacional”³⁰ pudessem votar, no entanto, nos termos da proposta não poderiam exercer a capacidade eleitoral passiva, ou seja, serem votados. A proposta foi arquivada em 2003.

²⁷ Ibid.

²⁸ BRASIL. Câmara dos Deputados. *Proposta de Emenda à Constituição 57, de 11 de abril de 1995*. Dá nova redação ao art. 14, parágrafos primeiro e segundo e acrescenta inciso. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, 1995. Disponível em: <<https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=169342>>. Acesso em: 10 mai. 2023.

²⁹ BRASIL. Câmara dos Deputados. *Proposta de Emenda à Constituição 560, de 25 de novembro de 1997*. Dá nova redação aos §§ 1º, II e 2º do art. 14 da Constituição Federal. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, 1997. Disponível em: <<https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=14824>>. Acesso em: 10 mai. 2023.

³⁰ Ibid.

Em 12 de junho de 2001, foi apresentada a Proposta de Emenda à Constituição, 371/2001³¹, para dar nova redação ao parágrafo 2º, do art. 14 da CF/88, propondo que “os estrangeiros residentes no país são alistáveis, mas só têm direito ao voto nas eleições municipais”³². Essa PEC foi apensada à PEC 560/1997³³ e também foi arquivada em 2003.

Em 31 de maio de 2005, foi apresentada Proposta de Emenda à Constituição 401/2005³⁴, para dar nova redação ao parágrafo 2º do art. 14 da CF/88, “Não poderão alistar-se como eleitores os conscritos durante o serviço militar obrigatório e os estrangeiros, com exceção daqueles residentes em território brasileiro por mais de cinco anos e legalmente regularizados”³⁵. No texto de justificativa da Proposta, reconheceu-se que

³¹ BRASIL. Câmara dos Deputados. *Proposta de Emenda à Constituição 371, de 12 de junho de 2001*. Dá nova redação ao § 2º e acrescenta o § 2º ao art. 14 da Constituição Federal. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, 2001. Disponível em: <<https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=29445>>. Acesso em: 10 mai. 2023.

³² Ibid.

³³ BRASIL. Câmara dos Deputados. *Proposta de Emenda à Constituição 560, de 25 de novembro de 1997*. Dá nova redação aos §§ 1º, II e 2º do art. 14 da Constituição Federal. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, 1997. Disponível em: <<https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/ficha-detramitacao?idProposicao=14824>>. Acesso em: 10 mai. 2023.

³⁴ BRASIL. Câmara dos Deputados. *Proposta de Emenda à Constituição 401, de 31 de maio de 2005*. Altera a redação do § 2º do art. 14 da Constituição Federal. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, 2005. Disponível em: <<https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=287461>>. Acesso em: 10 mai. 2023.

³⁵ Ibid.

A migração internacional significa para muitos cidadãos a diminuição de direitos fundamentais. Quando a pessoa migra para um país recebe, em geral, tratamento desigual em relação aos cidadãos nacionais. O direito ao sufrágio, seja este entendido como o direito de participar das eleições do país em que o migrante se encontra ou de participar das eleições do seu país de origem, quase sempre é negado pelas legislações³⁶.

Essa proposta foi arquivada em 2008.

A proposta de Emenda à Constituição 119/2011³⁷, apresentada em 06 de dezembro de 2011, propõe alteração no art. 14 da CF/88, para facultar a participação de estrangeiro domiciliado no Brasil nas eleições municipais, permitindo àquele que esteja no país há mais de 5 anos possa votar e o que more há, no mínimo dez anos no país, possa ser candidato a prefeito ou a vereador, atualmente a PEC está em tramitação na Câmara dos Deputados.

Em 05 de novembro de 2013, foi apresentada a Proposta de Emenda à Constituição 347/2013³⁸, para

³⁶ Ibid.

³⁷ BRASIL. Câmara dos Deputados. *Proposta de Emenda à Constituição 119, de 06 de dezembro de 2011*. Altera ao art. 14 da Constituição Federal, para facultar a participação de estrangeiro domiciliado no Brasil nas eleições municipais. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, 2011. Disponível em: <<https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=530024>>. Acesso em: 10 mai. 2023.

³⁸ BRASIL. Câmara dos Deputados. *Proposta de Emenda à Constituição 347, de 05 de novembro de 2013*. Altera a redação do § 2º do art. 14 da Constituição Federal. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, 2013. Dis-

alterar o art. 14 da CF/88 e permitir que os estrangeiros residentes em território brasileiro por mais de quatro anos e legalmente regularizados alistem-se como eleitores. Ela foi apensada à PEC 119/2011³⁹.

Em 22 de novembro de 2017, foi apresentada a Proposta de Emenda à Constituição 386/2017⁴⁰, para dar “aos estrangeiros residentes legalmente no País a mais de cinco anos o direito de voto”. Ela foi apensada à PEC 347/2013.

As nove Propostas de Emenda à Constituição descritas acima oscilam quanto às exigências para extensão de direitos políticos a não brasileiros. Há traços distintivos quanto ao lapso temporal mínimo necessário de residência no país, à esfera do pleito eleitoral e quanto ao exercício da capacidade eleitoral, oscilando entre ativa e passiva.

ponível em: <<https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=599448>>. Acesso em: 10 mai. 2023.

³⁹ BRASIL. Câmara dos Deputados. *Proposta de Emenda à Constituição 119, de 06 de dezembro de 2011*. Altera ao art. 14 da Constituição Federal, para facultar a participação de estrangeiro domiciliado no Brasil nas eleições municipais. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, 2011. Disponível em: <<https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=530024>>. Acesso em: 10 mai. 2023.

⁴⁰ BRASIL. Câmara dos Deputados. *Proposta de Emenda à Constituição 386, 22 de novembro de 2017*. Dá nova redação ao § 2º do art. 14 da Constituição Federal. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, 2017. Disponível em: <<https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2162990>>. Acesso em: 10 mai. 2023.

Dentre elas, apenas a PEC 119/2011⁴¹ pretende estender a capacidade eleitoral passiva àqueles que estão há mais de 10 anos no Brasil, no caso de eleições municipais. As demais Propostas estão limitadas à extensão da capacidade eleitoral ativa, com previsão do exercício do direito de voto em todas as eleições (PEC 72/1991; PEC 560/1997; PEC 401/2005; 347/2013; PEC 386/2017) e com previsão apenas para eleições municipais (PEC 29/1991; PEC 104/1995; PEC 371/2001; PEC 119/2011).

À exceção da PEC 347/2013, que propõe a residência mínima de quatro anos para o exercício da capacidade eleitoral ativa, as demais estabelecem o tempo mínimo de cinco anos. Há um outro grupo de Propostas e Emendas com origem no Senado Federal, exemplificativamente, as

⁴¹ BRASIL. Câmara dos Deputados. *Proposta de Emenda à Constituição 119, de 06 de dezembro de 2011*. Altera ao art. 14 da Constituição Federal, para facultar a participação de estrangeiro domiciliado no Brasil nas eleições municipais. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, 2011. Disponível em: <<https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=530024>>. Acesso em: 10 mai. 2023.

de n. 61/1999⁴²; 33/2002⁴³; 7/2002⁴⁴; 88/2007⁴⁵; 14/2007⁴⁶; 25/2012⁴⁷.

⁴² BRASIL. Senado Federal. *Proposta de Emenda à Constituição 61, 25 de junho de 1999*. Dá nova redação aos §§ 2º e 3º do artigo 14 da Constituição Federal (concede cidadania ativa e passiva ao estrangeiro, restrita a nível municipal). Brasília, DF: Senado Federal, 1999. Disponível em: <<https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/40987>>. Acesso em: 10 mai. 2023.

⁴³ BRASIL. Senado Federal. *Proposta de Emenda à Constituição 33, 28 de novembro de 2002*. Acrescenta alínea “d” ao § 1º do artigo 14 da Constituição Federal, dá nova redação ao § 2º e ao inciso I do § 3º do mesmo artigo, para facultar a participação de estrangeiro domiciliado no Brasil em eleições. Brasília, DF: Senado Federal, 2002. Disponível em: <<https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/53316>>. Acesso em: 10 mai. 2023.

⁴⁴ BRASIL. Senado Federal. *Proposta de Emenda à Constituição 7, 01 de março de 2002*. Dá nova redação aos §§ 1º, 2º e 3º do artigo 14 da Constituição Federal, para facultar a participação do estrangeiro domiciliado no Brasil em eleições municipais. Brasília, DF: Senado Federal, 2002. Disponível em: <<https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/49571>>. Acesso em: 10 mai. 2023.

⁴⁵ BRASIL. Senado Federal. *Proposta de Emenda à Constituição 88, 04 de outubro de 2007*. Dá nova redação ao § 2º do art. 14 da Constituição Federal, de modo a permitir o alistamento eleitoral de estrangeiro residentes no Brasil. Brasília, DF: Senado Federal, 2007. Disponível em: <<https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/82695>>. Acesso em: 10 mai. 2023.

⁴⁶ BRASIL. Senado Federal. *Proposta de Emenda à Constituição 14, de 06 de março de 2007*. Dá nova redação aos §§ 1º, 2º e 3º do art. 14 da Constituição Federal, para facultar a participação do estrangeiro domiciliado no Brasil em eleições municipais. Brasília, DF: Senado Federal, 2007. Disponível em: <<https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/80077>>. Acesso em: 10 mai. 2023.

⁴⁷ BRASIL. Senado Federal. *Proposta de Emenda à Constituição 25, de 15 de maio de 2012*. Altera os arts. 5º, 12 e 14 da Constituição Federal para estender aos estrangeiros direitos inerentes aos brasileiros e conferir aos estrangeiros com residência permanente no País capacidade eleitoral ativa e passiva nas eleições municipais. Brasília, DF: Senado Federal, 2012. Disponível em: <<https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/105568>>. Acesso em: 10 mai. 2023.

A Proposta de Emenda à Constituição 61, de 25 de junho de 1999⁴⁸, propôs alterar a CF/88 para dar nova redação aos §§ 2º e 3º do art. 14. Na justificativa, foi destacado que se objetivava com a alteração “[...] dotar os estrangeiros domiciliados no Brasil da capacidade eleitoral ativa, no tocante às eleições municipais, e da capacidade eleitoral passiva, no que diz respeito à condição de vereador”⁴⁹. A PEC, rejeitada, foi arquivada em 04 de setembro de 2001.

Em 01 de março de 2002, foi apresentada a Proposta de Emenda à Constituição 7/2002⁵⁰, para dar nova redação aos §§ 1º, 2º e 3º do art. 14 da Constituição Federal, para facultar a participação do estrangeiro domiciliado no Brasil em eleições municipais. A PEC foi arquivada em 22 de dezembro de 2006 e passou a tramitar em conjunto com a PEC 33/2002⁵¹.

Em 28 de novembro de 2002, foi apresentada a Proposta de Emenda à Constituição 33/2002⁵², para acrescentar

⁴⁸ BRASIL. Senado Federal. *Proposta de Emenda à Constituição 61, 25 de junho de 1999*. Dá nova redação aos §§ 2º e 3º do artigo 14 da Constituição Federal (concede cidadania ativa e passiva ao estrangeiro, restrita a nível municipal). Brasília, DF: Senado Federal, 1999. Disponível em: <<https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/40987>>. Acesso em: 10 mai. 2023.

⁴⁹ Ibid.

⁵⁰ BRASIL. Senado Federal. *Proposta de Emenda à Constituição 7, 01 de março de 2002*. Dá nova redação aos §§ 1º, 2º e 3º do artigo 14 da Constituição Federal, para facultar a participação do estrangeiro domiciliado no Brasil em eleições municipais. Brasília, DF: Senado Federal, 2002. Disponível em: <<https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/49571>>. Acesso em: 10 mai. 2023.

⁵¹ Ibid.

⁵² BRASIL. Senado Federal. *Proposta de Emenda à Constituição 33, 28 de*

a alínea “d” ao § 1º do art. 14 da Constituição Federal, e dar nova redação ao § 2º e ao inciso I do § 3º do mesmo artigo, e facultar a participação de estrangeiro domiciliado no Brasil em eleições. A proposta objetivava tornar o alistamento eleitoral e o voto facultativos aos estrangeiros domiciliados no Brasil e, ao mesmo tempo, “suprimir a exigência da nacionalidade brasileira como condição de elegibilidade”⁵³. Ao longo da proposta, argumentou-se que “[...] a nacionalidade brasileira foi formada com a contribuição decisiva de povos estrangeiros”⁵⁴ e que “[...] o mundo vive, nos dias que correm, um dinâmico processo que diminui os espaços entre as fronteiras e aproxima os povos dos diferentes países”⁵⁵. A PEC foi arquivada em 11 de janeiro de 2011.

Em 04 de outubro de 2007, foi apresentada uma Proposta de Emenda à Constituição 88/2007⁵⁶, para dar nova redação ao § 2º do art. 14 da Constituição Federal, de modo a permitir o alistamento eleitoral de estrangeiro

novembro de 2002. Acrescenta alínea “d” ao § 1º do artigo 14 da Constituição Federal, dá nova redação ao § 2º e ao inciso I do § 3º do mesmo artigo, para facultar a participação de estrangeiro domiciliado no Brasil em eleições. Brasília, DF: Senado Federal, 2002. Disponível em: <<https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/53316>>. Acesso em: 10 mai. 2023.

⁵³ Ibid.

⁵⁴ Ibid.

⁵⁵ Ibid.

⁵⁶ BRASIL. Senado Federal. *Proposta de Emenda à Constituição 88, 04 de outubro de 2007*. Dá nova redação ao § 2º do art. 14 da Constituição Federal, de modo a permitir o alistamento eleitoral de estrangeiro residentes no Brasil. Brasília, DF: Senado Federal, 2007. Disponível em: <<https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/82695>>. Acesso em: 10 mai. 2023.

residentes no Brasil. Na justificativa, reconheceu-se que: “Estrangeiros legalmente residentes no Brasil que não se naturalizarem ficam privados dos direitos de cidadania, pois não votam no nosso País, tampouco no país de origem, por dificuldades legais ou técnicas”⁵⁷. Nos termos da justificativa, residentes no país, em condição migratória regular, há mais de cinco anos, e com mais de dezesseis anos de idade, poderiam exercer o direito de voto. Apesar disso, constou da justificativa “Ainda é prematuro conceder-lhes o direito de se candidatar [...]”⁵⁸. Em 2010, as PECs 14⁵⁹ e 88⁶⁰, de 2007 passaram a tramitar em conjunto e, em 2013, a Proposta de Emenda à Constituição nº 25⁶¹, de 2012, também foi apensada. Dessa forma, passaram a tramitar em conjunto as PECs 14 e 88, de 2007 e 25, de 2012.

⁵⁷ Ibid.

⁵⁸ Ibid.

⁵⁹ BRASIL. Senado Federal. *Proposta de Emenda à Constituição 14, de 06 de março de 2007*. Dá nova redação aos §§ 1º, 2º e 3º do art. 14 da Constituição Federal, para facultar a participação do estrangeiro domiciliado no Brasil em eleições municipais. Brasília, DF: Senado Federal, 2007. Disponível em: <<https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/80077>>. Acesso em: 10 mai. 2023.

⁶⁰ BRASIL. Senado Federal. *Proposta de Emenda à Constituição 88, 04 de outubro de 2007*. Dá nova redação ao § 2º do art. 14 da Constituição Federal, de modo a permitir o alistamento eleitoral de estrangeiro residentes no Brasil. Brasília, DF: Senado Federal, 2007. Disponível em: <<https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/82695>>. Acesso em: 10 mai. 2023.

⁶¹ BRASIL. Senado Federal. *Proposta de Emenda à Constituição 25, de 15 de maio de 2012*. Altera os arts. 5º, 12 e 14 da Constituição Federal para estender aos estrangeiros direitos inerentes aos brasileiros e conferir aos estrangeiros com residência permanente no País capacidade eleitoral ativa e passiva nas eleições municipais. Brasília, DF: Senado Federal, 2012. Disponível em: <<https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/105568>>. Acesso em: 10 mai. 2023.

A PEC 14/2007 havia sido apresentada em 06 de março de 2007 e propunha nova redação aos §§ 1º, 2º e 3º do art. 14 da Constituição Federal, para facultar a participação do estrangeiro domiciliado no Brasil em eleições municipais e a possibilidade de concorrer ao cargo de vereador. A PEC 25/2012 foi apresentada em 15 de maio de 2012, para alterar o art. 5º da CF/88 e conferir aos estrangeiros com residência permanente no País capacidade eleitoral ativa e passiva nas eleições municipais. Embora todas as Propostas, iniciadas na Câmara dos Deputados ou no Senado Federal, estejam em distintos estágios no processo legislativo, nenhuma prosperou até o momento.

Tempo de residência mínimo estabelecido, exercício de capacidade eleitoral ativa, restrição às eleições municipais, manutenção da inelegibilidade e voto facultativo, com poucas variáveis, são as principais características das propostas apresentadas até o momento. Características como essas desconsideram as especificidades das migrações internacionais e posicionam uma grande quantidade de sujeitos migrantes em uma posição de quase cidadania, não serão cidadãos plenos quanto ao exercício da capacidade eleitoral ativa e passiva.

Conclusão

A superação desse fechamento político-jurídico em torno da nacionalidade e da cidadania, em relação aos migrantes, parece apontar para a necessidade de vincular o exercício da cidadania e dos direitos políticos

à residência em um determinado país e ao correspondente conceito jurídico de domicílio, para fundamentar o pertencimento a uma comunidade e a possibilidade de reivindicar e formular normas definidoras de direitos pela via da representação política.

Seyla Benhabib⁶², ao examinar o pertencimento político de migrantes e refugiados a uma comunidade política, considera que alguns são considerados seus membros, mas outros são aliens⁶³. Para ela, essa ideia de pertencimento político, que estabelece distinções entre os que pertencem e os que não pertencem à comunidade, adquire relevância por meio de práticas que agem para o fortalecimento dessa distinção, cuja categoria cidadania nacional, própria dos sistemas de cidadania dos Estados Modernos, tem tentado permanecer como baliza de pertencimento cidadão. No entanto, para a autora, esse modo de operacionalização da cidadania e da soberania estatais têm se demonstrado desgastado e outras formas de pertencimento são identificadas “[...] *with the result that the boundaries of the political Community, as defined by the nation-state system, are no longer adequate to regulate membership*”⁶⁴.

Dessa maneira, embora seja importante reconhecer que as Propostas de Emendas à Constituição tentam, em alguma medida, diminuir os alcances das fronteiras políticas entre migrantes e nacionais, sobretudo em relação

⁶² BENHABIB, Seyla. *The Rights of Others: aliens, residents and citizens*. Cambridge: Cambridge University Press, 2004.

⁶³ Ibid., p. 1.

⁶⁴ Ibid. “com o resultado de que os limites da comunidade política, conforme definidos pelo sistema de estado-nação, não são mais adequados para regular o pertencimento” (tradução livre).

ao exercício da capacidade eleitoral ativa e passiva, elas ainda estão muito distantes de reconhecerem as dinâmicas e os desafios das migrações contemporâneas.

Referências Bibliográficas

BAKER, Eduardo. Cidadania e Direitos Políticos durante os primeiros anos da revolução francesa (1788-1790). *Pasagens - Revista Internacional de História Política e Cultura Jurídica*, v. 9, n. 2, p. 244-265, maio/agosto 2017.

BENHABIB, Seyla. *The Rights of Others: aliens, residents and citizens*. Cambridge: Cambridge University Press, 2004.

COUTU, Michel; BOSSET, Pierre; GENDREAU, Caroline; VILLENEUVE, Daniel. Droits Fondamentaux et Citoyenneté - Une Citoyenneté Fragmentée, Limitée, Illusoire? *Les fditions Thémis Faculté de droit*, Université de Montréal. Montréal (Québec), Canada, 2000.

DAL RI JUNIOR, ARNO. *História do Direito Internacional - Comércio e moeda. Cidadania e nacionalidade*. Florianópolis: Fundação Boiteux, 2004.

LAFER, Celso. A reconstrução dos direitos humanos: a contribuição de Hannah Arendt. *Estudos Avançados*, v. 11, n. 30, p. 55-65, 1997.

LOCHAK, Danièle. *Le droit et les paradoxes de l'universalité*. Paris: PUF, 2010.

SAYAD, Abdelmalek. Estado, nación e inmigración: El orden nacional ante el desafío e la inmigración. *Apuntes de Investigación del CECYP*, n. 13, p. 101-116, jun. 2008.

VIEIRA, Liszt. *Os argonautas da cidadania: a sociedade civil na globalização*. Rio de Janeiro: Record, 2001.

Por uma Política Migratória Brasileira com Recorte de Gênero

Simone Andrea Schwinn*

Introdução

Políticas públicas integram a vida das pessoas e são, em muito, garantidoras do bem-estar das sociedades¹. Mesmo sendo o Estado o principal responsável pela implementação das políticas, cabe salientar que a sociedade civil é um ator importante na identificação e apresentação de demandas².

Ao olhar as políticas públicas para as mulheres no Brasil, observa-se que, historicamente, elas se desenvolveram a partir da mobilização de atores da sociedade civil – sobretudo movimentos de mulheres

* Doutora em Direito pelo Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade de Santa Cruz do Sul (PPGD UNISC). Mestra em Direito pelo Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade de Santa Cruz do Sul (PPGD UNISC). Pós Doutora em Educação pelo Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade de Santa Cruz do Sul (PPGEDU UNISC). Pesquisadora no grupo de Pesquisa Direito, Cidadania e Políticas Públicas (PPGD UNISC) e do grupo de Pesquisa Identidade e Diferença na Educação (PPGEDU UNISC). Integrante do Núcleo de Pesquisas em Migrações da Região Sul (MIPESUL) e do Grupo de Trabalho em Apoio a Refugiados e Imigrantes da Universidade de Santa Cruz do Sul (GTARI UNISC). Professora da Escola Superior de Relações Internacionais (ESRI).

¹ SCHWINN, Simone A. *Feminização das migrações internacionais e luta pelo reconhecimento como garantia da igualdade de gênero e direitos humanos das mulheres refugiadas no Brasil: contribuições da teoria de Axel Honneth*. Tese (Doutorado em Direito). Programa de Pós Graduação em Direito – Mestrado e Doutorado, Universidade de Santa Cruz do Sul, p. 267, 2019.

² Ibid.

– passando a integrar a agenda estatal³. No campo das migrações, observa-se que existe uma homogeneidade no entendimento das vulnerabilidades, fazendo com que as medidas adotadas para atender as questões de gênero sejam insuficientes⁴.

O objetivo do presente capítulo é, portanto, defender uma política migratória brasileira que contemple a transversalidade de gênero, tendo em vista a desigualdade que afeta mulheres migrantes e em situação de refúgio, e que conte com a participação dessas mulheres, para que possam exercer a sua cidadania.

Para tanto, a partir do método de pesquisa dedutivo, baseado em revisão bibliográfica, inicialmente abordará a feminização das migrações; em seguida, tratará da incorporação do tema gênero na discussão das migrações internacionais e, finalmente, defenderá a importância de uma política migratória com recorte de gênero, construída com a participação de mulheres migrantes e em situação de refúgio.

1. Feminização das Migrações

É fato que o número de mulheres migrantes têm aumentado, e as causas não são únicas. Se no século XIX o que fazia a mulher migrar era a família, ou seja, o homem era o protagonista da migração levando consigo mulher e filhos, hoje as causas da migração feminina são diversas. Em países economicamente mais ricos, a reunião familiar

³ Ibid.

⁴ Ibid.

alcança maiores índices, ao lado de condições sócio-culturais que incentivam a migração feminina em busca de emancipação. Por outro lado, a demanda por trabalhadoras domésticas e trabalhos de cuidado (babás, cuidadoras de idosos, etc) nesses países favorece a migração de mulheres cujos projetos migratórios são individuais⁵.

Lisboa esclarece que estudos feministas têm apontado para o que se pode chamar de “feminização das migrações”, resultado, sobretudo, do processo de feminização da pobreza, já que, segundo as Nações Unidas, 70% dos pobres do mundo são mulheres, o que seguramente tem desencadeado fluxos migratórios internos (nacionais) e externos (internacionais), onde as mulheres migram em busca de melhores condições de vida para si e seus familiares⁶. Deste processo costumam ser apontados os seguintes fenômenos: “o aumento quantitativo do número de mulheres migrantes, a mudança do perfil e a maior visibilidade do universo feminino no âmbito migratório⁷.”

Já em 2005, em seu relatório anual, o Fundo de População das Nações Unidas informava que o número de mulheres migrantes excedia o dos homens em três dos

⁵ MARINUCCI, Roberto; MILESI, Rosita. Migrações internacionais: em busca da cidadania universal. *Sociedade em Debate*. v. 11, n. 1, 2005, p. 13-37. Disponível em: < <https://revistas.ucpel.edu.br/index.php/rsd/article/view/444/398> >. Acesso: 01 mar. 2023.

⁶ LISBOA, Teresa Kleba. Gênero e Migrações: trajetórias globais, trajetórias locais de trabalhadoras domésticas. *REHMU- Revista Interdisciplinar da Mobilidade Humana*. Ano XIV, n. 26 e 27, 2006. Disponível em: <<http://www.csem.org.br/remhu/index.php/remhu>>. Acesso: 29 out. 2022

⁷ MARINUCCI, Roberto MILESI, Rosita. Migrações internacionais: em busca da cidadania universal. Op. cit. p. 56

cinco continentes (com exceção da Ásia e da África). Mas, para diferenciar entre a migração passada e a presente, não é suficiente notar que as mulheres são tão numerosas, às vezes mais numerosas que os homens, entre aquelas que iniciaram um projeto de migração. Além disso, para revelar a especificidade da experiência feminina de migração, necessário realizar um trabalho de correção do olhar que permita introduzir a dimensão de gênero na análise da experiência migratória⁸.

Portanto, as mudanças no papel das mulheres em muitas sociedades, sua inserção no mercado de trabalho, o avanço no processo de emancipação e, acima de tudo, o crescente número de migrantes femininos, tornam cada vez mais questionável a superação da redução das mulheres como agentes passivos do ato migratório. Além disso, é possível observar, que a migração das mulheres em seus elementos constitutivos pode ter diferenças profundas em suas características relacionadas aos homens. Assim, análises e avaliações genéricas e neutras ligadas ao tema gênero (insensível ao gênero) não são mais possíveis⁹.

Nesta linha, o Fundo de população das Nações Unidas elenca cinco motivos pelos quais a migração pode ser considerada uma questão feminista. São eles:

⁸ KRZESLO, Estelle. *Migrations et parcours d'exil: les femmes s'imposent*. REHMU- Revista Interdisciplinar da Mobilidade Humana. Ano XV, n. 29, 2007. REHMU. Disponível em: <<http://remhu.csem.org.br/index.php/remhu/article/view/61/53>>. Acesso em: 29 jun. 2022.

⁹ MARINUCCI, Roberto. *Feminization of Migration?* REHMU- Revista Interdisciplinar da Mobilidade Humana. Ano XV, n. 29, 2007. Disponível em: <<http://remhu.csem.org.br/index.php/remhu/article/view/55/47>>. Acesso: 19 jun. 2022.

1. Quase metade dos migrantes são mulheres e meninas, e cada vez mais mulheres migram sozinhas ou como chefes de família;
2. As migrantes enfrentam sérios riscos, como a exploração sexual o tráfico de seres humanos e a violência;
3. A dupla discriminação que pesa sobre as migrantes pelo fato de serem mulheres e migrantes;
4. As mulheres não param de engravidar quando migram;
5. As mulheres e meninas migrantes tem maior probabilidade de enfrentar problemas de saúde, tanto durante o deslocamento, como em seu destino.¹⁰

De acordo com a Organização das Nações Unidas para Mulheres - Onu Mulheres, as mulheres que experimentam múltiplas e inter-relacionadas formas de discriminação necessitam conhecer e exigir seus direitos, algo que acontece com maior frequência quando elas se reúnem para debater seus problemas e atuam coletivamente para buscar soluções¹¹.

O potencial para avançar até a igualdade substantiva é maior quando as reivindicações dos grupos organizados de mulheres encontram receptividade entre quem detém

¹⁰ UNFPA. *Fondo de Población de las Naciones Unidas. Cinco motivos por los que la migración es una cuestión feminista*. 2018. Disponível em: <<https://www.unfpa.org/es/news/migraci%C3%B3n-feminista>>. Acesso: 01 jul. 2022.

¹¹ UN WOMEN. *Progress of the World's Women 2015-2016: Transforming Economies, Realizing Rights*. 2015. Disponível em: <<https://progress.unwomen.org/en/2015/>> Acesso: 20 out. 2022.

o poder, assim como quando existem mecanismos, como processos públicos de consulta e petição ou comissões parlamentares que permitam às mulheres articular de maneira legítima suas exigências em matéria de políticas¹². A capacidade dos Estados para promover a igualdade substantiva para as mulheres varia segundo seu tamanho e seu nível de desenvolvimento. Os tratados de direitos humanos deixam claro que os Estados devem cumprir determinadas obrigações de forma imediata, como a não discriminação e a igualdade de acesso a direitos, assim como garantir níveis mínimos de direitos. Os Estados também devem assegurar a realização de direitos de forma progressiva ao longo do tempo e permanecer alertas para que não se deteriore. Porém, neste quadro, os países dispõem de certa margem para definir seus próprios caminhos e adotar decisões normativas, adaptadas a seus contextos particulares, que lhes permitam alcançar a igualdade substantiva para as mulheres¹³.

Para alcançar a igualdade substantiva a partir de ações estatais, podem ser definidos um conjunto de prioridades para a intervenção pública, a saber: criação de mais e melhores empregos para as mulheres; redução da segregação ocupacional e das disparidades salariais de gênero; reconhecimento, redução e redistribuição do trabalho doméstico e de cuidados não remunerado; fortalecimento da segurança dos rendimentos das mulheres ao longo de todo seu ciclo vital; intervenção em

¹² Ibid.

¹³ Ibid.

serviços sociais com perspectiva de gênero; maximização dos recursos destinados a igualdade substantiva; auxílio às organizações de mulheres para exigirem seus direitos e influenciar a agenda pública em todos os níveis; criação de um entorno mundial favorável a realização dos direitos das mulheres; utilização das normas de direitos humanos para desenhar as políticas e angariar mudanças e, finalmente, obter evidência empírica que permita avaliar os avanços no âmbito dos direitos econômicos e sociais das mulheres¹⁴.

Sendo assim, se a feminização das migrações trata dos aspectos quantitativos e qualitativos do processo migratório das mulheres, ou seja, não somente mais mulheres migram, mas as causas são diversas, desde sistemas de opressão nos locais de origem, as dificuldades sofridas por elas durante os deslocamentos e a forma de acolhida e integração nos locais de destino. Esse processo está intimamente ligado com o que se pode chamar de proletarização das migrações femininas, uma vez que se a globalização gera deslocamentos populacionais significativos, mulheres são incentivadas a migrar em busca de oportunidades prometidas em outros lugares.

Em muitos casos, mulheres migrantes ocupam os postos de trabalho mais precários, sem proteção social, nos serviços domésticos e de cuidados. Ao mesmo tempo, a partir do momento que coexistem políticas públicas para melhoria da condição de vida dessas mulheres, ao lado de sistemas legislativos includentes, visando alcançar uma

¹⁴ Ibid.

igualdade substantiva, é possível falar de um processo de emancipação das migrações femininas.

2. A necessária incorporação do tema gênero na teoria das migrações internacionais

Tradicionalmente, as teorias das migrações enfatizam as causas da migração internacional em detrimento de questões de quem migra, muitas vezes falhando em abordar adequadamente as experiências de migração específicas de gênero. Sem bases teóricas claras, torna-se difícil explicar, por exemplo, as condições em que as mulheres migram, ou a predominância de mulheres em determinados fluxos de trabalho e não em outras. Além disso, a teoria tradicional falha em ajudar a entender as circunstâncias que encorajam as mulheres a se tornarem migrantes transnacionais, a entrar em canais de tráfico, ou a buscar o reassentamento de refugiados. Responder a essas perguntas e a outras perguntas mais sensíveis ao gênero requer mostrar como um processo de movimento aparentemente neutro em relação ao gênero é, de fato, altamente específico de gênero e pode resultar em resultados diferenciais para homens e mulheres¹⁵¹⁶.

De fato, se faz necessário que a pesquisa feminista questione o trabalho dos especialistas em migração, cujo objetivo principal tem o destino dos “trabalhadores

¹⁵ BOYD, Monica; GRIECO, Elizabeth. *Women and Migration: Incorporating Gender into International Migration Theory*. 2003. Disponível em: <<http://www.migrationpolicy.org/article/women-and-migration-incorporating-gender-international-migration-theory>>. Acesso: 10 nov. 2022.

¹⁶ MIRANDA, Joana; HORTA, Ana P. B. (orgs). *Migrações e gênero: espaços, poderes e identidades*. Mundos Sociais: Lisboa, 2014.

imigrantes”, significando que somente aqueles que vieram trazer sua força são dignos de uma história, trabalhando no país de acolhimento. Levando em conta a dimensão de gênero, é possível medir as transformações do mundo que estão surgindo nos novos movimentos migratórios, em especial o crescente lugar das mulheres e as questões relacionadas a elas nas sociedades atuais. Em particular, permite o reconhecimento e a análise da especificidade das trajetórias, a distribuição de responsabilidades e ônus, e também a dinâmica da diferenciação de estratégias entre homens e mulheres em relação às sociedades de acolhimento¹⁷.

Para Boyd e Grieco, a pergunta “Como o gênero pode ser incorporado à nossa compreensão da migração?” permanece parcialmente respondida por uma variedade de razões. Por exemplo, compreender a migração e construir teorias úteis deve levar em consideração muitos tipos diferentes de migração, incluindo migração temporária, permanente, ilegal, trabalhista e induzida por conflitos¹⁸. Desenvolver uma teoria de migração de gênero tem sido difícil porque as disciplinas de antropologia, sociologia, ciência política, economia, demografia, direito e história tendem a se concentrar apenas em alguns tipos de migração e enfatizam diferentes explicações¹⁹.

¹⁷ KRZESLO, Estelle. *Migrations et parcours d'exil: les femmes s'imposent*. Op. cit.

¹⁸ BOYD, Monica; GRIECO, Elizabeth. *Women and Migration: Incorporating Gender into International Migration Theory* Op. cit.

¹⁹ Ibid.

O duplo argumento de que o gênero é parte integrante do processo de migração e que as teorias da migração devem incorporá-lo tem influenciado diferentes áreas da pesquisa sobre migração. Os críticos observam que os fatores econômicos não têm um impacto neutro quanto ao gênero. No nível macro, o desenvolvimento econômico nacional pode afetar os papéis econômicos de homens e mulheres de diferentes maneiras, estimulando ou retardando a migração internacional de mulheres versus homens²⁰.

Da mesma forma, a demanda por trabalho nos países receptores também pode ser específica de gênero, como visto na migração de trabalhadoras domésticas para a América do Norte, Oriente Médio e Europa²¹. Enfatizar a necessidade de incorporar o gênero também influencia a teoria da rede: as primeiras pesquisas que focalizaram a importância das redes para estimular e sustentar a migração de uma área para outra tenderam a enfatizar as redes de homens²². Pesquisas mais recentes mostram que as mulheres têm suas próprias redes com outras mulheres e as utilizam para migrar e se estabelecer em um novo país²³.

Nessa linha, não somente a teoria das migrações, mas o Direito Internacional dos Direitos dos Refugiados deve adotar uma perspectiva feminista. De acordo com Carmem Miguel Juan, a definição de pessoa refugiada prevista na

²⁰ Ibid.

²¹ Ibid.

²² Ibid.

²³ Ibid.

Convenção de 1951, considera unicamente como refugiado, quem é perseguido pelos motivos previstos: perseguição por raça, religião, grupo social, nacionalidade ou opinião política. Não está prevista especificamente a possibilidade de solicitação de refúgio por motivos de perseguição em razão do gênero²⁴.

Por outro lado, as mulheres experimentam maiores obstáculos que os homens para serem reconhecidas como refugiadas, devido ao fato de não reconhecerem suas experiências de perseguição²⁵. Nessa medida, Randall sugere que existe um dilema, entre aumentar *versus* reinterpretar as categorias existentes. Não existe unanimidade quanto à resolução deste dilema. Os que defendem a inserção de uma categoria específica, ou seja gênero, na Convenção de 1951, argumentam que somente com a definição de refugiada seria possível englobar o dano sofrido especificamente por mulheres, reconhecendo esse dano como uma forma de perseguição, uma vez que em muitos casos, a perseguição por motivo de gênero não é reconhecida como um dos motivos previstos na Convenção²⁶.

²⁴ MIGUEL JUAN, Carmem. *Una mirada feminista al derecho internacional de los derechos humanos y al derecho internacional de las personas refugiadas*. Tese (Doutorado em Direito). Programa de Doctorado: Derechos Humanos, Democracia y Justicia Internacional, Universidad de Valencia, p. 442, 2014.

²⁵ Ibid.

²⁶ RANDALL, Melanie. *Refugee Law and State Accountability for Violence against Women: A comparative Analysis of Legal Approaches to Recognizing Asylum Claims Based on Gender Persecution*. *Harvard Women's Law Journal*, vol.25, 2002, p. 281-318. Disponível em: <https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1473162>. Acesso: 20 abr. 2023.

Nessa mesma linha de argumentação, Stevens sustenta que reconhecer o gênero dentro da categoria do refúgio é um imperativo moral e político, e que ao não nomear do que alvo as mulheres como perseguição em razão do gênero, existe o risco de uma invisibilização das vítimas²⁷. Miguel Juan observa que para alguns dos partidários da ideia de incluir perseguição por motivo de gênero na Convenção de 1951 em pé de igualdade com os outros cinco motivos, entendem que quem detém o poder, teme que a separação entre perseguição por motivos de gênero e atos de violência pessoal possa fazer com que qualquer ato de violência privada contra mulheres, possa servir de motivo para um pedido de refúgio²⁸.

Desta forma, reconhecer gênero como um motivo a mais não desfaz a necessidade de expandir a interpretação das categorias existentes no atual marco jurídico, já que devido a discriminação interseccional de que as mulheres são vítimas elas poderão ser perseguidas de maneira simultânea, por diferentes motivos.

Alguns teóricos da migração entendem que as mulheres migrantes, apesar de terem participado intensamente dos fluxos em muitas décadas atrás, ainda

²⁷ STEVENS, Mattie. *Recognizing Gender-Specific Persecution: A Proposal to Add Gender as a Sixth Refugee Category*. *Cornell Journal of Law and Public Policy*, vol. 3, 1993, p. 179-219. Disponível em: <<https://scholarship.law.cornell.edu/cgi/viewcontent.cgi?referer=&httpsredir=1&article=1159&context=cjlp#:&:text=This%20Article%20suggests%20that%20the,recognize%20these%20harms%20as%20persecution>>. Acesso: 20 abr. 2023.

²⁸ MIGUEL JUAN, Carmem. *Una mirada feminista al derecho internacional de los derechos humanos y al derecho internacional de las personas refugiadas*. Op. cit.

são invisíveis às abordagens analíticas. A palavra “invisibilidade” pode ser entendida como a ausência ou uso limitado, no passado, de um enfoque de gênero considerando uma melhor compreensão do fenômeno migratório. As mulheres, nessa perspectiva, eram invisíveis, especialmente em relação à particularidade de sua experiência migratória²⁹.

As teorias mais recentes das redes migratórias, mesmo priorizando o papel dos grupos sociais estratégicos, raramente consideraram as estratificações e os conflitos de gênero presentes no interior dessas redes, ilusoriamente interpretados como espaços onde as decisões são tomadas de forma simétrica e participativa³⁰.

Mesmo quando há a preocupação de aprofundar o tema de gênero por meio de critérios sensíveis ao gênero, as informações e pesquisas disponíveis tem reflexo limitado nos meios de comunicação e na área política³¹. Ainda há uma interferência insignificante na elaboração de políticas públicas, por isso não há uma visibilidade mais forte da migração feminina³².

Anker e Lufkin observam que as barreiras à elegibilidade das mulheres para o *status* de refugiado não estão nas categorias legais do regime de refugiados *per se*, mas na interpretação incompleta e de gênero do direito dos refugiados e na dificuldade de reconhecer e responder ao que autoras chamam de “genderização” da política e do

²⁹ MARINUCCI, Roberto. *Feminization of Migration*. Op. cit.

³⁰ Ibid.

³¹ Ibid.

³² Ibid.

relacionamento das mulheres com o Estado. Simplesmente acrescentar gênero ou sexo aos atuais campos enumerados de perseguição - raça, religião, nacionalidade, opinião política e grupo social - pelo regime de refugiados não resolveria esse problema, nem trataria de casos onde o dano era elemento de “perseguição” exclusivo, ou tenha afetado desproporcionalmente as mulheres³³.

Patrick ilustra essa situação ao trazer dois exemplos em que o governo americano negou refúgio a duas mulheres salvadorenhas, lembrando ainda que existem uma série de casos em que pedidos de refúgio de mulheres foram negados porque o dano foi definido como pessoal, não persecutório³⁴. Olimpia Lazo-Majano, foi repetidamente estuprada, abusada e ameaçada de morte por um sargento dos militares salvadorenhos, se tentasse escapar. Seu marido, que havia fugido de El Salvador, era membro das forças paramilitares, um fato referenciado pelo sargento durante seu abuso, chamando tanto a vítima quanto o marido de “subversivos”³⁵. A opinião da maioria que negou seu asilo nos Estados Unidos, no entanto, afirmou que “tais ações estritamente pessoais não constituem perseguição dentro do significado da

³³ ANKER, Debora H. E.; LUFKIN, Paul T. *Gender and the Symbiosis Between Refugee Law and Human Rights Law*. 2003. Disponível em: <<https://www.migrationpolicy.org/article/gender-and-symbiosis-between-refugee-law-and-human-rights-law/>>. Acesso: 21 jun. 2022.

³⁴ PATRICK, Erin. *Gender –Related persecution and international protection*. Washington: Migration Policy Institute, 2004. Disponível em: <<https://www.migrationpolicy.org/article/gender-related-persecution-and-international-protection>>. Acesso: 21 jun. 2022.

³⁵ Ibid.

Lei”³⁶. Um comentário posterior do tribunal de apelação (que acabou por aprovar sua reivindicação) foi ainda mais longe ao negar a possibilidade de que o comportamento do agressor pudesse ser qualquer coisa que não fosse um estuprador comum: “o registro aqui mostra uma mulher salvadorenha... foi abusada e dominada por um indivíduo puramente por razões sexuais e claramente egocêntricas³⁷.” Em um caso semelhante, outra mulher salvadorenha teve pedido de asilo negado nos Estados Unidos por um tribunal que, nas palavras do estudioso de refugiados Heaven Crawley, “descobriu” que “os motivos do perseguidor para estuprá-la eram diferentes da motivação política por trás da tortura e execução de seus familiares homens, que ela havia sido forçada a testemunhar³⁸.”

Ambos os casos, e muitos outros como eles, refletem uma profunda relutância por parte de muitas autoridades de imigração e outras autoridades do Estado em ver a violência contra as mulheres na mesma perspectiva de outros comportamentos persecutórios. Os pedidos de asilo relacionados com o gênero também são negados, porque a violência contra as mulheres tem sido frequentemente vista como uma norma social nos países de origem e, portanto, como crime pessoal³⁹. Como resultado, é considerada uma categoria muito ampla para resultar em perseguição. A violência que acontece com as mulheres porque elas são mulheres não é vista ou legislada da mesma maneira

³⁶ Ibid.

³⁷ Ibid.

³⁸ Ibid.

³⁹ Ibid.

que, por exemplo, a violência que ocorre com as minorias étnicas devido ao *status* de minoria⁴⁰.

Portanto, a inserção do tema gênero e suas implicações relativamente à condição das mulheres migrantes e refugiadas, tanto nas teorias migratórias, quanto na legislação, é de extrema importância para a reconstrução dos direitos humanos violados dessas mulheres. Por outro lado, é preciso garantir o exercício da cidadania a estas mulheres, sendo uma das formas, a participação no processo de discussão e construção da política migratória.

3.Exercendo a Cidadania: a necessária participação de mulheres migrantes e refugiadas na construção da política migratória

As Nações Unidas, através do Conselho Econômico e Social – ECOSOC têm reafirmado que a incorporação da perspectiva de gênero é uma estratégia aceita mundialmente para promoção da igualdade entre os gêneros e o empoderamento da mulher, constituindo uma iniciativa fundamental para a aplicação plena, efetiva e acelerada da Declaração e Plataforma de Ação de Beijing⁴¹. Ao lado disso, reconhece que existe uma brecha importante entre a política e a prática, e que o aumento das capacidades das Nações Unidas por si só não é suficiente para que se cumpram os compromissos e obrigações que dizem respeito à incorporação da perspectiva de gênero.

⁴⁰ Ibid.

⁴¹ SCHWINN, Simone A. Feminização das migrações internacionais e luta pelo reconhecimento como garantia da igualdade de gênero e direitos humanos das mulheres refugiadas no Brasil: contribuições da teoria de Axel Honneth Op. cit.

Neste cenário, os direitos das mulheres são limitados porque elas são forçadas a viver em um mundo de homens. Essa afirmação é corroborada pelos seguintes dados, obtidos a partir do Relatório *“Progress of the World’s Women 2015-2016: Transforming Economies, Realizing Rights”*, da Onu Mulheres, que aponta que no mundo, há mais desemprego feminino do que masculino, e quando trabalham, as mulheres recebem salários inferiores em tarefas equivalentes; metade das mulheres participam da força de trabalho, em comparação com três quartos dos homens; em média, as mulheres recebem 24% menos do que os homens, sendo que este percentual aumenta quando se trata de mulheres com filhos; as mulheres trabalham em média 2,5 vezes mais em tarefas domésticas e trabalho não remunerado do que os homens; entre os trabalhadores domésticos em todo o mundo 83% são mulheres e quase metade delas não têm direito ao salário mínimo; 75% do emprego das mulheres é informal, em atividades não abrangidas por leis trabalhistas e de proteção social; nas seis instituições econômicas mundiais mais influentes, a representação das mulheres nos conselhos executivos variou entre 4 e 20%⁴².

Ainda, de acordo com o relatório, a igualdade perante a lei é crucial para a igualdade de gênero, mas não é garantia de igualdade na prática. Os direitos das mulheres não podem ser separados das condições políticas, econômicas e sociais mais amplas que moldam os meios de subsistência e as relações sociais⁴³.

⁴² UN WOMEN. *Progress of the World’s Women 2015-2016: Transforming Economies, Realizing Rights*. Op. cit.

⁴³ Ibid.

As leis que estabelecem a igualdade de direitos entre mulheres e homens constituem uma importante base para exigência e alcance de igualdade na prática. Esses instrumentos legais podem constituir um ponto de referência para diferentes iniciativas políticas e culturais, e impulsionar mudanças nas normas e atitudes sociais, bem como nas políticas adotadas. Não obstante, para tornar os direitos das mulheres uma realidade, não basta uma mera reforma jurídica, tendo em vista que a tradução de igualdade perante a lei em resultados equitativos não é automática. Incluindo aqueles países em que foram adotadas leis sobre igualdade de gênero, as desigualdades profundamente arraigadas, a existência de normas sociais discriminatórias e de práticas consuetudinárias prejudiciais, assim como os padrões de desenvolvimento econômico dominantes, podem prejudicar sua aplicação e impedir que tenham efeitos positivos⁴⁴.

Desta forma, para alcançar à igualdade substantiva, necessária a atuação em três esferas que se inter-relacionam, a saber: a erradicação das desvantagens socioeconômicas das mulheres; a luta contra estereótipos, os estigmas e a violência e o fortalecimento do poder de ação, de voz e de participação das mulheres. Portanto, “para garantir os direitos das mulheres é preciso avançar em políticas sociais com perspectiva de gênero, pleno emprego e trabalho decente e políticas macroeconômicas baseadas nos direitos humanos”⁴⁵.

⁴⁴ Ibid.

⁴⁵ ALVES, José E. D. Desafios da equidade de gênero no século XXI. *Revista Estudos Feministas*. Florianópolis: vol. 24, n. 2, p. 629-638, maio-agosto 2016. Disponível em: <<https://periodicos.ufsc.br/index.php/ref/article/view/44610/31761>> Acesso: 10 nov. 2022

Relativamente à participação política das mulheres, entende-se que esta pode ter efeitos positivos sobre as outras esferas, uma vez essa participação pode garantir uma série de direitos a partir de reivindicações legítimas. O direito de organizar-se para tais reivindicações, ao lado do direito de fiscalização, pode impulsionar a garantia de serviços públicos de qualidade, que deem melhor resposta às necessidades das mulheres; o acesso a um conjunto de serviços de qualidade, por sua vez, pode respaldar o direito das mulheres ao trabalho⁴⁶.

Uma das formas de buscar a igualdade de gênero é a incorporação da perspectiva de gênero no processo de políticas públicas, a partir da igualdade de tratamento, igualdade de oportunidades e da transversalidade. Relativamente à igualdade de tratamento, significa a reprodução da grande maioria dos documentos legais de que todos são iguais, não sendo permitida qualquer forma de discriminação⁴⁷.

Em relação à igualdade de oportunidades, a busca é pela superação das limitações do enfoque da igualdade de tratamento centradas na distância entre a realidade e a igualdade enunciada formalmente e a igualdade real. Desta forma, as políticas devem prever a introdução de medidas diferenciadas para mulheres que permitam igualar as oportunidades com os homens, o que significa reconhecer que homens têm maiores oportunidades de

⁴⁶ UN WOMEN. *Progress of the World's Women 2015-2016: Transforming Economies, Realizing Rights*. Op. cit.

⁴⁷ ZAREMBERG, Gisela. *El género em las políticas públicas públicas: redes, reglas y recursos*. México: FLACSO, 2013.

acesso a tratamento, que se traduz em vantagens frente às mulheres. Estas desvantagens não desaparecem pela simples modificação no nível formal de igualdade⁴⁸.

A transversalidade ou *gender mainstreaming* tem por objetivo incorporar a perspectiva de gênero nas políticas públicas, considerando o impacto da ação pública sobre mulheres e homens, assim como a transformação no equilíbrio de poder e distribuição de recursos entre ambos. A ideia desse enfoque, é que a igualdade de gênero esteja inserida de forma permanente na agenda política dos países, e não em ações ou políticas compensatórias e temporais⁴⁹.

Para garantir a transversalidade de gênero nas políticas públicas, nada mais justo que ouvir as próprias mulheres. Em relação às mulheres migrantes e em situação de refúgio, levando em consideração as diferentes dimensões da violência a que estão submetidas, e os diferentes marcadores sociais como etnia, cultura, identidade nacional e religião, é possível afirmar que as limitações de acesso às políticas públicas por parte da população refugiada, tornam-se muito mais graves quando analisadas sob o viés de gênero.

Um exemplo de organização de mulheres migrantes são os coletivos. Em São Paulo, formam a Frente de Mulheres Imigrantes, Refugiadas e Apátridas, a Equipe de Base Warmis - Convergências das Culturas; Rede MILBI; Coletivo Sí, yo puedo; Coletivo Diásporas Africanas; Mulheres independentes. Entre as reivindicações da Frente estão:

⁴⁸ Ibid.

⁴⁹ Ibid.

- Saúde da mulher (tratamento digno e humanizado no atendimento; o respeito às diferenças culturais no momento do atendimento no período da gestação e parto;
- Tratamento de saúde multilíngue nos centros de saúde onde haja maior convergência de mulheres imigrantes);
- Diminuição da violência sobre a mulher (atendimento multilíngue e humanizado nas delegacias da mulher; fim da violência doméstica e sexual;
- Direito de uso de anticoncepcionais a favor do planejamento familiar);
- Dignidade no trabalho (divisão equalizada do trabalho doméstico; remunerações iguais;
- Fim do assédio moral e sexual; condições seguras e dignas de trabalho);
- Imigração (por um mundo sem papéis e sem fronteiras; por uma lei de imigração justa e humana; pelo fim da xenofobia).⁵⁰

Tendo em vista que hoje, no Brasil, está em discussão uma política nacional de migrações, refúgio e apatridia, importante pensar sobre a participação das mulheres nesse

⁵⁰ EQUIPE DE BASE WARMIS. Frente de Mulheres Imigrantes, Refugiadas e Apátridas de São Paulo. 2023. Disponível em: <<https://warmis.org/frentes-de-acao/f-m-i-r-a>>. Acesso: 20 abr. 2023.

debate. O exercício da cidadania para essas mulheres, passa por essa participação, tendo em vista que o direito ao voto não é garantido.

Privar migrantes de sua cidadania afeta e maneira substancial sua condição humana, pois, mesmo recebendo vistos de residência e trabalho – que costumam ser provisórios – encontram grandes dificuldades de integração na vida social e política. Se a nacionalidade está associada a pertencimento, a cidadania se associa a direitos e obrigações e, dessa forma, o horizonte de uma sociedade realmente democrática e igualitária exige retomar um dos critérios menos utilizados pelos Estados: o lugar de residência. Este lugar tem outorgado – inclusive em diversas legislações – direitos, mas ainda distante de uma noção de democracia como governo de todos aqueles que vivem juntos⁵¹

Sendo assim, para que uma política migratória seja realmente para migrantes, especialmente para mulheres, deve contemplar a transversalidade de gênero, a partir da constatação do desrespeito ao reconhecimento das mulheres migrantes e em situação de refúgio, pois este é um caminho necessário para alcançar a igualdade substancial entre gêneros no campo do refúgio.

⁵¹ GRIMSON, Alejandro. *Doce equívocos sobre las migraciones*. Nueva Sociedad, n. 233, p.34-43, maio 2011. Disponível em: <http://nuso.org/media/articles/downloads/3773_1.pdf>. Acesso: 16 out. 2022.

Conclusão

A chamada feminização das migrações é um fenômeno que coloca os direitos humanos das mulheres (e sua violação) em evidência. No percurso migratório, as mulheres enfrentam uma série de situações inerentes a sua condição de mulher e migrante, tendo em vista os estereótipos de gênero a que estão submetidas. Assim, a incorporação do tema gênero nas migrações internacionais, pode levar a uma (re)construção dos direitos humanos das mulheres migrantes e em situação de refúgio.

Defende-se aqui o recorte de gênero nas políticas migratórias como forma de buscar a igualdade para mulheres migrantes e em situação de refúgio. Tendo em vista que, no campo dos estudos de gênero, se advoga pela transversalidade de gênero nas políticas públicas, uma vez que as consequências das ações estatais sobre mulheres e homens são diferentes, entende-se que apesar de no contexto migratório, sobretudo em situações de refúgio, as vulnerabilidades serem intrínsecas à condição de pessoa refugiada, as consequências das políticas nessa área também têm reflexos distintos sobre as mulheres.

Tendo em vista que a ideia de cidadania remete à participação, é de extrema importância, tendo em vista as demandas das mulheres migrantes e em situação de refúgio, que elas participem da discussão e construção da política migratória. É necessário, portanto, que se construam espaços de participação, para que suas demandas possam ser ouvidas e incorporadas à política.

Referências Bibliográficas

SCHWINN, Simone A. *Feminização das migrações internacionais e luta pelo reconhecimento como garantia da igualdade de gênero e direitos humanos das mulheres refugiadas no Brasil: contribuições da teoria de Axel Honneth*. Tese (Doutorado em Direito). Programa de Pós Graduação em Direito – Mestrado e Doutorado, Universidade de Santa Cruz do Sul, p. 267, 2019.

MARINUCCI, Roberto; MILESI, Rosita. Migrações internacionais: em busca da cidadania universal. *Sociedade em Debate*, v. 11, n. 1, 2005, p. 13-37.

LISBOA, Teresa Kleba. Gênero e Migrações: trajetórias globais, trajetórias locais de trabalhadoras domésticas. *REHMU- Revista Interdisciplinar da Mobilidade Humana*. Ano XIV, n. 26 e 27, 2006.

KRZESLO, Estelle. *Migrations et parcours d'exil: les femmes s'imposent*. *REHMU- Revista Interdisciplinar da Mobilidade Humana*. Ano XV, n. 29, 2007. REHMU.

MARINUCCI, Roberto. Feminization of Migration? *REHMU- Revista Interdisciplinar da Mobilidade Humana*. Ano XV, n. 29, 2007.

UNFPA. *Fondo de Población de las Naciones Unidas. Cinco motivos por los que la migración es una cuestión feminista*. 2018.

UN WOMEN. *Progress of the World's Women 2015-2016: Transforming Economies, Realizing Rights*. 2015.

BOYD, Monica; GRIECO, Elizabeth. *Women and Migration: Incorporating Gender into International Migration Theory*. 2003.

MIRANDA, Joana; HORTA, Ana P. B. (orgs). *Migrações e género: espaços, poderes e identidades*. Mundos Sociais: Lisboa, 2014.

MIGUEL JUAN, Carmem. *Una mirada feminista al derecho internacional de los derechos humanos y al derecho internacional de las personas refugiadas*. Tese (Doutorado em Direito). Programa de Doctorado: Derechos Humanos, Democracia y Justicia Internacional, Universidad de Valencia, p. 442, 2014.

RANDALL, Melanie. *Refugee Law and State Accountability for Violence against Women: A comparative Analysis of Legal Approaches to Recognizing Asylum Claims Based on Gender Persecution*. *Harvard Women's Law Journal*, vol.25, 2002, p. 281-318.

STEVENS, Mattie. *Recognizing Gender-Specific Persecution: A Proposal to Add Gender as a Sixth Refugee Category*. *Cornell Journal of Law and Public Policy*, vol. 3, 1993, p. 179-219.

ANKER, DebraH E.; LUFKIN, Paul T. *Gender and the Symbiosis Between Refugee Law and Human Rights Law*. 2003.

PATRICK, Erin. *Gender –Related persecution and international protection*. Washington: Migration Policy Institute, 2004.

ALVES, José E. D. Desafios da equidade de gênero no século XXI. *Revista Estudos Feministas*. Florianópolis: vol. 24, n. 2, p. 629-638, maio-agosto 2016.

ZAREMBERG, Gisela. *El género em las políticas públicas públicas: redes, reglas y recursos*. México: FLACSO, 2013.

GRIMSON, Alejandro. *Doce equívocos sobre las migraciones*. *Nueva Sociedad*, n. 233, p.34-43, maio 2011.

Migração, Gênero e Raça: mulheres negras migrantes e o acesso à cidadania e aos direitos trabalhistas, sociais e políticos na cidade de Curitiba/PR

Tatyana Scheila Friedrich*
Gessica de Medeiros Santos**

Introdução

O presente capítulo¹ foi desenvolvido através do grupo de pesquisa NUPESUL Núcleo de Pesquisa em Direito do Mercosul – e Sul Global, e pretende analisar como ocorre o acolhimento de mulheres migrantes no Brasil e o acesso à cidadania e aos direitos básicos no âmbito das garantias jurídicas trabalhistas, sociais e políticas, bem como estudar a relação existente entre as diferentes nacionalidades e a ocupação dessas mulheres no mercado de trabalho, realizando inicialmente o estudo acerca da desvalorização do trabalho de mulheres negras no Brasil para compreender a inserção dessas mulheres migrantes no país a partir de suas nacionalidades e do estudo interseccional de gênero, migração e raça.

* Doutora em Direito pela Universidade Federal do Paraná (UFPR). Pós-doutorada na *Fordham University, NY*. Líder do Núcleo de Pesquisa em Direito do Mercosul – NUPESUL – e Sul Global.

** Graduada em Direito pela Universidade Federal do Paraná (UFPR). Mestranda em Direito pela Universidade Federal do Paraná (UFPR). Pesquisadora do Núcleo de Pesquisa em Direito do Mercosul – NUPESUL – e Sul Global.

¹ SANTOS, Gécica de Medeiros. *Migração, gênero e raça: mulheres negras migrantes e o acesso a direitos trabalhistas, sociais e políticos na cidade de Curitiba/PR*. 36 f. Trabalho de Conclusão de Curso (Bacharel em Direito). Universidade Federal do Paraná – UFPR, Curitiba, 2022. Disponível em: <<https://acervodigital.ufpr.br/handle/1884/77065>> Acesso em: 19 fev 2023.

As mulheres imigrantes vem para o Brasil por motivações diversas e se deparam com uma realidade muito excludente. Mulheres migrantes negras possuem menos acesso à educação, moradia, saúde e trabalho, demonstrando que as desigualdades perpetuadas pelo sistema de dominação capitalista e patriarcal oferecem poucas possibilidades para essas mulheres, sendo necessário, portanto, o estudo interseccional e a análise das ocupações para propor políticas públicas efetivas de inclusão na sociedade².

A partir da análise acerca dos espaços que a mulher negra tem ocupado na sociedade brasileira, serão apresentados dados locais da cidade de Curitiba/PR para demonstração da imigração de mulheres haitianas, venezuelanas e de países africanos, e de como sua procedência define o acesso à cidadania, observando-se que, além das diversas outras dificuldades decorrentes de fatores referentes à migração, origem, acesso à língua, à inclusão social, à justiça, à participação política e a recursos básicos, tais como documentos e escolaridade válida no Brasil, os fatores raça, etnias e gênero são determinantes para a ocupação dessas mulheres imigrantes.

1. Migração, gênero e raça

Inicialmente, é necessário observar que, apesar das significativas mudanças para a promoção de direitos com

² DORNELAS, Paula. D.; RIBEIRO, Roberta G. N. *Mulheres Migrantes: invisibilidade, direito à nacionalidade e a interseccionalidade nas políticas públicas*. O Social em Questão - Ano XXI, n. 41, p. 247-264, 2018. Disponível em: <http://osocialemquestao.ser.puc-rio.br/media/OSQ_41_art_11_Dornelas_Ribeiro.pdf>. Acesso em: 25 abr 2022.

a implementação da Lei 13.445/2017 (Lei de Migração)³, ainda se sustenta uma realidade na qual a mulher migrante negra é vulnerável às violências patriarcal, xenófoba e racista.

A interseccionalidade entre migração, gênero e raça nos permite compreender as especificidades de uma migração sujeita a diversos elementos sociais que são impostos devido a diversos fatores, os quais importam para o presente estudo. Segundo Patricia Hill Collins e Sirma Bilge, a interseccionalidade é uma “ferramenta analítica” comumente utilizada por acadêmicos e militantes para identificar os problemas da sociedade, categorizando as relações sociais em eixos como raça, gênero e classe, a fim de potencializar as discussões e as atuações dos movimentos sociais em prol da diminuição das desigualdades⁴.

Desse modo, considerando que vivemos em uma sociedade desigual entre homens e mulheres, o estudo migratório deve contemplar a perspectiva de gênero. O gênero, enquanto uma construção social e estruturante, influencia em vários aspectos da vida em sociedade e nas posições sociais. O fenômeno migratório está inserido nessa lógica, perpetuando violências contra as mulheres migrantes, que são as mais vulneráveis⁵.

³BRASIL. *Lei 13.445, de 24 de maio de 2017. Institui a Lei de Migração*. Planalto, Brasília, DF, 24 mai. 2017. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/l13445.htm>. Acesso em: 22 abr 2022.

⁴ COLLINS, Patricia Hill; BILGE, Sirma. *Interseccionalidade*. Tradução Rane Souza. 1. ed. São Paulo: Boitempo, 2020. Disponível em: <<http://www.ser.puc-rio.br/2-COLLINS.pdf>>. Acesso em: 08 mai 2022. p. 8.

⁵CASARIL, Fernanda. *Violência em trânsito na América Latina e Caribe: a situação das mulheres migrantes durante o trajeto migratório*. 2019. 196

É necessário entender a migração de mulheres enquanto um “conjunto social complexo”⁶. A mulher migrante tem motivações subjetivas e individuais, influenciadas por imposições sociais que ultrapassam apenas o ser mulher. Nesse caso, a migração apresenta uma especificidade a partir do olhar para o gênero, permitindo compreender as diversas formas de violência e opressão que marcam a vidas das mulheres no processo migratório⁷. Destaca-se que, no processo migratório, deve ser considerado o acolhimento das mulheres no país de destino, cujas relações sociais estruturalmente impostas também vão determinar sua posição social naquele lugar.

Ao analisar a inserção de migrantes nos países de destino, a política migratória poderá determinar os direitos sociais como o de trabalho e moradia⁸. No entanto, os fatores de gênero prejudicam a inserção dessas mulheres ao colocá-las em posições associadas à dependência de familiares, impossibilitando que tenham acesso a seus próprios direitos⁹. Para as mulheres migrantes, comumente são reservados empregos com baixíssimas remunerações e sem proteção aos seus direitos, como por exemplo os trabalhos relacionados aos cuidados, o trabalho doméstico, industrial têxtil, nos quais verificam-se a falta de amparo a essas trabalhadoras¹⁰.

f. Dissertação (Mestrado em Direito) - UFPR, Curitiba, 2019. Disponível em: <<https://acervodigital.ufpr.br/handle/1884/60850>>. Acesso em: 19 fev 2023. p. 40-42.

⁶ Ibid, p. 43.

⁷ Ibid.

⁸ Ibid, p. 49.

⁹ Ibid.

¹⁰ Ibid, p. 49-50.

Além da perspectiva de gênero, é fundamental que os estudos dos processos migratórios também estejam associados ao fator raça. O recorte de raça nos permite compreender como se dá a inserção das mulheres migrantes que, devido às suas nacionalidades, sofrem as influências da estrutura patriarcal e racista da nossa sociedade, sendo, dessa forma, triplamente afetadas pelo sistema que reproduz as desigualdades sociais.

Segundo Lélia Gonzalez, não importa o quão qualificada seja uma mulher negra, ela sempre será preterida em processos em que são exigidos “educação” e “boa aparência”¹¹. Essas características são muitas vezes associadas às mulheres brancas, e, para as mulheres imigrantes, a falta de acesso à língua do país acolhedor dificulta ainda mais a inserção dessas mulheres, que são julgadas como incapazes e sem conhecimento, mas que na realidade possuem domínio de várias línguas, como o francês/creole, no caso das haitianas, e o espanhol, no caso das venezuelanas, além de possuírem uma bagagem cultural diferenciada.

O julgamento se torna mais enfático sobre as mulheres imigrantes negras pois o racismo é um dos fatores estruturantes da nossa sociedade e cria mecanismos sociais para discriminar de forma sistêmica e produzir desigualdades raciais¹². Nesse sentido, a interseccionalidade

¹¹ GONZALEZ, Lélia. *Por um feminismo afro-latino-americano: ensaios, intervenções e diálogos*. Organização Flavia Rios, Márcia Lima. 1. ed. Rio de Janeiro: Zahar, 2020. p. 41.

¹² ALMEIDA, Silvio Luiz de. *Racismo estrutural*. Feminismos Plurais/ coordenação de Djamila Ribeiro. São Paulo: Sueli Carneiro; Pólen, 2019. Disponível em: <https://blogs.uninassau.edu.br/sites/blogs.uninassau.edu.br/files/anexo/racismo_estrutural_feminismos_-_sil-

de migração e raça permite compreender o fenômeno migratório de pessoas que são racialmente identificadas e se inserirem no contexto das desigualdades raciais no Brasil.

Neste capítulo, para compreendermos o acesso a direitos e à cidadania de imigrantes, a partir da análise acerca dos espaços que a mulher negra tem ocupado na sociedade brasileira, será dado destaque à interseccionalidade de migração, gênero de raça, tendo como base as nacionalidades de mulheres imigrantes haitianas, venezuelanas e de países africanos.

1.1 O trabalho das mulheres negras no Brasil

Lélia Gonzalez¹³, ao analisar o modelo de produção capitalista que foi formado no sistema socioeconômico brasileiro, destaca a “massa marginal”, a qual não coincidentemente, corresponde às mulheres e à população negra, os quais assumem os papéis de desemprego e subemprego, constituindo-se enquanto maioria dos trabalhadores que buscam atividades terciárias de baixa remuneração e maioria sem ocupação. A partir da manutenção dessa massa à “não funcionalidade”¹⁴, evidencia-se os problemas na “integração dos sistemas” que “determinam padrões específicos de integração social”¹⁵. É nesse contexto que também se insere o mito da democracia racial¹⁶.

vio_luiz_de_almeida.pdf >. Acesso em: 25 abr. 2023.

¹³ GONZALEZ, Lélia. Op. cit., p. 27.

¹⁴ Ibid, p. 29.

¹⁵ Ibid, p. 30.

¹⁶ Ibid.

Atualmente ainda se verificam resquícios do passado escravocrata nas relações sociais¹⁷. No Brasil, é evidente a histórica inserção das mulheres negras no emprego doméstico, o qual foi notoriamente marcado pela precarização, exploração e informalidade¹⁸, minimizando o fato de que as tarefas relacionadas ao cuidado são a base da sociedade e do sistema econômico que é sustentado principalmente por mulheres negras¹⁹. O trabalho doméstico assumiu o caráter formal apenas recentemente, a partir da Proposta de Emenda Constitucional n. 72 de 2 de abril de 2013, a qual ampliou e regulamentou os direitos trabalhistas das trabalhadoras domésticas²⁰.

Observa-se que o acesso ao trabalho tem se tornado essencial para a inserção social de imigrantes e sua emancipação²¹. Nesse sentido, as mulheres imigrantes se inserem nesse contexto brasileiro em que as relações sociais e de trabalho são determinadas por imposições sociais de gênero e raça, as quais se somam, ainda, os demais fatores

¹⁷ LIMA, Márcia; PRATES, Ian. Emprego doméstico e mudança social Reprodução e heterogeneidade na base da estrutura ocupacional brasileira. *Tempo Social, revista de sociologia da USP*. v. 31, n. 2, p. 149-172, 2019. Disponível em: <<https://www.scielo.br/j/ts/a/mZtFVwnF8twnKKwnD9FhZnG/?lang=pt>>. Acesso em: 05 abr. 2022. p. 151.

¹⁸ Ibid, p. 155-159.

¹⁹ Ibid, p. 150.

²⁰ Ibid.

²¹ POMPEU, Gina. V. M.; SOUSA, Jackeline. R. e. O enfoque das capacidades e a responsabilidade social empresarial na promoção do acesso ao trabalho do migrante no Brasil. *Revista Jurídica Luso-Brasileira*, ano 5, n. 5, p. 643-693, 2019. Disponível em: <https://www.cidp.pt/revistas/rjlb/2019/5/2019_05_0643_0693.pdf>. Acesso em: 12 abr. 2022. p. 646.

decorrentes da imigração. A seguir, os dados analisados no presente capítulo evidenciam os trabalhos relacionados ao cuidado ocupados por mulheres imigrantes negras.

1.2. Imigração e ocupações que sustentam a base da sociedade brasileira: dados que revelam a ocupação de mulheres imigrantes negras no mercado de trabalho em Curitiba/PR

De acordo com o Relatório Anual de Imigração e Refúgio no Brasil, do ano de 2019²², o rendimento médio auferido é um dos elementos importantes para o estudo estrutural do mercado de trabalho²³. Segundo dados do Observatório das Migrações Internacionais (OBMigra)²⁴, em 2018, retrata-se que os países, dentre os selecionados, cujas nacionalidades auferem os menores rendimentos médios são da África (Serra Leoa, Gâmbia, Togo, Senegal, Benin, Gana, Guiné Bissau e Guiné) e do continente

²²CAVALCANTI, Leonardo; OLIVEIRA, Tadeu de; MACEDO, Marília de. *Imigração e Refúgio no Brasil. Relatório Anual 2019. Série Migrações*. Observatório das Migrações Internacionais; Ministério da Justiça e Segurança Pública/Conselho Nacional de Imigração e Coordenação Geral de Imigração Laboral. Brasília, DF: OBMigra, 2019. Disponível em: <<https://portaldeimigracao.mj.gov.br/pt/dados/relatorios-a>>. Acesso em: 19 fev. 2023.

²³ SIMÕES, André; CAVALCANTI, Leonardo; PEREDA, Lorena. Movimentação do trabalhador migrante no mercado de trabalho formal. In: CAVALCANTI, Leonardo; OLIVEIRA, Tadeu de; MACEDO, Marília de. *Imigração e Refúgio no Brasil. Relatório Anual 2019. Série Migrações*. Observatório das Migrações Internacionais; Ministério da Justiça e Segurança Pública/Conselho Nacional de Imigração e Coordenação Geral de Imigração Laboral. Brasília, DF: OBMigra, p. 50-72, 2019. p. 65.

²⁴ Ibid, p. 67.

americano (Haiti e Venezuela), de modo que, do outro lado, as nacionalidades cujos cidadãos auferem os maiores rendimentos são em sua maioria da Europa²⁵.

Outro relatório importante para o presente estudo é o Relatório Anual do OBMigra, de 2021²⁶, que reúne dados referente “a feminização das migrações no Brasil: a inserção laboral das mulheres imigrantes” de 2011 a 2020²⁷. A partir de 2013, observou-se um crescente um número de mulheres haitianas no Brasil, e a partir de 2015, o país teve também a forte presença de venezuelanas, mudando a realidade das migrações no Brasil, o que exige uma leitura a partir da perspectiva de gênero, tendo em vista que em boa parte da última década os homens representavam a maior parte das migrações²⁸.

O estudo de Tonhati e Pareda analisa o processo de feminização das migrações, incluindo a inserção laboral das mulheres imigrantes no país²⁹. Destaca-se a crescente

²⁵ Ibid.

²⁶ CAVALCANTI, Leonardo; OLIVEIRA, Tadeu de; SILVA, Bianca G. *Relatório Anual 2021 – 2011-2020: Uma década de desafios para a imigração e o refúgio no Brasil. Série Migrações*. Observatório das Migrações Internacionais; Ministério da Justiça e Segurança Pública/Conselho Nacional de Imigração e Coordenação Geral de Imigração Laboral. Brasília, DF: OBMigra, 2021. Disponível em: <<https://portaldeimigracao.mj.gov.br/pt/dados/relatorios-a>>. Acesso em: 19 fev. 2023.

²⁷ TONHATI, Tânia; PEREDA, Lorena. A feminização das migrações no Brasil: a inserção laboral das mulheres imigrantes (2011-2020). In: CAVALCANTI, Leonardo; OLIVEIRA, Tadeu de; SILVA, Bianca G. *Relatório Anual 2021 – 2011-2020: Uma década de desafios para a imigração e o refúgio no Brasil. Série Migrações*. Observatório das Migrações Internacionais; Ministério da Justiça e Segurança Pública/Conselho Nacional de Imigração e Coordenação Geral de Imigração Laboral. Brasília, DF: OBMigra, p. 155-183, 2021.

²⁸ Ibid p. 155-156.

²⁹ Ibid, p. 155.

imigração de haitianas e venezuelanas, apresentando alta na segunda metade da década analisada no estudo³⁰. Entre 2011 e 2020, o Paraná foi o segundo estado que mais recebeu mulheres imigrantes, com 23.695 registros, atrás apenas de São Paulo³¹. As mulheres imigrantes recebem menos que os homens imigrantes e, além disso, durante a primeira onda de COVID-19, elas também sofreram com o desemprego³².

As trabalhadoras imigrantes haitianas e as venezuelanas estão entre as dez nacionalidades que possuem os menores rendimentos médios, além das mulheres de origem dos seguintes países da África: São Tomé e Príncipe, Níger, Serra Leoa, Togo, Somália e Senegal³³. As imigrantes da Guiana e Bangladesh também estão entre as dez menos remuneradas no mercado formal de trabalho³⁴. Fica evidente que mulheres negras imigrantes recebem menos que homens, também da mesma nacionalidade, e mulheres de origem dos países europeus.

A partir da análise dos dois relatórios que fornecem dados do OBMigra, coletou-se dados do Serviço de Análise de Dados de Inteligência, do Departamento da Polícia Federal, acerca da ocupação profissional de mulheres imigrantes e refugiadas que representam as nacionalidades que auferem os menores rendimentos

³⁰ Ibid, p. 155-156.

³¹ Ibid, p. 166-167.

³² Ibid, p. 170.

³³ Ibid, p. 181.

³⁴ Ibid.

médios em Curitiba. Considerando a maior presença de mulheres haitianas e venezuelanas na cidade de Curitiba, coletou-se³⁵:

Entre os anos de 2018 e 2020, o número de haitianas totalizou 699, e o número de venezuelanas totalizou 1.633. Das 2.332 mulheres imigrantes, 227 haitianas declararam estar sem ocupação e 337 venezuelanas declararam estar sem ocupação. Dentre os demais registros acerca das ocupações das mulheres haitianas, 249 concentram-se entre as cozinheiras, mordomas, camareiras, garçonetes, empregada de casa comercial, vendedora ambulante, e outros setores do comércio, padaria, açougueira, e demais setores da produção de alimentos, prendas domésticas (lides do lar), cabeleireira, costureira, porteira, zeladoras, faxineiras e empregadas de limpeza, ou empregadas domésticas, e outras ocupações não classificadas. Referente às ocupações das mulheres venezuelanas, 652 concentram-se entre as prendas domésticas (lides do lar), professoras, vendedoras ou empregadas de casa comercial, cozinheiras, mordomas, camareiras, cabeleireiras, administradoras, economistas, enfermeiras, secretárias, recepcionistas, empregadas de escritório, porteiras, zeladoras, faxineiras, empregadas de limpeza, empregadas domésticas, outra ocupação não classificada³⁶.

Apesar de essenciais, essas ocupações tendem a ser consideradas como de segunda importância, carecendo de proteção a essas trabalhadoras. Portanto, é possível verificar

³⁵ BRASIL, MINISTÉRIO DA JUSTIÇA. *Departamento da Polícia Federal. Serviço de análise de dados de inteligência*. Brasil, 2021. Não publicado.

³⁶ Ibid.

a relação entre a nacionalidade de uma mulher migrante no Brasil e a ocupação profissional, e por consequência seus rendimentos auferidos. A nacionalidade da mulher migrante será determinante para ocupar os espaços na sociedade brasileira.

Desse modo, a partir dos dados observados, evidencia-se a desvalorização profissional das mulheres migrantes haitianas e venezuelanas em funções profissionais que são essenciais e base da sociedade brasileira, porém são as menos remuneradas.

As dificuldades impostas a essas mulheres na cidade de Curitiba, intensificadas devido aos fatores como a cor/raça, etnias, o acesso a língua, escolaridade válida no Brasil e falta de recursos básicos como documentos, dentre diversos outros fatores, impedem sua efetiva inclusão no mercado de trabalho e na sociedade, colocando-as nos espaços de maiores vulnerabilidades.

2. Acesso à cidadania e direitos trabalhistas, sociais e políticos

O caso do Moise Kabagambe, refugiado congolês, no Rio de Janeiro em 2022, brutalmente assassinado por cobrar o pagamento que lhe era devido referente à prestação de serviço do quiosque na Barra da Tijuca em que prestava serviços de atendente, chocou o país ao escancarar a violência racista e xenofóbica que os imigrantes vivem cotidianamente no Brasil³⁷.

³⁷ G1 Rio. *Moïse Kabagambe: O que se sabe sobre a morte do congolês no Rio*. G1 Rio, publicado em: 31 jan. 2022. Disponível em: <<https://g1.globo.com/rj/rio-de-janeiro/noticia/2022/01/31/moise-kabamgabe-o->

A migração passou a ser percebida pela legislação brasileira sob o viés emancipatório e a partir de uma concepção cidadã com a Lei de Migração³⁸, pautada pelos princípios da universalidade, indivisibilidade e interdependência dos direitos humanos³⁹.

O repúdio à xenofobia e ao racismo ganhou importância com o advento da lei⁴⁰, demonstrando a preocupação do legislador em caracterizar a migração com fatores de raça e etnias, que impactam o cotidiano dos não nacionais nos processos de acolhida no país.

No entanto, é possível observar que até hoje o país carrega vestígios de herança xenofóbica⁴¹, pois impossibilita, por meio de instrumentos sociais, a plena inclusão e o acolhimento humanitário de imigrantes. O país “educado” e “acolhedor”, como é conhecido o Brasil mundo afora, acaba se revelando hostil quando se trata de imigrantes de nacionalidades como a haitiana, venezuelana e de países africanos. A partir disso, é

-que-se-sabe-sobre-a-morte-do-congoles-no-rio.shtml>. Acesso em: 12 abr. 2022.

³⁸ FRIEDRICH, Tatyana S. Seção I – Disposições gerais. In: FRIEDRICH, Tatyana S.; SOUZA, Isabella L. T. S. de; CRUZ, Taís V. *Comentários à Lei 13.445/2017: a Lei de Migração*. Porto Alegre, RS: Editora Fi, p. 19-23, 2020. Disponível em: <<https://www.editorafi.org/15comentarios>>. Acesso em: 30 abr. 2022. p. 19.

³⁹ GRAJZER, Deborah. Seção II – Dos Princípios e Garantias. Art. 3º. In: FRIEDRICH, Tatyana S.; SOUZA, Isabella L. T. S. de; CRUZ, Taís V. *Comentários à Lei 13.445/2017: a Lei de Migração*. Porto Alegre, RS: Editora Fi, p. 26-47, 2020. Disponível em: <<https://www.editorafi.org/15comentarios>>. Acesso em: 30 abr. 2022. p. 26.

⁴⁰ Ibid, p. 26.

⁴¹ Ibid, p. 27.

necessário o entendimento de como se dá a aplicação da Lei de Migração e como os fatores racismo estrutural, xenofobia, e nesse estudo também o recorte de gênero, impactam a vida dos imigrantes.

É importante salientar que as políticas públicas de inclusão e acolhimento de imigrantes e pessoas refugiadas são exigências colocadas pela Lei de Migração ao Estado enquanto provedor de políticas públicas⁴², a fim de garantir os direitos fundamentais e a dignidade da pessoa humana⁴³. A postura ativa do Estado para a garantia dos direitos fundamentais, sociais e políticos é essencial para a redução das desigualdades e da violência xenófoba e racista que muitos imigrantes vivenciam.

Além disso, verifica-se a previsão expressa da inclusão social, laboral e produtiva do migrante por meio de políticas públicas na Lei de Migração, art. 3º, inciso X⁴⁴. No entanto, ainda se evidencia a violação dos direitos trabalhistas das mulheres imigrantes, as quais são submetidas a grandes jornadas de trabalho e muitas vezes residem nas casas em que trabalham, tendo em vista as dificuldades de moradia e documentação regularizada⁴⁵.

⁴² POMPEU, Gina. V. M.; SOUSA, Jackeline. R. e. Op. cit., p. 649.

⁴³ Ibid, p. 646.

⁴⁴ GRAJZER, Deborah. Op. cit, p. 31.

⁴⁵ SANTOS, Mylena F.; FETZNER, Andréa. P. Mulheres Migrantes: *Invisibilidade no Processo Migratório e Dificuldade de Inserção no Mercado de Trabalho Decente Brasileiro*. Seminário Internacional Demandas Sociais e Políticas Públicas na Sociedade Contemporânea - UNISC, Santa Cruz do Sul, p. 1-20, 2019. Disponível em: < <https://online.unisc.br/acadnet/anais/index.php/sidspp/article/view/19583/0>>. Acesso em: 12 abr. 2022. p. 8.

Ainda, sua situação vulnerável impede que elas tenham acesso ou até mesmo conhecimento dos próprios direitos. As mulheres imigrantes são as mais afetadas pelos acidentes de trabalho e doenças mentais, resultado das condições precárias de trabalho⁴⁶.

Verifica-se, portanto, a importância de fiscalizar as regras trabalhistas no tocante à parcela de mulheres migrantes, pois são as que mais assumem trabalhos relacionados aos cuidados e são vítimas de um processo de exploração marcado por condições precárias de trabalho em detrimento dos seus direitos trabalhistas.

2.1 O acesso às políticas públicas sociais

Os imigrantes ocupam, nas palavras de Caroline Oliveira o “não-lugar de uma presença não integrada”⁴⁷, pois os mecanismos institucionais que dificultam a inserção social do migrante implica no não reconhecimento enquanto cidadãos e nas restrições de direitos políticos que retratam a invisibilização e a falta de representação de suas pautas nos espaços de proposição de políticas públicas.

O art. 120 da Lei de Migração menciona como se efetivará a política pública migratória, a partir da

⁴⁶ LEITE, Marcia de P.; SILVA, Sandra R. A.; GUIMARÃES, Pilar C. O Trabalho na Confecção em São Paulo: as novas formas da precariedade. *Caderno CRH*, v. 30, n. 79, p. 51-68, 2017. Disponível em: <<https://www.scielo.br/j/ccrh/a/7N4ddYKK3JR95wBGBQz9tWM/?lang=pt>>. Acesso em: 01 abr. 2020. p. 58.

⁴⁷ OLIVEIRA, Caroline Godoi de Castro. *Conversas com refugiados: interações de um campo social heterotópico*. 175 f. Dissertação (Mestrado em Direito) - UFPR, Curitiba, 2019. Disponível em: <<https://acervodigital.ufpr.br/handle/1884/61874>>. Acesso em: 24 fev. 2023. p. 104.

cooperação com os estados, Distrito Federal e municípios. No entanto, não há uma regulamentação ampliada que prevê uma política efetiva que contemple as características específicas dos imigrantes⁴⁸.

Observa-se que muitos equipamentos públicos municipais não são pensados para atender as demandas dos imigrantes, devido à língua e à documentação exigida. No caso da cidade de Curitiba, a partir da Audiência Pública realizada pela Comissão de Direitos Humanos da Câmara Municipal de Curitiba⁴⁹, de iniciativa da vereadora Carol Dartora (PT), no dia 31 de março de 2022, relatou-se diversas dificuldades de acesso dos imigrantes às políticas sociais. Além disso, apesar de o Paraná ser um dos estados do país que mais recebe imigrantes⁵⁰, que em sua maioria se concentram em Curitiba e Região Metropolitana, não há sequer um Conselho Municipal voltado para as políticas públicas de inserção dos imigrantes na localidade⁵¹.

⁴⁸ FRIEDRICH, Tatyana S. Seção II – Dos Princípios e das Garantias. In: FRIEDRICH, Tatyana S.; SOUZA, Isabella L. T. S. de; CRUZ, Taís V. *Comentários à Lei 13.445/2017: a Lei de Migração*. Porto Alegre, RS: Editora Fi, p. 24-25, 2020. Disponível em: <<https://www.editorafi.org/15comentarios>>. Acesso em: 30 abr. 2022.

⁴⁹ CÂMARA MUNICIPAL DE CURITIBA. *Audiência Pública: Políticas Públicas para Imigrantes e Refugiados em Curitiba - Iniciativa: Ver^a Carol Dartora*. Youtube, 31 mar 2022. Disponível em: <<https://www.youtube.com/watch?v=nkGekfBY0kw>>. Acesso em: 22 abr. 2022.

⁵⁰ KRUSE, Tulio. Paraná é o estado brasileiro que mais recebeu imigrantes da Venezuela: Um a cada seis migrantes interiorizados desde 2018 estão em cidades paranaenses. Veja, publicado em: 23 jan 2022. Disponível em: <<https://veja.abril.com.br/brasil/parana-e-o-estado-brasileiro-que-mais-abriga-venezuelanos-expatriados/>>. Acesso em: 22 abr. 2022.

⁵¹ CÂMARA MUNICIPAL DE CURITIBA. Op. cit.

Apenas a partir do ano de 2021 a preocupação com a implementação de políticas públicas municipais de migração passou a ser pautada na Câmara Municipal de Curitiba, com proposições que sugerem à Prefeitura a criação do Conselho Municipal para Imigrantes e Refugiados no município de Curitiba⁵², bem como a sugestão ao Executivo municipal para a realização de levantamento de dados de organizações da sociedade civil e organizações não governamentais do município que atuam socialmente na pauta dos imigrantes e pessoas refugiadas⁵³, todas de iniciativa da vereadora Carol Dartora. Apesar de aprovadas as proposições na casa legislativa, ainda não foram implementadas pelo Poder Executivo.

As dificuldades de acesso à moradia determinam que imigrantes residam em ocupações irregulares na região metropolitana, regiões comumente abandonadas pelo poder público que não oferece a infraestrutura urbana necessária, como rede de esgoto, energia elétrica e asfalto. Para que os imigrantes possam acessar o programa Minha Casa Minha Vida, por exemplo, a Caixa Econômica Federal exige comprovação de no mínimo dois anos de moradia, visto permanente e Registro Nacional Migratório (RNM)⁵⁴.

A educação também é um direito social garantido ao imigrante⁵⁵ e, nesse sentido, a Universidade Federal do

⁵² Câmara Municipal de Curitiba, proposições n. 205.00147.2022 e n. 201.00088.2021.

⁵³ Câmara Municipal de Curitiba, proposição n. 203.00558.2021.

⁵⁴ GRAJZER, Deborah. Op. cit, p. 32.

⁵⁵ Ibid, p. 33.

Paraná (UFPR), tem incentivado o ingresso de migrantes em condição de refugiado ou com visto humanitário na Universidade por meio de abertura de edital específico voltado para o reingresso de imigrantes que possuem dificuldades para enfrentar os editais gerais devido a documentação exigida, foi uma conquista muito importante da comunidade acadêmica, resultado do desenvolvimento de projetos através do Programa Política Migratória e Universidade Brasileira da UFPR⁵⁶.

O acesso à saúde também é um direito social básico, mas pouco acessível para os imigrantes. Em Curitiba, observou-se que os imigrantes, durante a pandemia do COVID-19, tiveram problemas para tomar as doses das vacinas por exigências de documentos que não tinham acesso⁵⁷ devido à suspensão de prazos de emissão de protocolos da Polícia Federal, por força da Mensagem Oficial-Circular DIREX 04, de 16 de março de 2020⁵⁸, e conforme Portaria 25/2021- DIREX/PF, de 17 de agosto de 2021⁵⁹, a qual prorroga o prazo para obtenção ou

⁵⁶ FRIEDRICH, T. S.; RUANO, B. P.; SCHMITT, E. C.; GRAHL, J. A.; GEDIEL, J. A. P.; KUNZLE, L. A.; OLIVEIRA, M. de; GARRAFONI, R. S.; REZENDE, R. Z. Política Migratória e Universidade Brasileira: a experiência do atendimento a haitianos e outros migrantes na UFPR. *Périplos: Revista de Estudos Sobre Migrações*, v. 1, n. 1, p. 73-91, 2017. Disponível em: <https://periodicos.unb.br/index.php/obmigra_periplos/article/view/5891>. Acesso em: 30 abr. 2022.

⁵⁷ Câmara Municipal de Curitiba, proposição n. 203.00475.2021.

⁵⁸ BRASIL. *Portaria n. 18-DIREX/PF, de 19 de outubro de 2020*. Publicado em: 21 out 2020. Edição: 202. Seção: 1. Página: 78. Órgão: Ministério da Justiça e Segurança Pública/Polícia Federal. Disponível em: <<https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-n-18-direx/pf-de-19-de-outubro-de-2020-283995940>>. Acesso em: 25 abr. 2022.

⁵⁹ BRASIL. *Portaria 25/2021-DIREX/PF, de 17 de agosto de 2021*. Publica-

registro de autorização de residência, e para registro de visto temporário, dos “estrangeiros”, evidenciando a estimativa de existência de um número expressivo de imigrantes pendentes de regularização.

Portanto, fica evidente que as restrições de direitos de participação política e na vida pública aos imigrantes refletem na ausência de políticas públicas pensadas para o acolhimento e inserção social, aumentando ainda mais as vulnerabilidades quando se trata da imigração de mulheres negras.

Conclusão

Desse modo, a partir das considerações elencadas e dos fatos apresentados, percebe-se que, para que seja possível construir políticas migratórias efetivas, é preciso que estas observem os recortes de gênero, classe, raça e etnias em suas estruturas, realizando-se uma análise interseccional dos fatores que ultrapassam apenas o fator migratório.

É evidente que a imposição de um sistema que visa os interesses das classes dominantes coloca às margens os indivíduos em vulnerabilidade para a manutenção do poder⁶⁰. As condições das mulheres imigrantes, sobretudo negras, enquanto trabalhadoras em um sistema capitalista

do em: 26 ago 2021. Edição: 162. Seção: 1. Página: 46. Disponível em: <<https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-n-25/2021-direx/pf-de-17-de-agosto-de-2021-340771055>>. Acesso em 25 abr. 2022.

⁶⁰ GONZALEZ, Lélia. Op. cit. p. 32.

também impactam em suas funções profissionais, tendo em vista os interesses para que as mulheres imigrantes permaneçam às margens da sociedade brasileira⁶¹.

As mulheres imigrantes negras compõem a “massa marginal”, segundo Lélia Gonzalez⁶², possuem menos acessos às políticas públicas de inclusão social, em grande parte estão sem ocupação, são preteridas no mercado de trabalho ou ocupam os empregos que sustentam a base a sociedade brasileira, muitas vezes relacionados aos serviços de cuidados e domésticos, os quais, embora essenciais, são precarizados. A nacionalidade determina o espaço e ocupação da mulher negra imigrante, a qual sem documentação regularizada, sem acesso à língua, acabam sendo mais expostas às vulnerabilidades.

Referências Bibliográficas

ALMEIDA, Silvio Luiz de. *Racismo estrutural*. Feminismos Plurais/coordenação de Djamila Ribeiro. São Paulo: Sueli Carneiro; Pólen, 2019.

BACRON, Rosana. *O ativismo das mulheres sul-americanas imigrantes: um estudo de caso sobre a construção da política pública municipal em São Paulo*. 2021. 143 f. Dissertação (Mestrado em Geografia Humana) - USP, São Paulo, 2021. BRASIL, MINISTÉRIO DA JUSTIÇA. *Departamento da Polícia Federal. Serviço de análise de dados de inteligência*. Brasil, 2021. Não publicado.

⁶¹ Ibid, p. 26-31.

⁶² Ibid, p. 27.

CÂMARA MUNICIPAL DE CURITIBA. *Audiência Pública: Políticas Públicas para Imigrantes e Refugiados em Curitiba - Iniciativa: Ver^a Carol Dartora*. Youtube, 31 mar 2022.

CASARIL, Fernanda. *Violência em trânsito na América Latina e Caribe: a situação das mulheres migrantes durante o trajeto migratório*. 2019. 196 f. Dissertação (Mestrado em Direitos) - UFPR, Curitiba, 2019.

CAVALCANTI, Leonardo; OLIVEIRA, Tadeu de; MACEDO, Marília de. *Imigração e Refúgio no Brasil. Relatório Anual 2019. Série Migrações*. Observatório das Migrações Internacionais; Ministério da Justiça e Segurança Pública/ Conselho Nacional de Imigração e Coordenação Geral de Imigração Laboral. Brasília, DF: OBMigra, 2019.

CAVALCANTI, Leonardo; OLIVEIRA, Tadeu de; SILVA, Bianca G. *Relatório Anual 2021 – 2011-2020: Uma década de desafios para a imigração e o refúgio no Brasil. Série Migrações*. Observatório das Migrações Internacionais; Ministério da Justiça e Segurança Pública/Conselho Nacional de Imigração e Coordenação Geral de Imigração Laboral. Brasília, DF: OBMigra, 2021.

COLLINS, Patricia Hill; BILGE, Sirma. *Interseccionalidade*. Tradução Rane Souza. 1. ed. São Paulo: Boitempo, 2020.

DORNELAS, Paula. D.; RIBEIRO, Roberta G. N. *Mulheres Migrantes: invisibilidade, direito à nacionalidade e a interseccionalidade nas políticas públicas*. O Social em Questão - Ano XXI, n. 41, p. 247-264, 2018.

FRIEDRICH, Tatyana S. Seção I – Disposições gerais. In: FRIEDRICH, Tatyana S.; SOUZA, Isabella L. T. S. de; CRUZ, Taís V. *Comentários à Lei 13.445/2017: a Lei de Migração*. Porto Alegre, RS: Editora Fi, p. 19-23, 2020.

FRIEDRICH, Tatyana S. Seção II – Dos Princípios e das Garantias. In: FRIEDRICH, Tatyana S.; SOUZA, Isabella L. T. S. de; CRUZ, Taís V. *Comentários à Lei 13.445/2017: a Lei de Migração*. Porto Alegre, RS: Editora Fi, p. 24-25, 2020.

FRIEDRICH, T. S.; RUANO, B. P.; SCHMITT, E. C.; GRAHL, J. A.; GEDIEL, J. A. P.; KUNZLE, L. A.; OLIVEIRA, M. de; GARRAFONI, R. S.; REZENDE, R. Z. Política Migratória e Universidade Brasileira: a experiência do atendimento a haitianos e outros migrantes na UFPR. *Périplos: Revista de Estudos Sobre Migrações*, v. 1, n. 1, p. 73-91, 2017.

GONZALEZ, Lélia. *Por um feminismo afro-latino-americano: ensaios, intervenções e diálogos*. Organização Flavia Rios, Márcia Lima. 1. ed. Rio de Janeiro: Zahar, 2020.

GRAJZER, Deborah. Seção II – Dos Princípios e Garantias. Art. 3º. In: FRIEDRICH, Tatyana S.; SOUZA, Isabella L. T. S. de; CRUZ, Taís V. *Comentários à Lei 13.445/2017: a Lei de Migração*. Porto Alegre, RS: Editora Fi, p. 26-47, 2020.

G1 Rio. *Moïse Kabagambe: O que se sabe sobre a morte do congolês no Rio*. G1 Rio, publicado em: 31 jan. 2022.

HDIEFA, Amr. *A participação política dos migrantes: entre a teoria, o direito internacional e suas aplicações no Brasil*. 2019. 107 f. Dissertação (Mestrado em Direito) - UFPR, Curitiba, 2019.

KRUSE, Tulio. Paraná é o estado brasileiro que mais recebeu imigrantes da Venezuela: Um a cada seis migrantes interiorizados desde 2018 estão em cidades paranaenses. Veja, publicado em: 23 jan 2022.

LEITE, Marcia de P.; SILVA, Sandra R. A.; GUIMARÃES, Pilar C. O Trabalho na Confecção em São Paulo: as novas formas da precariedade. *Caderno CRH*, v. 30, n. 79, p. 51-68, 2017.

LIMA, Márcia; PRATES, Ian. Emprego doméstico e mudança social Reprodução e heterogeneidade na base da estrutura ocupacional brasileira. *Tempo Social, revista de sociologia da USP*. v. 31, n. 2, p. 149-172, 2019.

OLIVEIRA, Caroline Godoi de Castro. *Conversas com refugiados: interações de um campo social heterotópico*. 175 f. Dissertação (Mestrado em Direito) - UFPR, Curitiba, 2019.

POMPEU, Gina. V. M.; SOUSA, Jackeline. R. e. O enfoque das capacidades e a responsabilidade social empresarial na promoção do acesso ao trabalho do migrante no Brasil. *Revista Jurídica Luso-Brasileira*, ano 5, n. 5, p. 643-693, 2019.

SANTOS, Géssica de Medeiros. *Migração, gênero e raça: mulheres negras migrantes e o acesso a direitos trabalhistas, sociais e políticos na cidade de Curitiba/PR*. 36 f. Trabalho de Conclusão de Curso (Bacharel em Direito). Universidade Federal do Paraná – UFPR, Curitiba, 2022.

SANTOS, Mylena F.; FETZNER, Andréa. P. Mulheres Migrantes: *Invisibilidade no Processo Migratório e Dificuldade de Inserção no Mercado de Trabalho Decente Brasileiro*. Seminário Internacional Demandas Sociais e Políticas Públicas na Sociedade Contemporânea - UNISC, Santa Cruz do Sul, 2019.

SIMÕES, André; CAVALCANTI, Leonardo; PEREDA, Lorena. Movimentação do trabalhador migrante no mercado de trabalho formal. In: CAVALCANTI, Leonardo; OLIVEIRA, Tadeu de; MACEDO, Marília de. *Imigração e Refúgio no Brasil. Relatório Anual 2019. Série Migrações*. Observatório das Migrações Internacionais; Ministério da Justiça e Segurança Pública/Conselho Nacional de Imigração e Coordenação Geral de Imigração Laboral. Brasília, DF: OBMigra, p. 50-72, 2019.

TONHATI, Tânia; PEREDA, Lorena. A feminização das migrações no Brasil: a inserção laboral das mulheres imigrantes (2011-2020). In: CAVALCANTI, Leonardo; OLIVEIRA, Tadeu de; SILVA, Bianca G. *Relatório Anual 2021 – 2011-2020: Uma década de desafios para a imigração e o refúgio no Brasil. Série Migrações*. Observatório das Migrações Internacionais; Ministério da Justiça e Segurança Pública/Conselho Nacional de Imigração e Coordenação Geral de Imigração Laboral. Brasília, DF: OBMigra, p. 155-183, 2021.

Tessituras Invisíveis das Mulheres Migrantes na Migração Secundária na Cidade de Foz do Iguaçu, Paraná, Brasil

Fabiane Cristina Silva Mesquita*

Rafael Assumpção Rocha**

Raquel Rangel de Meireles Guimarães***

Alisson Flávio Barbieri****

Introdução

Nos últimos quatro anos, a conjuntura migratória vem ganhando novos contornos e redesenhando os fluxos internacionais. A mobilidade humana, especificamente em termos de migração internacional, tem desafiado o *status quo*, as políticas públicas, às relações internacionais e as leis migratórias, em especial no contexto da pandemia da COVID-19. O fenômeno migratório contemporâneo experimentado provocou alterações profundas na agenda global, revelando, dessa maneira, as distintas realidades

* Bacharela em Relações Internacionais. Mestra e Doutoranda em Políticas pela Universidade Federal do Paraná (UFPR).

** Doutor em Relações Internacionais pela Universidade de Brasília. Professor do Curso de graduação em Relações Internacionais na Universidade Federal de Roraima (UFRR) e Coordenador do Núcleo Amazônico de Pesquisa em Relações Internacionais (NAPRI).

*** Doutora em Demografia pela Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG). Professora Adjunta no Departamento de Economia e no Programa de Pós-Graduação no Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas na Universidade Federal do Paraná (UFPR).

**** Doutor em City and Regional Planning pela *University of North Carolina at Chapel Hill, UNC-CH*, Estados Unidos. Professor Titular do Departamento de Demografia na Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG) do Centro de Desenvolvimento e Planejamento Regional (CEDEPLAR).

política, social, econômica, cultural, demográfica ambiental, tornando-se um dos assuntos com maior relevância para a comunidade internacional, com destaque para a migração feminina¹.

Ao analisar a migração internacional feminina, torna-se necessário dar-se um passo atrás de modo a ter presente a problematização acerca das mudanças, tanto nos enfoques teóricos quanto metodológicos ao longo da história e da teoria.

Nada dessa discussão é propriamente novo quando se aborda a migração internacional desde a perspectiva de gênero, em função do reconhecimento da agência das mulheres como protagonistas em si mesmas desde o século XIX.² Durante muito tempo a migração internacional foi percebida como um fenômeno protagonizado quase exclusivamente por homens, principalmente nos anos sessenta e início dos anos setenta.

Corroboraram com a afirmação, Boyd e Grieco, “nos anos sessenta e setenta, a frase migrante e suas famílias era um código para homens migrantes e suas esposas e filhos”. Pode ser afirmado que o debate acerca da temática foi

¹ DE LA RIVA, Marta Carballo; MUÑOZ, Enara Echart; VILLAMAR VILLAREAL, María del Carmen. El Enfoque de Sistemas Migratorios Revisitado: Una Propuesta Teórica para El Estudio del Sistema Migratorio de América Latina y el Caribe. *Revista Interdisciplinar da Mobilidade Humana - RHMU*, v. 27, n. 57, p. 79-100, 2019. p. 81. Disponível em: <<https://www.scielo.br/j/remhu/a/PDtzCvKjWPpGPMjS6RdR5VP/?format=pdf&lang=es>>. Acesso em: 08 ago. 2023.

² ASSIS, Gláucia. de Oliveira; KOSMINSKY, ETHEL(2007). Gênero e migrações contemporâneas. *Revista Estudos Feministas*, 15(3), 695–697. Disponível em: <<https://www.scielo.br/j/ref/a/mmyFk5JJH3x9fQJvvFySJGv/#>>. Acesso em: 21 ago.23.

inaugurado como uma maior ênfase entre os anos oitenta, tendo como precursora a socióloga *Mirja Morokvasic* com as obras intituladas “*Birds of Passage are also Women*” e “*Why do Women Migrate? Toward an Understanding of the Sex-selectivity in the Migratory Movement of Labor*”, publicadas pela Revista *International Migration Review*, no ano de 1984³.

Deve-se ter presente que, apesar da inclusão do gênero nas pesquisas nos anos indicados, inúmeros estudos evidenciam a lacuna existente nas teorias migratórias, como pode ser percebido nas considerações das autoras supracitadas, *research in the 1970 s and the 1980 s began to include women, but did not cause a dramatic shift in thinking about who migrated, how immigration was explained, or the likely consequences*^{4,5}. Em grandes linhas, uma das questões do debate à época indicada era se a migração internacional havia modernizado as mulheres, emancipando-as de seus valores e comportamentos tradicionais assumidos no âmbito familiar⁶.

³ BOYD, M.; GRIECO, E. Women and Migration: Incorporating Gender Into International migration theory. Migration Policy Institute. *The Online Journal of the Migration Policy Institute*, 2003. Disponível em: <<https://www.migrationpolicy.org/article/women-and-migration-incorporating-gender-international-migration-theory>>. Acesso em: 08 ago. 2023.

⁴ Passarinhos de Passagem também são mulheres. Por que as mulheres migram? Rumo a uma compreensão da Seletividade de Gênero no Movimento Migratório de Trabalho (tradução livre).

⁵ A pesquisa nas décadas de 1970 e 1980 começou a incluir mulheres, mas não causou uma mudança drástica no pensamento sobre quem migrava, como a imigração era explicada ou as prováveis consequências (tradução livre).

⁶ PIZARRO, Jorge Martínez. *América Latina y el Caribe: migración, dere-*

Desde então, mulheres migrantes tornaram-se uma crescente nos movimentos migratórios. Das 280 milhões de pessoas migrantes, aproximadamente 115 milhões são mulheres, representando 48,1%, quase a metade da população migrante global, segundo estimativas da Organização Internacional para as Migrações (OIM)⁷. Ou seja, é impossível dissociar a migração internacional contemporânea sem a presença feminina, e o Brasil não é alheio a esse fenômeno social.

Desde o ano de 2015 tem sido evidenciado uma presença maior das mulheres migrantes no país, advindas do Haiti, Cuba, Venezuela e do Paraguai. Registra-se no país, aproximadamente 1,4 milhão de pessoas migrantes, distribuídas por todas as unidades federativas e pelo Distrito Federal, como, por exemplo, o Estado do Paraná⁸. Estima-se que somente entre os anos de 2010 e 2022, se encontra residindo no território paranaense aproximadamente 44 mil pessoas migrantes de distintas nacionalidades, dentre elas paraguaios (as), argentinos

chos humanos y desarrollo. Santiago: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2008. Disponível em: <<https://repositorio.cepal.org/handle/11362/2535>>. Acesso em: 08 ago. 2023.

⁷ MCAULIFFE, M.; TRIANDAFYLIDOU, A. (eds.). *Informe sobre las Migraciones en el Mundo 2022*. Ginebra: Organización Internacional para las Migraciones (OIM), 2021. Disponível em <<https://publications.iom.int/books/informe-sobre-las-migraciones-en-el-mundo-2022>>. Acesso em: 08 ago. 23.

⁸ TONHATI, Tânia; MACEDO, Marília. Imigração de mulheres no Brasil: movimentações, registros e inserção no mercado de trabalho formal (2010-2019). *Périplos: Revista de Pesquisa sobre Migrações*, v. 4, n. 2, p. 125-155, 2020. Disponível em: <https://periodicos.unb.br/index.php/obmigra_periplos/article/view/35905/28629>. Acesso em: 08 ago. 2023.

(as), venezuelanos (as), cubanos (as), sírios (as), africanos (as) etc. Apesar de ser uma realidade estadual, destaca-se nas áreas fronteiriça, tais como a Tríplice Fronteira, conformada pela Argentina (Puerto Iguazú), Foz do Iguaçu (Brasil) e o Paraguai (Ciudad del Este), um elevado fluxo migratório, especialmente na cidade de Foz do Iguaçu⁹.

A migração internacional em direção à cidade de Foz do Iguaçu é um fenômeno social e considerável que ocorre desde meados do final da década de 1950. No contexto atual, embora a pandemia tenha reduzido a entrada de pessoas migrantes, somente no ano de 2022, registrou-se que aproximadamente 3.322 pessoas migrantes solicitaram a emissão do Registro Nacional Migratório (RNM) e 929 solicitações de refúgio para residir na cidade. Dessas solicitações, a grande maioria das nacionalidades são da Argentina, Bangladesh, Bolívia, Chile, Colômbia, Cuba, Equador, Haiti, Iêmen, Líbano, Paraguai, Peru, Rússia, Síria e Venezuela, conforme dados disponibilizados pelo Sistema de Registro Nacional Migratório^{10 11}.

⁹ OBMIGRA - Observatório das Migrações Internacionais. Base de Dados do Sistema de Registro Migratório (SISMIGRA). Os microdados apresentados se referem aos registros administrativos da Polícia Federal que entraram com pedido de cadastro para emissão da RNM (Registro de Nacional Migratório), referentes ao ano de 2022. Disponível em: <<https://portaldeimigracao.mj.gov.br/pt/microdados>>. Acesso em: 10 nov. 2022.

¹⁰ CONARE - Comitê Nacional para os Refugiados. Os microdados apresentados referem-se às solicitações de reconhecimento da condição de refugiado no Brasil, referentes ao ano de 2022. Disponível em: <<https://portaldeimigracao.mj.gov.br/pt/microdados>>. Acesso em: 10 nov. 2022.

¹¹ OBMIGRA. Op. cit.

A Tríplice Fronteira é conhecida como um corredor migratório feminizado por ser uma região de origem, destino, trânsito e retorno de pessoas, especialmente de mulheres e meninas migrantes no Cone Sul, embora não se tenha dados estatísticos acerca do número de mulheres migrantes na cidade. É consensual entre os (as) estudiosos (as), especialmente no campo de estudo da antropologia social e da sociologia, que as mulheres são cidadãs globais que cruzam fronteiras físicas, materiais e simbólicas cotidianamente, contribuindo para a desconstrução da migração internacional como um assunto masculino e de trabalhadores migrantes e de suas famílias¹².

Desse modo, o objetivo deste capítulo é expor e apresentar os resultados parciais de um pré-teste de uma pesquisa qualitativa realizada na cidade de Foz do Iguaçu, Paraná, no mês de julho do ano de 2022. Para este propósito, foram selecionados alguns dados preliminares obtidos mediante aplicação de *survey* com mulheres migrantes, a partir de três intersecções (trabalho, saúde mental e direitos sociais), visando compreender quais são as vulnerabilidades de gênero e as fronteiras simbólicas de inclusão, exclusão e o acesso aos direitos sociais na migração internacional secundária no *lócus* indicado.

Além das intersecções mencionadas, avalia-se brevemente o uso e impacto do tempo nessa mobilidade,

¹² GIL, Cármen Gregório. Tensiones conceptuales en la relación entre género y migraciones. Reflexiones desde la etnografía y la crítica feminista. *Papers: revista de sociologia*, v. 97/3, p. 569-590, 2012. Universidad de Granada. Departamento de Antropología Social. Disponível em: <<https://raco.cat/index.php/Papers/article/view/255851/342798>>. Acesso em: 07 dez. 2022.

em função da distribuição desigual entre homens e mulheres, sobretudo quando se trata de mulheres em situação de migração, como bem observado da meta 5.4, prevista nos Objetivos Sustentáveis de Desenvolvimento (ODS).

A migração secundária é compreendida aqui como o deslocamento de pessoas migrantes dentro do país de destino¹³, como, por exemplo, o ir e vir das mulheres migrantes para outros municípios no território brasileiro. A lente analítica usada para observar a realidade das mulheres migrantes residentes em Foz do Iguaçu é a teoria interseccional, em razão das pessoas nos processos migratórios, cruzarem fronteiras geográficas, simbólicas e subjetivas e que o gênero tem diferentes escalas sociais e espaciais¹⁴. Aqui, o gênero é compreendido como uma construção social, cultural e histórica que, baseada no sexo das pessoas atribui de forma diferenciada um conjunto de funções, determinações e características econômicas, sociais, jurídicas, políticas, psicológicas e culturais, configurando relações distintas de poder entre homens e mulheres, suscetível de ser transformada¹⁵.

¹³ OIM - Organização Internacional para as Migrações. Glossário Sobre Migração. *Direito Internacional da Migração*, n. 22, p. 1-92, 2019. Disponível em: <<https://publications.iom.int/system/files/pdf/iml22.pdf>>. Acesso em: 04 set. 2022.

¹⁴ BASTIA, Tanja. Intersectionality, Migration and Development. *Progress in Development Studies*, v. 14, n. 3, p. 237 -248, 2014. Disponível em: <<https://journals.sagepub.com/doi/abs/10.1177/1464993414521330>>. Acesso em: 08 ago. 2023.

¹⁵ BUTLER, Judith. *El Género en Disputa: El feminismo y la Subversión de la Identidad*. New York: Routledge, 1999. p. 159. Disponível em: <https://www.lauragonzalez.com/TC/El_genero_en_disputa_Buttler.pdf>. Acesso em: 08 ago. 2023.

Além disso, a teoria interseccional reconhece que as experiências de opressão resultam da intersecção de múltiplos fatores, tais como expressão de gênero, raça, orientação sexual, *status* migratório, classe social, faixa etária, grau de instrução, religião, dentre outros, fatores que se intersectam e produzem discriminação e violações de direito à população em situação migratória e de vulnerabilidade.

Em síntese, o enfoque interseccional propicia tanto a efetivação dos direitos fundamentais dessa população quanto o desenho e a formulação de políticas públicas baseada em evidências empíricas, corroborando e demonstrando a potencialidade da teoria mobilizada neste capítulo.

Isto posto, para uma melhor compreensão do objeto e recorte de estudo, este capítulo se encontra estruturado em três seções, além desta introdução.

Na segunda seção descreve o método e os materiais utilizados. A terceira seção apresenta os principais resultados averiguados, com base em dados primários. A quinta seção apresenta as considerações finais, à guisa de conclusão.

1. Método e Procedimento

Esta análise amparou-se em um projeto de métodos mistos paralelo convergente, em que os dados empíricos são coletados paralelamente, analisados separadamente e, por fim, integrados. Isso permite obter uma compreensão clara das intersecções que permeiam a migração internacional

secundária na cidade de Foz do Iguaçu, Paraná, Brasil. Em razão do método e da teoria mobilizados aqui, no qual o processo migratório ocorre de maneira diferenciada entre os gêneros, propomo-nos neste capítulo a apresentação dos resultados parciais acerca da migração internacional secundária de mulheres migrantes que residem na cidade de Foz do Iguaçu (no estado do Paraná/PR).

O capítulo integra tanto dados quantitativos quanto qualitativos com base em uma pesquisa maior em fase de desenvolvimento. Os métodos mistos têm sido definidos como uma maneira de enxergar os fenômenos sociais a partir de diferentes perspectivas, possibilitando analisar realidades singulares e múltiplas, como, por exemplo, a migração internacional e suas intersecções.

Segundo um dos principais estudiosos do tema, John Creswell¹⁶, não existe uma única definição do método misto, estando aberto e sujeito a considerações.

Nesta pesquisa, os métodos mistos são entendidos a partir das seguintes óticas: primeiro, “como múltiplas maneiras de ver e ouvir, múltiplas maneiras de extrair sentido do mundo social e múltiplos pontos de vista sobre o que é importante e deve ser valorizado e apreciado”¹⁷. Isto é, investigar com inúmeras possibilidades de enxergar e/ou compreender determinadas realidades sociais, possibilita distintas formas de aplicação, ultrapassando a percepção do uso, apenas como um método de pesquisa.

¹⁶ CRESWELL, John W.; CLARK PLANO, Vicki. *Pesquisa de Métodos Mistos*. Tradução: Magda França Lopes, 2 ed. Porto Alegre: Penso, 2013. p.288.

¹⁷ Ibid.

Segundo, “como um projeto de pesquisa com suposições filosóficas e como métodos de investigação”¹⁸, neste caso a migração secundária de mulheres migrantes no *locus* indicado inicialmente.

Reiterando, trata-se do resultado parcial de uma pesquisa de métodos mistos, no qual é apresentado um recorte, ou seja, uma pequena fotografia dos impactos da migração secundária no cotidiano da migração internacional feminina.

Por uma questão do escopo do presente capítulo, selecionou-se somente seis fragmentos de relatos de entrevistas realizadas com mulheres migrantes latino-americanas¹⁹.

As participantes são oriundas do Haiti (1), da Venezuela (4) e do Paraguai (1), com faixa etária entre 24 e 36 anos. Das seis entrevistadas, cinco mulheres são mães solo. A maioria tem formação superior, exceto uma das entrevistadas de origem paraguaia, entretanto todas estão inseridas na área do cuidado como diaristas e nos frigoríficos nos municípios vizinhos, tais como Cascavel, Matelândia e Medianeira.

Em síntese, os procedimentos podem ser descritos em três etapas. Na primeira realizou-se uma visita técnica na Casa do Migrante, fundada no ano de 2008 com o objetivo principal de prestar informações aos(as) trabalhadores(as),

¹⁸ Ibid.

¹⁹ As mulheres entrevistadas foram informadas do objetivo do estudo, mediante o Termo Livre de Consentimento (TCLE), concordando voluntariamente em participar, dando seu consentimento assinado para participar.

acerca dos direitos e deveres laborais. A Casa do Migrante é fruto de uma parceria entre a Prefeitura Municipal de Foz do Iguaçu (Paraná), o Consulado Brasileiro de *Ciudad del Este* (Paraguai) e o Ministério do Trabalho e Emprego, por meio do Conselho Nacional de Imigração (CNIG), considerada a principal instituição responsável pelo atendimento à população migrante na cidade de Foz do Iguaçu. Atualmente é coordenada pela Irmã Scalabriniana Terezinha Maria Mezzalira²⁰. Segundo informações da Coordenadora, o espaço foi criado como centro de referência tanto para brasileiros residentes na região fronteiriça quanto para migrantes residentes no Brasil. Esta etapa teve como objetivo apresentar o projeto, solicitar acesso aos formulários de atendimentos e permissão para realização das entrevistas no espaço da Instituição. Na segunda etapa, submeteu-se a pesquisa e os documentos comprobatórios para apreciação do Comitê de Ética em Pesquisa da Universidade Federal do Paraná, conforme Certificado de Apresentação e Apreciação Ética (CAAE), sob o protocolo nº 55519321.10000.0102. Na terceira, será feita a validação e ajuste do instrumento da pesquisa empírica. Realizou-se seis entrevistas com o objetivo de averiguarmos o tempo e avaliarmos se algumas das perguntas poderiam causar algum tipo de desconforto às entrevistadas, em caso de alguma experiência traumática, tais como violência física e sexual, vivenciada durante o processo migratório. O questionário conta com nove

²⁰ MEZZALIRA, Terezinha. Irmã Terezinha, coordenadora da Casa do Migrante em Foz do Iguaçu – Paraná, Entrevista concedida aos autores em julho de 2022.

blocos contemplando 100 perguntas, no entanto, esse capítulo apresenta os resultados parciais de pesquisa pré-teste, das tessituras e das invisibilidades experimentadas na migração secundária com ênfase em três intersecções, a saber, âmbito laboral, acesso aos direitos sociais e à saúde mental.

As tessituras, neste contexto, podem ser compreendidas como as complexidades socioeconômicas, as fronteiras de exclusão vivenciadas cotidianamente pelas mulheres migrantes, ou seja, estamos nos referindo às tessituras sociais, às necessidades materiais, sociais e simbólicas. Cumpre mencionarmos que a opção por selecionar a Casa do Migrante deve-se à expressividade dos atendimentos, nos últimos doze anos, a Instituição atendeu aproximadamente 61²¹ mil pessoas migrantes.

2. Discussão e Resultados

Segundo dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, em 2015 a cidade de Foz do Iguaçu estava entre as dez cidades com maior população e com a maior proporção de residentes internacionais registrados em relação à população total²². Atualmente, com base no censo de 2022, a população é de aproximadamente 285.415 habitantes²³. Além de Foz, encontravam-se as cidades de

²¹ MESQUITA, Fabiane. Dados levantados mediante análise da planilha de atendimentos da Casa do Migrante em Foz do Iguaçu, Paraná.

²² IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Brasil, Paraná, Foz do Iguaçu. 2015. Disponível em: <<https://cidades.ibge.gov.br/brasil/pr/foz-do-iguacu>>.

²³ IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Brasil, Paraná, Foz do Iguaçu, Censo, 2022. <https://www.ibge.gov.br/cidades-e-es>

São Paulo, Rio de Janeiro, Curitiba, Santos, Porto Alegre, Brasília e Belo Horizonte. Embora a pandemia tenha reduzido a entrada de pessoas migrantes, somente no ano de 2022 registrou-se que aproximadamente 3.322 pessoas migrantes solicitaram a emissão do RNM e 929 solicitações de refúgio para residir na cidade. Dessas solicitações, a grande maioria das nacionalidades são da Argentina, Bangladesh, Bolívia, Chile, Colômbia, Cuba, Equador, Haiti, Iêmen, Líbano, Paraguai, Peru, Rússia, Síria e Venezuela.

Como descrito, apesar da conjuntura experimentada, a cidade segue sendo uma das opções de destino para muitas pessoas migrantes que são obrigadas deixar seu país de origem em busca de um recomeço no território Paranaense, dentre essas pessoas encontram-se “mulheres migrantes”. Embora não se tenha um número exato de mulheres que residem na cidade, de acordo²⁴ com a principal instituição, Casa do Migrante, a grande maioria são mulheres paraguaias e atualmente venezuelanas.

Com base nos relatos, uma das motivações para escolha de Foz deve-se à proximidade com a Argentina. Isto é, manifestaram o desejo de migrar para outros Países do Mercado Comum do Sul (MERCOSUL), tais como Buenos Aires. Uma das motivações, segundo relatos, é a língua, uma das muitas barreiras que à população migrante se depara, especialmente nos equipamentos públicos, como,

tados/pr/foz-do-iguacu.html>.

²⁴ MEZZALIRA, Terezinha. Irmã Terezinha, coordenadora da Casa do Migrante em Foz do Iguaçu – Paraná, Entrevista concedida aos autores em julho de 2022.

por exemplo, nos Centro de Referência Especializado em Assistência Social (CREAS) e nos Postos de Atendimento ao Trabalhador.

Inegavelmente, conforme descrito na introdução, as mulheres são cidadãs globais que cruzam fronteiras físicas, materiais e simbólicas cotidianamente, mesmo quando se encontram nos países de destino, tais como no Brasil. Esse fato nos evidencia que, em regra, algumas regiões como Foz do Iguaçu acabam obrigando que o ato de migrar seja uma prática diária para algumas mulheres “migrantes”, em função da migração secundária para outras localidades, tais como Matelândia (PR), Medianeira e Cascavel, sobretudo para trabalharem nos setores de frigoríficos instalados na região. De acordo com dados do Relatório Anual do Observatório Nacional para a Migração, somente no ano de 2020, o setor que mais contratou pessoas foi o de frigoríficos, contabilizando 5.240 contratações e um saldo de 3.311 postos de trabalho, especialmente mulheres “migrantes”²⁵.

Cumpra observar que, além da inserção laboral nos abatedouros, as mulheres migrantes foram contratadas como atendente de lojas, supermercados, lojas, revendedoras, cozinheiras, faxineiras, dentre outras. Ressalte-se que muitas mulheres estão inseridas em trabalhos informais, principalmente na área de cuidados, conforme se constatou nas entrevistas. Nas palavras de uma entrevistada de origem venezuelana, Engenheira Petrolífera, 36 anos, até o dia da entrevista realizada no

²⁵ TONHATI, Tânia; MACEDO, Marília. Op. cit.

mês de julho de 2022, estava trabalhando como diarista, segundo ela: *“hay muchas mujeres sumergidas en la informalidad. Algunas de nosotras ocultamos nuestra formación para conseguir trabajar. Soy una de ellas, desde que llegué en Brasil”*²⁶.

Os debates contemporâneos têm evidenciado que a relação entre migração feminina e trabalho doméstico, tanto remunerado quanto não remunerado, possui longa data, ou seja, trata-se de um *“producto de la desigualdad social entre géneros, la casa, el cuidado, la reproducción y las tareas domésticas configuradas como patrimonio femenino, influido en las experiencias de las mujeres migrantes en su conjunto”*²⁷, e o Paraná, bem como Foz do Iguaçu, não são alheios à essas brechas de gênero, especialmente quando se trata da inserção laboral das mulheres migrantes, conforme evidenciado pela Coordenadora da Casa do Migrante, a Irmã Terezinha Mezzalira (2022)²⁸, “Foz é uma cidade pensada e projetada para o turismo, com uma rede hoteleira moderna. Não possui área rural. Indústrias ou fábricas que absorvam a demanda laboral gerando um fluxo migratório contínuo”, contribuindo dessa maneira para a migração secundária, terminologia também

²⁶ Há muitas mulheres imersas na informalidade. Algumas de nós escondem nossa formação para conseguir trabalho. Eu sou uma delas, desde que cheguei ao Brasil (tradução livre).

²⁷ Resultado da desigualdade social de gênero, a casa, o cuidado, a reprodução e as esferas domésticas configuradas como patrimônio feminino influenciam as experiências das mulheres como um todo (tradução livre).

²⁸ MEZZALIRA, Terezinha. Irmã Terezinha, coordenadora da Casa do Migrante em Foz do Iguaçu – Paraná, Entrevista concedida aos autores em julho de 2022.

conhecida como migração circular, isto é, movimentos populacionais diários de forma regular, cíclica, repetitiva e realizada por motivações econômicas²⁹.

A seguir, dado ao escopo do presente capítulo, e para explanarmos acerca das tessituras invisíveis na migração secundária, apresentamos alguns fragmentos de relatos com base nas entrevistas realizadas com seis mulheres migrantes de origem venezuelana, haitiana e paraguaia.

Da análise das entrevistas pôde-se constatar que, por um lado, a migração secundária tem se tornado uma estratégia de subsistência para as mulheres migrantes. Por outro lado, tem impactado tanto na gestão do tempo, em função das viagens diárias de aproximadamente duas horas e meia, quanto na qualidade de vida e bem-estar.

Além disso, evidenciou-se outros fatores que se relacionam e se interseccionam na migração internacional e na migração secundária, a saber: incerteza sobre o futuro no Brasil, frustração, insatisfação pessoal e falta de alternativas para realização profissional. Os fatores mencionados devem-se à falta de oportunidades no âmbito laboral, ainda que sejam altamente qualificadas, como se pode observar no relato de uma Engenheira de Produção, venezuelana, 32 anos, funcionária de uma Cooperativa Paranaense: *“soy calificada, todavía no tengo esperanza en ocupar puestos más altos en mi trabajo. Muchas veces somos invisibles para el mercado de trabajo”*³⁰.

²⁹ GÓMEZ, Sandra Leiva, ORELLANA, César Ross. Migración Circular y trabajo de cuidado: Fragmentación de trayectorias laborales de migrantes bolivianas en Tarapacá. *Psicoperspectivas Individuo y Sociedad*, v. 15, n.3, p. 56 – 66, 2016. Disponível: <<https://www.scielo.cl/pdf/psicop/v15n3/art06.pdf>>. Acesso em: 08 ago. 2023.

³⁰ Sou qualificada, mas ainda não tenho esperança de ocupar posições

Nessa linha de raciocínio, uma estudante de Relações Internacionais, da Universidade Federal Latino Americana (UNILA), haitiana, 24 anos, enfatizou: “não sei o que fazer depois de concluir o meu curso. O Brasil não me deixa sonhar. Estamos presas aqui, ainda que sejamos instruídas”. Corrobora com essas afirmações, o Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados (ACNUR), “as mulheres refugiadas e migrantes têm menos oportunidades e recebem salários mais baixos no Brasil” ³¹.

Estudos vêm evidenciando que, em escala global, as mulheres migrantes são triplamente vulneráveis, por serem mulheres, por serem migrantes e por serem trabalhadoras³². Apesar dos relatos, não se pode deixar de mencionar que a condição de vulnerabilidade não é inerente às pessoas migrantes em geral; normalmente é criada e imposta pelos países receptores. Ou seja, são pessoas vulnerabilizadas, sobretudo mulheres, meninas e a população LGBTIQ+. Em grandes linhas, percebeu-se que a principal consequência dessas tessituras que são mais altas em meu trabalho. Muitas vezes, somos invisíveis para o mercado do trabalho (tradução livre).

³¹ ACNUR - Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados. Falta de emprego limita integração socioeconômica de mulheres venezuelanas no Brasil, 4 fev 2022. Disponível em: <<https://www.acnur.org/portugues/2022/02/04/falta-de-emprego-limita-integracao-socioeconomica-de-mulheres-venezuelanas-no-brasil/>>. Acesso em: 10 de mai. 2023.

³² ELIZALDE, Antonio; THAYER CORREA, Luis Eduardo; CÓRDOVA, Maria Gabriela. Migraciones sur-sur: paradojas globales y promesas locales. *Polis: Revista Latinoamericana*, v 35, 2013, p1-7 Disponível em: <<https://journals.openedition.org/polis/9375#quotation>>. Acesso em: 08 ago. 2023.

silenciadas cotidianamente, gera preocupações e causa estresse emocional, impactando na saúde mental das mulheres entrevistadas.

No que diz respeito à saúde mental, das seis entrevistadas quatro mencionaram episódios de quadros depressivos e, no entanto, não buscaram e/ou fizeram tratamento, em decorrência da falta de tempo, bem como de uma rede de apoio. Segundo relatos, um dos principais gatilhos para o quadro depressivo é a saudade dos filhos, sobretudo das mulheres venezuelanas, conforme o fragmento de uma das falas, *“es insoportable saber que mi hijo de doce años pasa por muchas necesidades con mi madre en Venezuela, no tienen plata para tomar un helado”*. Em seguida, complementou: *“mi madre no quiere dejar Venezuela y tampoco quedar lejos de mi hijo, por eso lo dejé, ya no tenía cómo sobrevivir allá. Quizá ella cambie de idea y pueda venir a vivir conmigo aquí”*³³. Essa fala vai ao encontro da literatura especializada, acerca das subjetividades tecidas pelas mulheres migrantes nas histórias de maternidade transnacional nos processos migratórios, já que em muitas ocasiões implica a separação geográfica de mães e filhos, conforme demonstrada no relato concedido por uma venezuelana de 28 anos, à época da entrevista, em busca de emprego.

³³ É insuportável saber que meu filho de doze anos passa por muitas necessidades com minha mãe na Venezuela, eles não têm dinheiro para comprar sorvete. Em seguida, ela completou: Minha mãe não quer sair da Venezuela e também não quer ficar longe do meu filho, por isso o deixei, não tinha mais como sobreviver lá. Talvez ela mude de ideia e possa vir morar comigo aqui (tradução livre).

Com base nos relatos, evidenciou-se muitas subjetividades que são marcadas pela dor, ainda que a decisão de migrar tenha sido em prol do bem-estar dos filhos e melhores condições socioeconômicas para a família em geral. Além disso identificamos nas seis narrativas fronteiras simbólicas de exclusão, especialmente no que diz respeito ao acesso dos direitos sociais, devido à falta de conhecimento por parte de algumas mulheres migrantes, como, por exemplo, uma entrevistada paraguaia, *“despierto las cuatro de la mañana, el ómnibus que nos lleva pasa a las cinco y treinta, después regreso las seis de la tarde, muy cansada, no tengo ganas para nada, entonces no consigo estudiar y tampoco conozco mis derechos, porque solo trabajo”*.

Quanto ao acesso aos direitos sociais, quando questionados se conheciam os seus direitos no Brasil, das seis entrevistadas somente duas mencionaram não conhecer, e tampouco a quem recorrer, bem como os órgãos responsáveis por esse tema. Segundo as entrevistadas, o desconhecimento deve-se ao pouco tempo de residência no Brasil. Além disso, ambas estavam morando há menos de seis meses na região e não falavam português, denotando dessa maneira falta de informação e instruções quando entram no país, tanto na Fronteira Norte quanto na Tríplice Fronteira. Em grandes linhas, constatou-se uma característica comum nas narrativas: as semelhanças das dificuldades experimentadas devido à falta de uma rede de apoio, já que a grande maioria são as provedoras

da família no Brasil e no país de destino, apesar das dificuldades socioeconômicas enfrentadas na cidade de Foz do Iguaçu, evidenciando um protagonismo feminino das mulheres migrantes.

Conforme as narrativas, migraram ao Brasil em busca de melhores condições de vida. Todavia seguem deslocando-se diariamente, ou seja, seguem migrando, possibilitando-nos uma mirada transversal das singularidades, das intersecções e das particularidades que atravessam a migração internacional e a migração secundária, sobretudo às necessidades materiais, sociais e simbólicas, decorrentes da sobrecarga de trabalho impostas pela migração secundária e pela falta de uma rede de apoio. Todas essas subjetividades e as fronteiras de exclusão da qual padecem as mulheres migrantes foram interpretadas à luz da interseccionalidade como princípio teórico central, permitindo-nos identificar diferentes intersecções de desigualdades sociais e formas de subjetividades simbólicas que atravessam as mulheres migrantes na cidade de Foz de Iguaçu.

Conclusão

Ao analisar-se o contexto da migração secundária na cidade de Foz do Iguaçu (PR), a partir das narrativas, percepções e experiências das mulheres migrantes, concluiu-se pela emergência de um lugar subalterno que essas mulheres ocupam, ainda que sejam instruídas, e cujos efeitos puderam ser observados a partir do fragmento de alguns dos relatos apresentados. Os testemunhos nos

dão conta das condições socioeconômicas, consequências sociais e pessoais, e nos convidam a uma reflexão crítica diante das fronteiras subjetivas de exclusão, das tessituras invisíveis vivenciadas na migração secundária, contexto que impacta na saúde mental, na autonomia econômica e no bem-estar em função do uso do tempo na migração secundária.

Os estudos conhecidos, tais como do Banco Mundial sobre a gestão do tempo, revelam que existe uma distribuição desigual entre homens e mulheres, sobretudo quando se trata de mulheres em situação de migração, implicando na necessidade da compilação de dados confiáveis e desagregados por sexo e gênero sobre o tema, conforme orientação da meta 5.4, prevista nos ODS.

A meta, em grandes linhas, insta os países, governos e formuladores de políticas públicas a reconhecer, reduzir e redistribuir o uso do tempo, sobretudo na área de cuidados, como uma das condições para o alcance da igualdade de gênero, temática ainda pendente no Brasil. Recordamos que a principal inserção laboral das mulheres migrantes é a área de cuidados, especialmente na região sul-americana.

Desse modo, ainda que se tenha apresentado resultados parciais, observou-se que o processo relacionado à migração secundária causa um impacto diferenciado no cotidiano das mulheres migrantes, principalmente quando comparadas com as mulheres que não se encontram em situação de migração. Ou seja, por não contarem com uma rede de apoio familiar, caso se encontrem desempregadas,

há a motivação para o deslocamento para outros municípios, já que a grande maioria das entrevistadas, exceto a jovem estudante haitiana, são mães solas.

No entanto, apesar das implicações que esses deslocamentos acarretam, sobretudo na impossibilidade de frequentarem cursos de Língua Portuguesa e/ou retomarem os estudos no Brasil, conforme relatos, nenhuma tem a pretensão de se estabelecer nos municípios vizinhos em que trabalham por dois motivos: primeiro, como no caso das venezuelanas, algumas pensam em retornar ao país de origem. Nas palavras delas: *“son muchas las incertezas, no sabemos qué va pasar con Venezuela, sobretudo para los más pobres. Aquí en Foz por estarmos en la frontera es más fácil salir para otros países”*³⁴. Segundo, porque Foz do Iguaçu conta com equipamentos públicos, tais como Casa de Passagens para mulheres, homens solteiros e famílias migrantes que podem residir no período de seis meses, além de instituições governamentais, como, por exemplo, a Casa do Migrante que presta atendimento no âmbito documental, laboral e quando necessário assistencial, principalmente para as mulheres “migrantes”, ultimamente as venezuelanas. Segundo a Irmã Terezinha Mezzalira, Coordenadora da Instituição, “sempre são as mulheres que vêm solicitar auxílio, tais como cesta básica para a família. Os companheiros nunca acompanham, nem mesmo quando estão desempregados”. Com base nessa afirmação, fica

³⁴ São muitas as incertezas, não sabemos o que vai acontecer com a Venezuela, especialmente para os mais pobres. Aqui em Foz, por estarmos na fronteira, é mais fácil sair para outros países (tradução livre).

claro o papel das mulheres migrantes na unidade familiar, especialmente no sustento econômico, evidenciando o protagonismo feminino na migração, seja ela internacional e/ou secundária, além da resistência e da agência social dessas mulheres, ainda que a mirada da sociedade de destino perceba-as somente como sujeitas de assistencialismo e não, como agentes de mudanças na sociedade.

A partir desse breve recorte, evidenciou-se que apesar da consolidação da migração internacional, do avanço das ações, projetos e do fortalecimento das políticas públicas em prol da população migrante, os (as) formuladores e os tomadores de decisão precisam avançar tanto no debate quanto na implementação de políticas públicas migratórias municipais com perspectiva de gênero e baseada em evidências empíricas, uma discussão ainda pendente no Brasil, bem como no Paraná. Além disso, a cidade deve incorporar o debate da interseccionalidade na agenda governamental para dar conta das inúmeras fronteiras de exclusão e de segregação laboral, especialmente para determinadas nacionalidades e etnias, tais como as mulheres migrantes haitianas e paraguaias, ainda que pese o avanço dos protocolos de atenção à população migrante na cidade de Foz do Iguaçu, Paraná, Brasil.

Referências Bibliográficas

ACNUR - Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados. *Falta de emprego limita integração socioeconômica de mulheres venezuelanas no Brasil*, 4 fev. 2022.

ASSIS, Gláucia. de Oliveira; KOSMINSKY, ETHEL(2007). Gênero e migrações contemporâneas. *Revista Estudos Feministas*, 15(3), 695–697.

BASTIA, Tanja. Intersectionality, Migration and Development. *Progress in Development Studies*, v. 14, n. 3, p. 237 -248, 2014.

BUTLER, Judith. *El Género en Disputa: El feminismo y la Subversión de la Identidad*. New York: Routledge, 1999.

BOYD, M.; GRIECO, E. Women and Migration: Incorporating Gender Into International migration theory. Migration Policy Institute. *The Online Journal of the Migration Policy Institute*, 1 mar 2003, Washington.

CONARE. Comitê Nacional para os Refugiados. Microdados, 2022.

CRESWELL, John W, CLARK PLANO, Vicki. *Pesquisa de Métodos Mistos*. Tradução: Magda França Lopes, 2 ed. Porto Alegre: Penso, 2013.

DE LA RIVA, Marta Carballo; MUÑOZ, Enara Echart; VILLAMAR VILLAREAL, María del Carmen. El Enfoque de Sistemas Migratorios Revisitado: Una Propuesta Teórica para El Estudio del Sistema Migratorio de América Latina y el Caribe. *Revista Interdisciplinar da Mobilidade Humana - RHMU*, v. 27, n. 57, p. 79 -100, 2019.

ELIZALDE, Antonio, THAYER CORREA, Luis Eduardo, CÓRDOVA, Maria Gabriela. Migraciones sur-sur:

paradojas globales y promesas locales. *Polis: Revista Latinoamericana*, v. 35, 2013.

GIL, Carmen Gregório. Tensiones conceptuales en la relación entre género y migraciones. Reflexiones desde la etnografía y la crítica feminista. *Papers: revista de sociologia*, v. 97/3, p. 569-590, 2012.

GÓMEZ, Sandra Leiva; ORELLANA, César Ross. Migración Circular y trabajo de cuidado: Fragmentación de trayectorias laborales de migrantes bolivianas en Tarapacá. *Psicoperspectivas Individuo y Sociedad*, v. 15, n.3, p. 56 – 66, 2016.

MCAULIFFE, M.; TRIANDAFYLLIDOU, A. (eds.). *Informe sobre las Migraciones en el Mundo 2022*. Ginebra: Organización Internacional para las Migraciones (OIM), 2021.

PIZARRO, Jorge Martínez. *América Latina y el Caribe: migración, derechos humanos y desarrollo*. Santiago: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2008.

TONHATI, Tânia.; MACEDO, Marília. Imigração de mulheres no Brasil: movimentações, registros e inserção no mercado de trabalho formal (2010-2019). *Périplos: Revista de Pesquisa sobre Migrações*, v. 4, n. 2, p. 125-155, 2020.

Migrantes Venezuelanas no Brasil: diálogos sobre maternidade, saúde e direitos reprodutivos

Corina Helena Figueira Mendes*
Cristiane Batista Andrade**
Andressa Fouraux Figueira***
Tatiana Giovanelli Vedovato****
Daniela Lacerda Santos*****

Introdução

Os Direitos Humanos (DH) se constituíram como marco civilizatório durante a segunda metade do século XX, sendo elemento fundante de uma cultura global de reconhecimento de pessoas como sujeitos de direito¹.

Pessoas de qualquer gênero, raça e etnia, classe social, nacionalidade e demais marcadores sociais são detentoras de DH, pois passam a se reconhecer e ser reconhecidas como pessoas humanas em suas relações cotidianas nas esferas sociais, comunitária e pessoal.

* Doutora em Saúde da Criança e da Mulher, pesquisadora em Saúde Coletiva do Instituto Nacional de Saúde da Mulher, da Criança e do Adolescente Fernandes Figueira (IFF) da Fiocruz. Professora permanente do Programa de Pós-Graduação em Saúde da Criança e da Mulher do IFF.

** Doutora em Educação, pesquisadora em Saúde Pública no Departamento de Estudos sobre Violência e Saúde Jorge Careli (Claves) e Professora Permanente do Programa de Pós-Graduação em Saúde Pública da Escola Nacional de Saúde Pública/FIOCRUZ.

*** Graduanda em Psicologia pela Universidade Federal Fluminense (UFF), bolsista PIBIC, atuando como pesquisadora no Departamento de Estudos sobre Violência e Saúde Jorge Careli (Claves) da Escola Nacional de Saúde Pública/FIOCRUZ.

**** Doutora em Ciências da Saúde, Professora na PUCCAMP.

***** Doutora em Saúde Coletiva, Professora na Faculdade de Medicina de Petrópolis.

¹ ALVES, José Augusto Lindgren. A Declaração dos Direitos Humanos na Pós-modernidade. *R. Proc. Geral do Est. São Paulo*, São Paulo, n. 51/52 p. 59-80, jan./dez. 1999.

A Declaração Universal dos Direitos Humanos (DUDH) é o documento que forneceu base legal para a proposição da maioria das constituições nacionais². O reconhecimento da pessoa como sujeito de direito e a positivação de direitos de cidadania, em seus ordenamentos jurídicos nacionais, propiciaram lutas por cidadania de grupos identitários na pós-modernidade³.

Estas mobilizações se inserem na discussão sobre a universalidade dos DH frente às particularidades de diversas culturas, em especial, as não ocidentais. Enquanto a DUDH privilegia os direitos individuais, em algumas dessas culturas, são os deveres e os coletivos que estão no cerne da busca por uma ordem social e de Estado, quer seja este religioso, quer seja secular⁴.

Nos anos 1990, a Organização das Nações Unidas (ONU) realizou um ciclo de grandes conferências globais em que as agendas sociais foram conjugadas com as econômicas, ambientais e populacionais⁵. Destacam-se, dentre os documentos oriundos dos encontros, a Declaração de Viena (1992)⁶ e a Declaração de Beijing (1995)⁷.

² Ibid.

³ Ibid.

⁴ SPIVAK, Gayatri Chakravorty. Use and Abuse of Human Rights. *Boundary 2*, [s. l.], v. 32, n. 1, p. 131-189, 2005.

⁵ MARTINE, George. As Grandes Conferências da ONU, o Desenvolvimento e a Governança Global. In: *ECODEBATE*. Artigo. [s. l.], 02 abr. 2014.

⁶ NÚCLEO DE ESTUDOS DE POLÍTICAS PÚBLICAS EM DIREITOS HUMANOS SUELY SOUZA DE ALMEIDA (NEPP-DH). Declaração de Viena e Plano de Ação. In: *CONFERÊNCIA INTERNACIONAL DE DIREITOS HUMANOS*, 2., 1992, Rio de Janeiro. *Anais* [...]. Rio de Janeiro: UFRJ, 1992.

⁷ NÚCLEO DE ESTUDOS DE POLÍTICAS PÚBLICAS EM DIREITOS

Movimentos internacionais de mulheres tiveram êxito em diversas agendas, tendo sido fundamental o reconhecimento de direitos específicos das mulheres como direitos humanos⁸. A garantia da dignidade humana é o principal fundamento dos DH⁹.

No Brasil, a Constituição “Cidadã” de 1988, amplia¹⁰ o universo dos direitos fundamentais e das garantias da cidadania, que, junto da dignidade, são alguns dos fundamentos constitucionais. Mas, apesar da letra da lei e do conjunto de normativas que buscam garantir sua operacionalização, permanece o desafio para que o Estado proteja e promova os direitos fundamentais e a plena cidadania através de políticas públicas de inclusão e justiça social que sejam efetivas no cotidiano, especialmente de grupos minorizados, sub-representados ou vulneráveis, como o formado por mulheres migrantes venezuelanas.

Em se tratando das venezuelanas, com a recente crise econômica e política de seu país, os deslocamentos

HUMANOS SUELY SOUZA DE ALMEIDA (NEPP-DH). Declaração de Beijing. In: *CONFERÊNCIA MUNDIAL SOBRE AS MULHERES: AÇÃO PARA IGUALDADE, DESENVOLVIMENTO E PAZ*, 4., 1995, Rio de Janeiro. *Anais* [...]. Rio de Janeiro: UFRJ, 1995.

⁸ FARAH, Marta Ferreira Santos. Gênero e políticas públicas. *Estudos Feministas*, Florianópolis, v. 12, n. 1, p. 47-71, 2004.

⁹ ESCRITÓRIO DO ALTO COMISSARIADO DA ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA DIREITOS HUMANOS (ACNUDH). *Declaração Universal dos Direitos Humanos*. Paris: ACNUDH, 1948.

¹⁰ GOVERNO DO ESTADO DO PARANÁ. SECRETARIA DE JUSTIÇA E CIDADANIA. A Declaração Universal e a Constituição de 1988. In: BRASIL. GOVERNO DO ESTADO DO PARANÁ. *Serviços para você!.* Curitiba, [1988]. Disponível em: <<https://www.justica.pr.gov.br/Pagina/Declaracao-Universal-e-Constituicao-de-1988>>. Acesso em: 19 abr. 2023.

forçados foram e ainda são uma realidade para muitas delas¹¹. As decisões reprodutivas são permeadas por incertezas relacionadas às condições em que sua saúde e seus direitos estão sob ameaça e são desafios nos países de destino.

Diante das mudanças nos modos de vida relativos aos processos de migração, neste capítulo, indaga-se: quais são os desafios enfrentados pelas venezuelanas face à maternidade, ao acesso à saúde reprodutiva e aos direitos reprodutivos no Brasil? O acesso à saúde, compreendido como direito à cidadania, está garantido a elas?

O objetivo deste capítulo é apresentar uma análise dos desafios impostos às mulheres venezuelanas no Brasil no que diz respeito à maternidade, à saúde reprodutiva e aos direitos reprodutivos. O capítulo é construído por meio de uma revisão narrativa da literatura.

1. A Migração de Venezuelanas Para o Brasil e Acesso à Saúde Reprodutiva

A migração venezuelana está estritamente relacionada à crise humanitária, econômica, política e de saúde que o país vem enfrentando desde 2016, sendo motivação para o deslocamento forçado do país em busca de melhores condições de vida¹².

¹¹ DOOCY, Shannon *et al.* Venezuelan Migration and the Border Health Crisis in Colombia and Brazil. *Journal on Migration and Human Security*, [s. l.], v. 7, n. 3, p. 79-91, 2019; FERNÁNDEZ-NIÑO, Julián Alfredo *et al.* Situación de salud de gestantes migrantes venezolanas en el Caribe colombiano: primer reporte para una respuesta rápida en Salud Pública. *Rev. Univ. Ind. Santander. Salud*, Bucaramanga, v. 51, n. 3, p. 208-219, jul./set. 2019.

¹² REDRESSING GENDERED HEALTH INEQUALITIES OF DIS-

A situação em que vivem envolve práticas alimentares precárias, obstáculos no acesso aos serviços de saúde e à obtenção de medicação, (des)organização familiar com o processo migratório¹³, circunstâncias que envolvem vulnerabilidades e violação de direitos humanos¹⁴.

Em 2018, em Boa Vista, cerca de 1.600 mulheres tiveram filhos; 10.040 receberam cuidados ambulatoriais, e quase 700 utilizaram o hospital geral. Com relação às demandas obstétricas, houve um aumento considerável de demanda para os atendimentos aos partos hospitalares na maternidade da cidade, além das necessidades específicas de cuidados pré-natais em função de casos de anemias e desnutrição. No ano de 2017, 63,2% das cesarianas foram consideradas de alto risco¹⁵.

É comum a utilização da Atenção Primária à Saúde (APS), considerada porta de entrada do Sistema Único de Saúde (SUS), embora a rede de saúde pública do estado sofra com as altas demandas da população, o que influencia na qualidade dos atendimentos, visto a escassez de insumos de saúde, profissionais e as demandas reprimidas.

PLACED WOMEN AND GIRLS (REGHID). *Saúde sexual e reprodutiva de mulheres e adolescentes migrantes venezuelanas no Brasil - Sumário Executivo*. [s. l.]: Ministério da Saúde, UFMA, University of Southampton, 2023.

¹³ DOOCY, Shannon *et al.* Op. cit.; FERNÁNDEZ-NIÑO, Julián Alfredo *et al.* Op. cit.

¹⁴ ANDRADE, Cristiane Batista *et al.* Venezuelanas no Brasil: trabalho e gênero no contexto da Covid-19. In: BAENINGER, Rosana (Org.). *Migrações internacionais e a Pandemia de Covid-19*. Campinas, SP: Núcleo de Estudos de População “Elza Berquó”, 2020. p. 426-434.

¹⁵ DOOCY, Shannon *et al.* Op. cit.

Apesar de o acesso ao SUS ser universal, venezuelanos e venezuelanas costumam ter dificuldades para obter o cartão nacional de saúde, devido aos obstáculos com a língua e às possíveis discriminações institucionais¹⁶.

Em decorrência desse fluxo migratório, o Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR) e a Operação Acolhida (vinculada às forças armadas brasileiras) instalaram 12 abrigos para venezuelanos e venezuelanas em Roraima, mas estão ativas sete unidades em março de 2023, com recebimento de visitas semanais de equipes pela APS¹⁷. Ao chegarem ao país, são ofertados aos imigrantes cuidados para malária, sarampo, HIV, tuberculose, dentre outras doenças.

Mas, diante do crescente número de refugiados e migrantes, houve aumento além da capacidade de abrigo pela Operação Acolhida e há grande número de venezuelanos e venezuelanas em situação de rua¹⁸.

Quando as mulheres migrantes saem do seu país de origem e vão para outros, entende-se que este processo migratório se torna desafiador porque existem barreiras culturais, idiomáticas e de aceitação das migrantes, além da escassez de empregos. As dificuldades e diferenças linguísticas e culturais podem ser estigmatizadas como barreiras ao acesso ao SUS¹⁹.

¹⁶ Ibid.

¹⁷ REDRESSING GENDERED HEALTH INEQUALITIES OF DIS-PLACED WOMEN AND GIRLS (REGHID). Op. cit.

¹⁸ DOOCY, Shannon *et al.* Op. cit.

¹⁹ MOCELIN, Helaine Jacinta Salvador *et al.* Barreiras e facilitadores do enfrentamento de HIV/aids e sífilis por venezuelanas residentes no Brasil. *Revista Panamericana de Salud Pública*, Washington, v. 47, p.

Para as venezuelanas que estão no Brasil, vivenciar a maternidade como um direito e ter acesso ao pré-natal e à puericultura são situações desafiadoras devido às documentações necessárias para elas serem inseridas no sistema de saúde. Além disso, é necessário destacar as possíveis deficiências do SUS, agravadas nos últimos anos: “[...] áreas sem cobertura por equipes de atenção básica, equipes incompletas na atenção básica em saúde, despreparo das equipes em atender populações específicas [...] que podem exercer influência direta nos indicadores de assistência pré-natal e do parto, tanto de mulheres brasileiras, como de imigrantes”²⁰.

Dessa maneira, sob a égide do princípio da universalidade, o SUS, considerado a maior política de saúde já implementada, assegurado pela Constituição Federal de 1988, é proponente da garantia da saúde como direito de todo e qualquer cidadão e cidadã, brasileiro(a) ou não, em território nacional. Outros princípios que também regulam esse sistema são a equidade (atendimento igualitário de acordo com as diversidades e particularidades de cada um) e a integralidade, que possui

1-8, 2023.

²⁰ ARRUDA-BARBOSA, Loeste de; SALES, Alberone Ferreira Gondim; SOUZA, Iara Leão Luna de. Reflexos da imigração venezuelana na assistência em saúde no maior hospital de Roraima: análise qualitativa. *Saúde e Sociedade*, São Paulo, v. 29, n. 2, p. 1-11, jun. 2020.

um conceito mais amplo, entre eles, o acesso a todos os níveis do sistema, conforme as necessidades do usuário²¹. No entanto, o acesso ao SUS ainda é um desafio a ser enfrentado.

2. Aspectos Metodológicos

Utilizou-se a metodologia de revisão de literatura narrativa, que tem por finalidade apresentar uma visão mais ampla sobre um determinado tema, com questões de pesquisa que possam ser respondidas sem que se tenha uma definição de critérios de exclusão ou inclusão²².

Após a definição do tema proposto, dos objetivos e das questões de pesquisa, realizou-se uma busca bibliográfica nas bases de dados da Scielo, Biblioteca Virtual em Saúde (BVS), Scopus e Scilit. As estratégias de busca na BVS e no Scielo foram: (venezuela*) AND (maternidade OR maternar OR “direitos reprodutivos” OR “saude reprodutiva”). Já na Scopus e na Scilit, foram: (maternity OR maternal OR “reproductive rights” OR “reproductive health” AND (venezuela).

Os resultados foram: nenhum documento localizado no Scielo; 46 publicações na BVS; 29 textos na Socialite, e 61 na Scopus. Depois da leitura dos títulos e dos resumos, foram elencados os artigos que possuíam subsídios para a discussão do tema no Brasil. Para a análise dos resultados, priorizou-se cinco principais categorias que dialogam

²¹ SANTOS, Isabela Soares; SANTOS, Paulo Henrique de Almeida Rodrigues. *Saúde e cidadania - uma visão histórica: uma Visão Histórica e Comparada do SUS*. 2. ed. São Paulo: Editora Atheneu, 2011.

²² DEEVER, Jill. *Research Guides: Reviews: From Systematic to Narrative: Narrative Review*, 2022.

entre si: a) condições de vida na Venezuela e Brasil; b) gestação, parto, nascimento e maternidade; c) acesso aos serviços de saúde; d) violências, e) pobreza e dignidade menstrual.

3. Resultados

A amostra é composta por sete artigos que debatem o tema das migrantes venezuelanas no Brasil. Em termos quantitativos, o número de publicações é relativamente baixo, pois a feminização da migração no país tem sido marcada pela crescente presença de mulheres, crianças e jovens venezuelanas nos últimos anos. Isso ocorreu, particularmente, pelo elevado número de solicitações de refúgio no período de 2010 a 2021²³. Entre os anos de 2000 a 2019, a presença de venezuelanas no país perfez 48% e a de homens, 52%²⁴.

Em termos qualitativos, os artigos exploram e conseguem apresentar, ainda que de maneira tímida, as condições sobre a maternidade, a saúde sexual e reprodutiva das venezuelanas, expondo, sobretudo, a necessidade de políticas públicas de saúde para o cuidado das migrantes em território brasileiro. Todas as produções tiveram como campo o estado de Roraima.

²³ OBSERVATÓRIO DAS MIGRAÇÕES INTERNACIONAIS (OBMI- GRA). *Relatório anual – Resumo executivo*. Brasília: OBMIGRA, 2022.

²⁴ BAENINGER, Rosana; DEMÉTRIO, Natália Belmonte; DOMENI- CONI, Joice (Orgs.). *Atlas Temático: observatório das migrações em São Paulo- Migrações Venezuelanas*. Campinas, SP: Núcleo de Estu- dos de População “Elza Berquó”, 2020.

4. As Condições de Vida na Venezuela e no Brasil

Os artigos analisados abordaram pouco as condições de vida das venezuelanas antes da vinda para o Brasil, embora seja reconhecida a grave crise humanitária enfrentada pela Venezuela, por diversas razões, as análises não são centralizadas nas condições de saúde e de vida ao chegarem ao Brasil.

Entretanto, um artigo avança ao apontar que as condições de vida, antes e depois dos percursos migratórios, são precárias, pois a saída do país é motivada pelas dificuldades do acesso aos direitos básicos, como alimentação, serviços de saúde, educação, assistência social, entre outras. As dificuldades nos deslocamentos, especialmente vividas por meninas e mulheres, vão sendo enfrentadas face à escassez de serviços de saúde e às ausências de dispositivos que garantam o direito à saúde sexual e reprodutiva²⁵.

Outro aspecto importante a ser considerado é que os abrigos para migrantes disponíveis no Brasil são espaços com pouca ou nenhuma individualidade, onde banheiros e locais para sono e repouso são compartilhados coletivamente; as que permanecem nas ruas sofrem com as vulnerabilidades às quais seus corpos são expostos²⁶. Com poucos recursos materiais e financeiros, elas vivem

²⁵ SOEIRO, Rachel E. *et al.* A neglected population: Sexual and reproductive issues among adolescent and young Venezuelan migrant women at the northwestern border of Brazil. *International Journal of Gynaecology & Obstetrics*, [s. l.], v. 157, n. 1, p. 51-58, 2022.

²⁶ Ibid.

em barracas oferecidas pelo exército brasileiro e buscam alimentos em igrejas, vivendo de doações²⁷.

5. Gestação, Parto, Nascimento e Maternidade de Venezuelanas no Brasil

A chegada de venezuelanas, em consequência da crise humanitária, econômica e política vivida naquele país, trouxe para o debate os direitos sexuais e reprodutivos de mulheres, adolescentes e meninas migrantes.

Se por um lado, a saída do país é motivada pelas dificuldades de acesso a direitos básicos, por outro, os deslocamentos não ocorrem sem obstáculos. As que chegam ao território brasileiro e dependem de doações para viverem nem sempre possuem documentos de identificação, o que não impossibilita o acesso ao SUS²⁸.

Existem outras barreiras, como o conhecimento da língua portuguesa, que fazem com que elas precisem de um tempo para que consigam se comunicar com os/as profissionais dos serviços de sa de²⁹.

Estas dificuldades de acesso ao SUS são apontadas em pesquisa com venezuelanas entre 10 e 24 anos (n=153). A grande maioria (84%) vivia nas ruas, sendo que 10% estavam grávidas e cerca de 30% não realizaram o exame

²⁷ ROCHA, Leila *et al.* Assessment of sexual and reproductive access and use of menstrual products among Venezuelan migrant adult women at the Brazilian–Venezuelan border. *Journal of Migration and Health*, [s. l.], v. 5, p.1-5, 2022.

²⁸ SOEIRO, Rachel E. *et al.* Op. cit.

²⁹ MAKUCH, Maria Y. *et al.* Reproductive health among Venezuelan migrant women at the north western border of Brazil: A qualitative study. *Journal of Migration and Health*, [s. l.], v. 4, p. 1-5, 2021.

pré-natal; 75% delas não tiveram o direito à escolha de contraceptivos, e 91% não receberam assistência no pré-natal tardio³⁰. Em outro estudo, autoras mencionaram a falta de acesso aos métodos contraceptivos, pré-natal e pós-parto, embora considerassem os atendimentos em saúde satisfatórios³¹.

Obstáculos também são encontrados pelas venezuelanas grávidas para a realização da primeira consulta pré-natal, como a distância dos serviços de saúde dos abrigos e precariedade do transporte público gratuito oferecido para elas. Conseguir atendimento e dar continuidade a eles foi considerado um empecilho no cuidado gravídico e puerperal. A falta de disponibilidade para irem a todas as consultas também é justificada por, em muitos casos, serem as mulheres solas e não terem com quem deixar seus filhos nos abrigos³².

Outro ponto importante foram as representações das venezuelanas sobre a gravidez no Brasil. Muitas migraram grávidas, sendo, em alguns casos, um dos motivos para se deslocarem com a expectativa de encontrarem aqui o cuidado que desejam. Por outro lado, muitas relataram que engravidaram aqui para que seus filhos obtivessem a cidadania brasileira ao nascerem³³.

³⁰ SOEIRO, Rachel E. *et al.* Op. cit.

³¹ BAHAMONDES, Luis *et al.* Maternal health among Venezuelan women migrants at the border of Brazil. *BMC Public Health*, [s. l.], v. 20, n. 1, p. 1-8, 2020.

³² MAKUCH, Maria Y. *et al.* Op. cit.

³³ Ibid.

6. O Acesso aos Serviços de Saúde

Nos estudos analisados, de forma geral, aparecem menções às barreiras enfrentadas pelas migrantes venezuelanas em relação ao planejamento familiar.

A dificuldade em obter métodos contraceptivos destacou-se, fosse pelo método de sua escolha não estar disponível no serviço de saúde acessado, fosse pela escassez de profissionais qualificados para o manejo de determinado método, como a inserção e retirada do DIU-Cu³⁴. A dificuldade de acesso a métodos contraceptivos reversíveis de longa duração (LARC) mostrou-se comum.

Sobre a oferta de insumos nos serviços, a dificuldade de acesso a kits de higiene menstrual foi evidenciada a partir dos relatos de que os materiais recebidos por parte das migrantes são insuficientes³⁵. Também houve menção à insuficiência de kits pós estupro, medicamentos e EPIs nos serviços de saúde³⁶.

Quanto à informação sobre prevenção e transmissão de IST's, apenas um artigo avançou ao indicar o conhecimento das migrantes sobre infecções e atividades educativas nos abrigos sobre este tema. As

³⁴ BAHAMONDES, Luis *et al.* Op. cit.; BAHAMONDES, Luis *et al.* Assessment of the availability of sexual and reproductive healthcare for Venezuelan migrant women during the SARS-CoV-2 pandemic at the north-western border of Brazil-Venezuela, *Journal of Migration and Health*, [s. l.], v. 5, p. 1-8, 2022; MAKUCH, Maria Y. *et al.* Op. cit.; ROCHA, Leila *et al.* Op. cit.; SOEIRO, Rachel E. *et al.* Op. cit.

³⁵ SOEIRO, Rachel E. *et al.* Period poverty: menstrual health hygiene issues among adolescent and young Venezuelan migrant women at the northwestern border of Brazil. *Reproductive Health*, [s. l.], v. 18, n. 1, p. 1-9, nov. 2021; ROCHA, Leila *et al.* Op. cit.

³⁶ BAHAMONDES, Luis *et al.* Op. cit.

participantes trazem o uso de preservativo masculino e a monogamia como principais meios de prevenção para as IST's, considerando as relações extraconjugais como inevitáveis para os homens, evidenciando as visões sobre as relações de gênero, sexualidade, papéis sociais e poder, que se configuram como barreiras para elas se protegerem contra as IST's³⁷.

O mesmo artigo também avança com relação ao cuidado às grávidas e puérperas, apresentando que há relatos de dificuldades para a realização da primeira consulta pré-natal, mas que, ao se inserirem na rede de cuidados, diziam ser acompanhadas durante todo o período gestacional³⁸.

Na mesma direção, o trabalho de Soeiro³⁹ aponta dois aspectos sobre o pré-natal tardio. O primeiro é que, apesar do SUS ter a garantia da universalidade, ainda há preconceitos enfrentados pela família e/ou pelos serviços de saúde; o segundo é que, possivelmente, elas desconhecem os serviços disponíveis. As autoras reforçam a necessidade de se desenvolver um serviço de atendimento às migrantes com protocolos de atendimentos no pré-natal⁴⁰.

As venezuelanas mencionaram ter sido bem tratadas pelos(as) profissionais de saúde, embora houvesse situações de discriminação nos serviços de saúde e dificuldades com a língua portuguesa, o que trouxe

³⁷ MAKUCH, Maria Y. *et al.* Op. cit.

³⁸ Ibid.

³⁹ SOEIRO, Rachel E. *et al.* Op. cit.

⁴⁰ MAKUCH, Maria Y. *et al.* Op. cit.

implicações entre o cuidado em saúde e a vida dessas migrantes, como a falta de entendimento sobre o processo de saúde no período gravídico puerperal. Salienta-se que houve estranhamentos por parte delas ao se depararem com os serviços de saúde que enfatizavam a importância do parto normal em detrimento da cesariana, fato não comum na Venezuela⁴¹.

7. Violências

O artigo de Makuch⁴² foi o único que discutiu diretamente as violências. A pesquisa realizada com mulheres que viviam em cinco abrigos da ACNUR em Roraima especifica as principais expressões deste fenômeno: violência doméstica, abusos físicos, ameaças psicológicas e xenofobia. No que se refere à violência doméstica, as participantes verbalizaram que, geralmente, os perpetradores são maridos e outros parceiros íntimos. Nestes casos, os depoimentos apontaram para a tendência das mulheres a minimizar as ocorrências, assim como elas negam que foram violentadas por eles⁴³.

Um aspecto preocupante é que as migrantes tendem a culpabilizar outras mulheres pelas violências sofridas, como alegarem o uso de roupas “provocantes” ou “inapropriadas”. Apesar disso, houve o reconhecimento do “machismo latino-americano” ao associarem ao fato

⁴¹ Ibid.

⁴² MAKUCH, Maria Y. *et al.* Narratives of experiences of violence of Venezuelan migrant women sheltered at the northwestern Brazilian border. *PLoS ONE*, [s. l.], v. 16, n. 11, p. 1-17, nov. 2021.

⁴³ Ibid.

dos homens terem relacionamentos com outras mulheres. Também verbalizaram que havia situações em que as violências ocorriam motivadas por ciúmes e por alegações de não cumprimento das atividades domésticas, como o cuidado com filhos e/ou da casa⁴⁴.

Como estratégia de enfrentamento a essas práticas, as venezuelanas disseram “ameaçar” os parceiros íntimos com a possibilidade de denunciá-los à gestão dos abrigos, acionando, em seus discursos, a Lei Maria da Penha como um dispositivo para protegê-las. Dentro desse ensejo, as violências contra as crianças perpetradas por mães e pais foram abordadas como tema de grupo focal, em que as participantes repreenderam os(as) perpetradores(as)⁴⁵.

De acordo com as migrantes, a partir do momento em que a gestão dos abrigos era acionada para agir diante dos episódios de violências, os agressores eram deslocados para outros abrigos e perdiam os benefícios sociais. Outras violências foram relatadas, como a xenofobia, perpetrada por brasileiros moradores locais em Roraima⁴⁶.

8. Pobreza e Dignidade Menstrual

Em artigo de Soeiro⁴⁷, as autoras abordam uma das dimensões associadas à pobreza menstrual, que é a gestão da higiene menstrual (MHM). Esta pesquisa buscou identificar os principais problemas de GHM que afetam as adolescentes e jovens migrantes venezuelanas

⁴⁴ Ibid.

⁴⁵ Ibid.

⁴⁶ Ibid.

⁴⁷ SOEIRO, Rachel E. *et al.* Op. cit.

na fronteira noroeste da Venezuela-Brasil. Foram ouvidas 167 mulheres, com idade entre 12 e 24 anos, e os resultados sinalizam para a pobreza menstrual evidente em que falta acesso a produtos adequados de higiene menstrual e há ausência de condições físicas estruturais de saneamento e banheiros.

Adolescentes e jovens mulheres vivem situações de extrema vulnerabilidade em contextos humanitários. A falta de estrutura em equipamentos públicos, como abrigos e escolas, são fatores de exposição dessas mulheres a violência sexual. O estudo de Soeiro et al.⁴⁸ chama atenção para o medo e ansiedade de situações relacionadas à exposição pública do sangramento menstrual pela falta de insumos higiênicos, como os absorventes.

Conclusão

Sabe-se que as decisões das venezuelanas pela saída do país são desafiadoras, elas enfrentam grandes percursos a pé, as condições de vida e de saúde estão precarizadas, as (des)organizações familiares e do convívio com seus filhos, as dificuldades de reinserção no mercado de trabalho e as diversas violências que sofrem antes, durante e depois dos seus percursos ⁴⁹, aspectos corroborados por esta revisão de literatura.

É perceptível que o acesso aos serviços públicos de saúde no país sofre com as discrepâncias territoriais e de inserção da população brasileira ou não, em suas redes de atenção e cuidado. Esta premissa, por si só, traz

⁴⁸ Ibid.

⁴⁹ ANDRADE, Cristiane Batista *et al.* Op. cit.

subsídios para se pensar nos enfrentamentos à promoção da cidadania e à equidade em saúde, como garantia a todos(as) que precisam do cuidado à maternidade e à saúde sexual e reprodutiva.

Nesse sentido, verificou-se que, embora a literatura analisada tenha tido como foco a perspectiva das migrantes venezuelanas, ao mesmo tempo, colocou em destaque o SUS, ou melhor, as suas fragilidades, especialmente ao relatar as altas demandas populacionais e os poucos investimentos financeiros e para o incremento de profissionais de saúde para a garantia da cidadania.

É preciso ressaltar que, no ano de 2016, com a Emenda Constitucional 95, houve o congelamento dos gastos com as áreas da saúde, educação e sociais por vinte anos, o que impactou e ainda permanece influenciando o funcionamento do SUS. Ainda que tenha havido a criação do orçamento emergencial para a pandemia da covid-19, esta medida se mostrou insuficiente para o gerenciamento das políticas públicas de saúde⁵⁰.

Outra abordagem que merece ser referenciada é que no que diz respeito ao quesito migração, mesmo antes da pandemia, em 2019, o governo da extrema-direita retirou o Brasil do Pacto Global para Migração, cuja finalidade é proporcionar discussões entre os países sobre as experiências coletivas dos membros participantes, sendo considerado um retrocesso⁵¹.

⁵⁰ BARRETO, Willian. CNS pede que parlamentares revisem emenda constitucional que congelou recursos do SUS. In: BRASIL. CONSELHO NACIONAL DE SAÚDE. *Últimas Notícias* Brasília, 4 nov. 2021. Disponível em: <<http://conselho.saude.gov.br/ultimas-noticias-cns/2159-cns-pede-que-parlamentares-revisem-emenda-constitucional-que-congelou-recursos-do-sus>>. Acesso em: 13 mar. 2023.

⁵¹ FONSECA, Elisa Marina; MEDEIROS, Mirna de Lima; MIRANDA,

Sobre o período da pandemia, que solapou vidas e deixou impactos no modo de ser e viver em sociedade, é preciso reiterar os descasos do governo Bolsonaro, que foi negacionista, ignorou as recomendações internacionais para o cuidado em saúde⁵² e protelou o programa de imunização no país, colocando em risco as formas de prevenção e contenção do vírus em todo o território nacional.

Nesse contexto pandêmico, fronteiras brasileiras foram fechadas, com a justificativa de contenção do vírus. Entretanto, o que este fato revela é que, em primeiro lugar, houve influências nas vidas de migrantes e, em segundo, em se tratando dos discursos políticos, estes envolveram o autoritarismo⁵³. Em 17 de março de 2020, foi editada a Portaria 120/2020: “Foi a primeira medida excepcional e temporária da restrição de entrada no Brasil por imigrantes da Venezuela (e apenas desse país), conforme recomendação da Agência Nacional de Vigilância Sanitária (ANVISA)”⁵⁴.

João Irineu de Resende. O controle migratório nas fronteiras do Brasil durante a pandemia: sinais do autoritarismo à nossa porta. *Simbiótica*, Vitória, v. 8, n. 2, p. 11-37, maio/ago. 2021.

⁵² ANDRADE, Cristiane Batista *et al.* Heroínas e heróis da pandemia? Violências (in) visíveis no trabalho de profissionais de saúde na pandemia da Covid-19. *International Journal On Working Conditions*, [s. l.], n. 21, p. 17-35, 2021.

⁵³ FONSECA, Elisa Marina; MEDEIROS, Mirna de Lima; MIRANDA, João Irineu de Resende. Op. cit.

⁵⁴ Ibid.

Em seguida, outras medidas foram criadas com vistas à restrição de outras nacionalidades, não sem impactos à vida de quase todos os migrantes no país, incluindo gestantes, crianças e indígenas⁵⁵.

Na pandemia, foram verificadas as barreiras para a entrada nos serviços de saúde pelas venezuelanas, embora, no Brasil, as políticas públicas tenham, como um dos primeiros marcos, a elaboração do Programa de Assistência Integral à Saúde da Mulher (PAISM), em 1984, que inclui o planejamento familiar no elenco mínimo de ações voltadas para a atenção integral à saúde da mulher⁵⁶.

Sabe-se que, para a plena concretização das ações de planejamento reprodutivo, que se configurou como um direito sexual e reprodutivo, os gestores municipais devem garantir infraestrutura necessária ao funcionamento das Unidades Básicas de Saúde (UBS), dotando-as de recursos materiais, tecnologias apropriadas, equipamentos e insumos suficientes para o conjunto de ações propostas; apoiar processos de educação permanente, e estruturar a rede de referências fora do âmbito da Atenção Básica⁵⁷. Entretanto, a partir dos estudos analisados, foi observado que, ainda que essas ações devessem ser garantidas para a concretização da cidadania, as migrantes venezuelanas enfrentam muitas barreiras em relação ao planejamento familiar, à saúde sexual e aos direitos reprodutivos.

⁵⁵ Ibid.

⁵⁶ BRASIL. Ministério da Saúde. Secretaria de Atenção à Saúde. Departamento de Atenção Básica. *Saúde sexual e saúde reprodutiva*. Brasília: Ministério da Saúde, 2013.

⁵⁷ Ibid.

Outro destaque a ser considerado é sobre as violências sofridas pelas venezuelanas, retratadas especificamente em um artigo⁵⁸. Elas estão relacionadas aos casos de violências de gênero, doméstica e xenofobia. Estes aspectos trazidos por essa pesquisa mostram o quão complexas são as relações de gênero em uma sociedade patriarcal, machista⁵⁹ e xenófoba, em que a exclusão e a estigmatização de grupos sociais vulnerabilizados são acentuadas pela precarização da vida diante do contexto migratório de venezuelanas(os).

Com relação à temática da menstruação, esta vem sendo inserida em agendas globais, tendo como propulsoras os movimentos sociais, em especial, os que tem como pauta os direitos humanos de mulheres e meninas e as agências do sistema ONU, como a Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO), o Fundo de População das Nações Unidas (UNFPA) e o Fundo das Nações Unidas para a Infância (Unicef). Em 2021, o UNFPA e o Unicef lançaram o sumário executivo com dados da pesquisa “Pobreza Menstrual no Brasil: Desigualdade e Violações de Direitos”, em momento de ameaça aos direitos sexuais e reprodutivos.

Há uma incidência política internacional com objetivo de pressionar, monitorar e influenciar a formulação de políticas públicas voltada para a dignidade menstrual.

⁵⁸ MAKUCH, Maria Y. *et al.* Op. Cit.

⁵⁹ SEGATO, Rita Laura. Manifiesto en cuatro temas. *Critical Times*, [s. l.], v. 1, n. 1, p. 212-225, 2018.

Em 2021, o ex-presidente Jair Bolsonaro sancionou a criação do Programa de Proteção e Promoção da Saúde Menstrual (Lei 14.214/2021). Porém, vetou diversos artigos e parágrafos sobre a começar pelo Art. 1º do Projeto de Lei: “Esta Lei institui o Programa de Proteção e Promoção da Saúde Menstrual para assegurar a oferta gratuita de absorventes higiênicos femininos e outros cuidados básicos de saúde menstrual.” Este não foi o único veto presidencial a projetos sobre a temática menstruação. Em março de 2022, o Congresso Nacional derrubou vetos à lei que cria a Lei 14.214/2021, tendo retornado ao corpo da lei a previsão de distribuição gratuita de absorventes higiênicos para estudantes de baixa renda e pessoas em situação de rua⁶⁰.

Em 8 de março de 2023, o presidente Luiz Inácio Lula da Silva assinou o Decreto 11.432/2023 que institui o Programa de Proteção e Promoção de Saúde Menstrual e objetiva regulamentar a Lei 14.214/2021⁶¹.

Face aos achados desta revisão de literatura, compreende-se que o Estado democrático de direito deve garantir a efetividade dos direitos individuais e coletivos

⁶⁰ BRASIL. *Lei 14.214, de 06 de outubro de 2021*. Institui o Programa de Proteção e Promoção da Saúde Menstrual; e altera a Lei 11.346, de 15 de setembro de 2006, para determinar que as cestas básicas entregues no âmbito do Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (Sisan) deverão conter como item essencial o absorvente higiênico feminino. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, p. 3, 07 out. 2021.

⁶¹ BRASIL. *Decreto 11.432, de 8 de março de 2023*. Regulamenta a Lei 14.214, de 6 de outubro de 2021, que institui o Programa de Proteção e Promoção da Saúde Menstrual. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, p. 6, 09 mar. 2023.

e o reconhecimento e a valorização da diversidade e multiplicidade em prol da justiça e o bem viver de todas, todos e todes. Vinculado a isso, assegurar que as políticas públicas de saúde sejam foco de investimentos financeiros e de fomento à contratação de profissionais envolvidos com a equidade no SUS é um dos avanços a serem alcançados.

Referências Bibliográficas

ALVES, José Augusto Lindgren. *A Declaração dos Direitos Humanos na Pós-modernidade*. R. Proc. Geral do Est. São Paulo, São Paulo, n. 51/52, p. 59-80, jan./dez. 1999.

ANDRADE, Cristiane Batista et al. Heroínas e heróis da pandemia? Violências (in) visíveis no trabalho de profissionais de saúde na pandemia da Covid-19. *International Journal On Working Conditions*, [s.l.], n. 21, p. 17-35, 2021.

ANDRADE, Cristiane Batista et al. Venezuelanas no Brasil: trabalho e gênero no contexto da Covid-19. In: BAE-NINGER, Rosana (Org.). *Migrações internacionais e a Pandemia de Covid-19*. Campinas, SP: Núcleo de Estudos de População “Elza Berquó”, 2020.

ARRUDA-BARBOSA, Loeste de; SALES, Alberone Ferreira Gondim; SOUZA, Iara Leão Luna de. Reflexos da imigração venezuelana na assistência em saúde no maior hospital de Roraima: análise qualitativa. *Saúde e Sociedade*, São Paulo, v. 29, n. 2, p. 1-11, jun. 2020.

BAENINGER, Rosana; DEMÉTRIO, Natália Belmonte; DOMENICONI, Joice (Orgs.). *Atlas Temático: observatório das migrações em São Paulo- Migrações Venezuelanas*. Campinas, SP: Núcleo de Estudos de População “Elza Berquó”, 2020.

BAHAMONDES, Luis et al. Maternal health among Venezuelan women migrants at the border of Brazil. *BMC Public Health*, [s. l.], v. 20, n. 1, 2020.

BAHAMONDES, Luis et al. Assessment of the availability of sexual and reproductive healthcare for Venezuelan migrant women during the SARS-CoV-2 pandemic at the north-western border of Brazil-Venezuela. *Journal of Migration and Health*, [s. l.], v. 5, p. 1-8, 2022.

BARRETO, Willian. CNS pede que parlamentares revisem emenda constitucional que congelou recursos do SUS. In: BRASIL. CONSELHO NACIONAL DE SAÚDE. *Últimas Notícias* Brasília, 4 nov. 2021.

BRASIL. Ministério da Saúde. Secretaria de Atenção à Saúde. Departamento de Atenção Básica. *Saúde sexual e saúde reprodutiva*. Brasília: Ministério da Saúde, 2013.

DEAVER, Jill. *Research Guides: Reviews: From Systematic to Narrative: Narrative Review*, 2022.

DOOCY, Shannon et al. Venezuelan Migration and the Border Health Crisis in Colombia and Brazil. *Journal on Migration and Human Security*, [s. l.], v. 7, n. 3, p. 79-91, 2019.

FARAH, Marta Ferreira Santos. Gênero e políticas públicas. *Estudos Feministas*, v. 12, n. 1, p. 47-71, 2004. FERNÁNDEZ-NIÑO, Julián Alfredo et al. Situación de salud de gestantes migrantes venezolanas en el Caribecolombiano: primer reporte para una respuesta rápida enSalud Pública. *Rev. Univ. Ind. Santander. Salud*, v. 51, n. 3,p. 208-219, jul./sept. 2019.

FONSECA, Elisa Marina; MEDEIROS, Mirna de Lima; MIRANDA, João Irineu de Resende. *O controle migratório nas fronteiras do Brasil durante a pandemia: sinais do autoritarismo à nossa porta*. Simbiótica, Vitória, v. 8, n. 2, p. 11-37, maio/ago. 2021.

MAKUCH, Maria Y. et al. Narratives of experiences of violence of Venezuelan migrant women sheltered at the northwestern Brazilian border. *PLoS ONE*, [s. l.], v. 16, n. 11, p. 1-17, nov. 2021.

MAKUCH, Maria Y. et al. Reproductive health among Venezuelan migrant women at the north western border of Brazil: A qualitative study. *Journal of Migration and Health*, [s. l.], v. 4, p. 1-5, 2021.

MARTINE, George. As Grandes Conferências da ONU, o Desenvolvimento e a Governança Global. In: *ECODEBATE*. Artigo. [s. l.], 2014.

MOCELIN, Helaine Jacinta Salvador et al. Barreiras e facilitadores do enfrentamento de HIV/aids e sífilis por venezuelanas residentes no Brasil. *Revista Panamericana de Salud Pública*, Washington, v. 47, p. 1-8, 2023.

NÚCLEO DE ESTUDOS DE POLÍTICAS PÚBLICAS EM DIREITOS HUMANOS SUELY SOUZA DE ALMEIDA (NEPP-DH). Declaração de Viena e Plano de Ação. In: *CONFERÊNCIA INTERNACIONAL DE DIREITOS HUMANOS*, 2., 1992, Rio de Janeiro. Anais [...]. Rio de Janeiro: UFRJ, 1992.

NÚCLEO DE ESTUDOS DE POLÍTICAS PÚBLICAS EM DIREITOS HUMANOS SUELY SOUZA DE ALMEIDA (NEPP-DH). Declaração de Beijing. In: *CONFERÊNCIA MUNDIAL SOBRE AS MULHERES: AÇÃO PARA IGUALDADE, DESENVOLVIMENTO E PAZ*, 4., 1995, Rio de Janeiro. Anais [...]. Rio de Janeiro: UFRJ, 1995.

OBSERVATÓRIO DAS MIGRAÇÕES INTERNACIONAIS (OBMIGRA). *Relatório anual*. Brasília: OBMIGRA, 2022.

PIOVESAN, Flávia. A Proteção dos Direitos Humanos no Sistema Constitucional Brasileiro. *R. Proc. Geral do Est. São Paulo*, n. 51/52, p. 81-102, jan./dez. 1999.

REDRESSING GENDERED HEALTH INEQUALITIES OF DISPLACED WOMEN AND GIRLS (REGHID). *Saúde sexual e reprodutiva de mulheres e adolescentes migrantes venezuelanas no Brasil - Sumário Executivo*. [s. l.]: Ministério da Saúde, UFMA, University of Southampton, 2023.

ROCHA, Leila et al. Assessment of sexual and reproductive access and use of menstrual products among Venezuelan migrant adult women at the Brazilian–Venezuelan border. *Journal of Migration and Health*, [s. l.], v. 5, p. 1-5, 2022.

SANTOS, Isabela Soares; SANTOS, Paulo Henrique de Almeida Rodrigues. *Saúde e cidadania - uma visão histórica: uma Visão Histórica e Comparada do SUS*. 2. ed. São Paulo: Editora Atheneu, 2011.

SEGATO, Rita Laura. Manifiesto en cuatro temas. *Critical Times*, [s. l.], v. 1, n. 1, p. 212-225, 2018.

SOEIRO, Rachel E. et al. A neglected population: Sexual and reproductive issues among adolescent and young Venezuelan migrant women at the northwestern border of Brazil. *International Journal of Gynaecology & Obstetrics*, [s. l.], v. 157, n. 1, p. 51-58, 2022.

SOEIRO, Rachel E. et al. Period poverty: menstrual health hygiene issues among adolescent and young Venezuelan migrant women at the northwestern border of Brazil. *Reproductive Health*, [s. l.], v. 18, n. 1, p. 1-9, nov. 2021.

SPIVAK, Gayatri Chakravorty. Use and Abuse of Human Rights. *Boundary 2*, [s. l.], v. 32, n. 1, p. 131-189, 2005.

A “Crise” Migratória Venezuelana e a Política Brasileira para o “Acolhimento”: de que Segurança estamos falando?

Érica Sarmiento da Silva*
Juliana Foguel Castelo Branco**

Introdução

Os movimentos migratórios são experiências intrinsecamente ligadas à história da humanidade. Apesar de nossa trajetória de mobilidades, frente às mudanças políticas e sociais implementadas após a organização do mundo em Estados-Nacionais¹ e, em decorrência das políticas securitárias, em especial, após o 11 de setembro, os fluxos migratórios vêm sendo cada vez mais controlados e cerceados. No século XXI, observa-se ainda o aumento dos fluxos de migrantes forçados que são movimentos que têm peculiaridades que os diferenciam dos fluxos migratórios

* Coordenadora do Laboratório de Estudos de Imigração da Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ). Coordenadora da Cátedra Sérgio Vieira de Mello do ACNUR/UERJ. Atua em projetos extensionistas junto ao programa PARES/Refugiados, da Cáritas-Rio de Janeiro, unindo Universidade, ONGs e grupos migrantes. Bolsista Produtividade CNPQ nível 2 e Cientista do Nosso Estado FAPERJ.

** Bolsista FAPERJ sênior. Pós-doutorado na UERJ sob a supervisão da profa. Érica Sarmiento com o projeto intitulado “Migrações Forçadas Venezuelanas e a Condução da Política Imigratória Nacional: Por uma análise dos governos Michel Temer e Bolsonaro”. Tem experiência na temática da securitização e da Teoria dos Estados.

¹ A organização política e social em Estados Nacionais será observada, dentre muitos aspectos, pelo fato de vincular pessoas a determinados territórios.

anteriores. Segundo Coraza e Arriola², o fenômeno ocorre em todas as escalas, cada vez mais inter-relacionando e conectando o local e o global. Estes movimentos ainda são marcados pela existência de vários tipos de mobilidade que envolvem origem, trânsito, destino e retorno (voluntário ou forçado). Vale ressaltar que estes fluxos se caracterizam por serem mistos, ou seja, ocorrem por uma combinação de causas estruturais e circunstanciais, pessoais e familiares. Um indivíduo obrigado a deslocar-se pode encontrar-se em diversas situações, como pobreza crônica, exclusão social, racismo, corrupção, catástrofes sociais e ambientais e conflitos ligados ao combate às multinacionais.

Ao mesmo tempo em que países “liberais” advogam pela crescente liberdade econômica que reorganiza tanto o sistema produtivo quanto as trocas comerciais, eles adotam políticas cada vez mais conservadoras e fechadas relativas as mobilidades humanas criando, tal como proposto por Agier³, uma ruptura entre a continuidade dos direitos do homem e de dos direitos do cidadão. Os discursos de segurança voltado para a defesa dos Estados e de suas fronteiras evidenciam a negação dos direitos básicos do homem e, conforme inicialmente balizada pela Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão (1776) e pela Declaração Universal do Direitos Humanos (1948),

² CORAZA DE LOS SANTOS, Enrique; ARRIOLA VEGA, Luis Alfredo. Introducción. In: CORAZA DE LOS SANTOS, E.; ARRIOLA VEGA, L. A. (Eds.). *Rafagas y vientos de un sur global. Movilidades recientes en los estados fronterizos del sur sureste de México*. San Cristóbal de las Casas: El Colegio de la Frontera Sur y Peter Lang Publishing, p. 13-24, 2008. p 17.

³ AGIER, Michel. Refugiados diante da nova ordem mundial. *Tempo Social. Revista de Sociologia da USP*, v. 18, n. 2, p. 197-215, 2006. p. 210.

mostram como para determinados grupos valores como a prerrogativa de ter direitos isonômicos se manifestam enquanto práticas discursivas. As políticas securitárias propostas, sobretudo, pelo norte global expandem a demarcação das fronteiras que são cada vez mais controladas e securitizadas e acabam criando espaços de exceção⁴ que ampliam a descartabilidade dos corpos⁵ dos seres humanos que são destituídos de sua humanidade, em prol da segurança de Estado.

A experiência migratória *per si* precisa ser avaliada em relação a(s) perda(s) do(s) direitos e do exercício(s) da cidadania, já que pode haver a renúncia voluntária ou forçada quando o indivíduo parte de seu país de origem. Sendo preciso observar como os países destino viabilizam internamente o exercício da cidadania para a pessoa imigrante. Para muitos migrantes indocumentados, a sua rotulação enquanto *migrantes ilegais e/ou indesejáveis* já evidencia a ausência de direitos devido a posição marginal que ocupam nas sociedades de destino. A colisão entre as agendas humanitárias e securitárias demonstram como a questão migratória é um dos maiores desafios morais da contemporaneidade e que assume novas roupagens e desafios com o avanço das tecnologias produtivas e de controle, do capitalismo, das desigualdades e da própria globalização.

⁴ Ibid, p. 199.

⁵ SARMIENTO, Érica. *Migrações forçadas, resistências e perspectivas: América Central, México e Estados Unidos*. São Paulo: Intermeios, 2021. p. 29.

Avidae as prerrogativas humanitárias de acolhimento se qualificam também enquanto desafios que precisam ser pensados nos diferentes níveis da política, sendo o exercício da cidadania um elemento central desta agenda. O Brasil é um país que vem ganhando reconhecimento internacional pelo viés humanitário de suas leis, mas é preciso avaliar como se estabelece a sua ação prática. Para o caso Venezuelano, apesar dos discursos de acolhimento e das políticas de reconhecimento da condição de refúgio ou de residência temporária propostos pelos governos de Michel Temer e de Jair Bolsonaro, é preciso observar como se dá a obtenção de documentos, a integração social dos venezuelanos, a oferta de empregos dignos e de acordo com o arcabouço legal trabalhista brasileiro, a promoção ao acesso a serviços essenciais como saúde, educação, saneamento básico entre outros. De sobremaneira, a possibilidade de cruzar as fronteiras, eixo de análise central deste trabalho, e de ser “acolhido” torna o país como um destino possível para os venezuelanos, mas que não garante o exercício pleno da cidadania.

A proposta deste trabalho se circunscreve ao debate relativo a se somos um país que implementa uma política de tendência mais securitária ou mais humanitária, em especial, para a gestão das fronteiras. Políticas menos securitárias para o controle fronteiriço são percebidas enquanto uma das primeiras portas para a promoção de direitos que demandam ainda outras políticas públicas nacionais. Desta maneira, o artigo se aterá em avaliar como as políticas nacionais vem sendo propostas observando

a dualidade de políticas de tendências humanitárias e/ou securitárias. Para tal, este artigo está dividido em três partes. A primeira parte fará uma breve apresentação da situação política na Venezuela traçando um panorama dos fluxos migratórios para a América Latina, em especial, para o Brasil. A segunda parte almeja realizar um breve debate sobre segurança e crise, pois esses conceitos são mobilizados corriqueiramente para o trato com os imigrantes. E por fim, será estabelecida uma breve análise das políticas nacionais.

1. A “crise” venezuelana: impactos regionais e o início da Operação Acolhida

A Venezuela vem sendo retratada enquanto um país que atravessa uma “crise”. Não são raras as notícias que denunciam os fatores que impulsionam os fluxos migratórios da região que vem progressivamente crescendo⁶. A situação política, econômica e social da Venezuela precisa ser avaliada com atenção, pois ela é fruto da trajetória histórica do país⁷ e que não se limita somente a transição de poder. Pensar de forma categórica os fatores que imputam insegurança à população venezuelana é fundamental para a redução das vulnerabilidades que são decorrentes do paradigma securitário próprio dos países de “terceiro mundo”⁸ e que estimulam os fluxos migratórios.

⁶ ONU. *Global Report*, 2021. Disponível em: <https://reporting.unhcr.org/globalreport2021/pdf#_ga=2.30892095.1864093936.1676286356-1828038632.1675793441>. Acesso em: 15 fev 2023.

⁷ NORTH, Douglass C. Institutions. *The Journal of Economic Perspectives*, v. 5, n. 1, p. 97-112, 1991. p. 108.

⁸ AYOUB, Mohammed. *The Third World security predicament*. Boulder:

Para Ayoob, ao contrário dos países do “primeiro mundo”, os paradigmas securitários do “terceiro mundo” são frutos dos seus processos de *State Building* fruto das marcas do colonialismo e das formas como os Estados se ergueram. Desta forma, carregam categorias securitárias epistemológicas particulares resultantes de sua trajetória história e que não podem ser negligenciadas.

Segundo dados da Plataforma R4V⁹ obtidos até o final do ano de 2022, existem 5,99 milhões de refugiados e imigrantes venezuelanos na América Latina de um universo total de 7,13 milhões. Segundo a plataforma, os principais receptores são, a saber: Colômbia (2,48 milhões); Peru (1,49 milhões); Equador (502,2 mil); Chile (444.4 mil); e Brasil com (388,1 mil). Os venezuelanos podem ainda ser encontrados em menor escala no Panamá, México, Argentina, Guiana, Paraguai, Bolívia, Costa Rica, Uruguai entre outros países latino-americanos. A expressividade numérica traz consigo demandas e desafios para os Estados para a criação de políticas para a gestão e governabilidade desses fluxos que podem ter um viés mais securitário, mais humanitário ou híbrido.

O Brasil é o quinto país que mais recebe venezuelanos na América do Sul e, mesmo não sendo o destino preferencial desse grupo, é um destino possível¹⁰. Os Venezuelanos cruzam a fronteira norte do país dando

Lynne Reinner Publishers, 1995. p. 7.

⁹ R4v. *Plataforma R4v*. Disponível em: <<https://www.r4v.info/>>. Acesso em: 28 dez 2022.

¹⁰ BAENINGER, Rosana; SILVA, João Carlos Jarochinski. O Êxodo Venezuelano como fenômeno da Migração Sul-Sul. *REMHU: Rev. Interdiscip. Mobil. Hum.*, v. 29, n. 63, p. 123-139, 2021. p.131.

entrada ao Brasil pelo município de Pacaraima, sendo a rodovia 174 é a única estrada que interconecta os dois países. O grande afluxo de pessoas que entra no país, desde 2015, modificou a dinâmica regional, tendo em vista as demandas por serviços e saúde, educação, pelas alterações na paisagem urbana e pelas questões econômicas e sociais.

Diante desse cenário, o Estado de Roraima protocolou uma Ação Civil Ordinária de número 3121 que pedia, dentre muitas demandas, a adoção de medidas administrativas de reforço nas áreas de controle policial, saúde e vigilância sanitária na fronteira, assim como, o fechamento das fronteiras ou a limitação de entrada de venezuelanos. Para a primeira demanda, houve o estabelecimento de um acordo e o segundo pedido, por sua vez, foi indeferido tendo em vista a legislação nacional e os acordos internacionais que garantem os direitos humanos fundamentais. Face a conjuntura local e a situação de litígio, ocorreu o reconhecimento pelo governo de Michel Temer, em 2018, da emergência frente a crise humanitária venezuelana por meio da institucionalização da Medida Provisória 820 e dos decretos 9.286 e 9.285 do mesmo ano. Para além do envio de aportes financeiros para Roraima, o governo institucionalizou a 'Operação Acolhida' que é um braço militarizado do Estado que atua no controle fronteiro, acolhimento e na interiorização dos migrantes venezuelanos no Brasil.

O fluxo de venezuelanos para o Brasil apresenta ainda algumas características singulares que precisam ser observadas para a adequação das políticas públicas,

a saber: 1. Presença de indígenas, em especial, da etnia Warao; 2. Ser um movimento migratório misto composto por migrantes econômicos e forçados; 4. Pela criação de um marco legal ‘excepcional’ para a entrada das pessoas que podem “optar” entre o pedido de refúgio ou de residência temporária e/ou permanente em decorrência de dispositivos instituídos pelo MERCOSUL; 5. Por fundar uma nova face internacional da recepção dos migrantes e da ação humanitária que é protocolada pelas Forças Armadas – de forma integrada com demais atores internacionais e com demais agentes públicos militarizados – para a garantia dos direitos humanitários e interiorização dos imigrantes, para além das funções de controle fronteiriço; e 6. Por fim, por esse movimento migratório demarcar ainda as grandes desigualdades existentes no Brasil, sejam elas econômicas, sociais e urbanas e que perpassa toda a experiência migratória.

2. Os discursos securitários do Norte Global: a construção da crise e do problema securitário migratório

Segundo Baanerjee e Duflo¹¹, as migrações na atualidade são vistas como “a grande notícia”, já que ela vem sendo construída e compreendida, em especial pelo norte global, como uma contundente pauta de suas agendas securitárias que são refletidas em políticas que reforçam fronteiras e limites. As reações contrárias as pessoas em trânsito são agravadas ainda pela ausência de debates públicos efetivos e irrestritos que possibilite

¹¹ BANERJEE, Abhijit; DUFLO, Esther. *Boa Economia para tempos difíceis*. Rio de Janeiro: Zahar, 2020. p. 22.

ganhos políticos e sociais para o coletivo. A observância das mobilidades contemporâneas enquanto uma “crise de refugiados” ou enquanto uma “crise imigratória” é uma construção fruto de um tempo e de um espaço, mas que ganha feições universais e atemporais. A banalização de vocábulos como ‘crise’, ‘emergência’ e ‘criminalidade’ vem sendo uma marca da contemporaneidade e que, por vezes, carregam entendimentos deturpados e que não se limitam as práticas discursivas.

Segundo Brignol e Curi¹² o conceito de crise está vinculado aos deslocamentos humanos e à perspectiva securitária de como são tratados. Entende-se a crise como a ruptura das relações e padrões de “normalidade” do funcionamento das regras e estruturas, neste caso, de gestão e acolhimento dos migrantes. Essa ruptura está vinculada à construção da questão do refúgio e dos movimentos populacionais como um “problema” e uma “emergência” no plano internacional. A crise migratória tem suas raízes em um sistema de dominação profundamente eurocêntrico, que considera os valores ocidentais como universais, sendo que a América Latina, no caso específico desta análise, o Brasil, parte desse sistema de valores. A ideia de crise associada às migrações é observada como

¹² BROGNOL, Liliane; CURI, Guilherme. Repensar a noção de “crise migratória”: Por uma cobertura jornalística ética e humanitária sobre as dinâmicas de mobilidade humana. *Estudios sobre el Mensaje Periodístico*, v. 27, n. 1, p. 63-72, 2021. Disponível em: <<https://dx.doi.org/10.5209/esmp.71464>>. Acesso em: 22 out 2022. Acesso em: 15 out. 2022. p.68.

uma estratégia discursiva, que reforça a construção do medo do outro¹³ e que propõem pautas securitárias e de controle.

A vigilância fronteiriça e a abordagem securitária do tema são reproduzidas através de um programa midiático que reiteradamente representa cenários de “exclusão”, sob a ótica daqueles que têm interesses econômicos e políticos na manutenção da atual ordem mundial, na qual os países ricos e desenvolvidos se beneficiam da mão de obra barata de imigrantes de países subdesenvolvidos¹⁴. Tais espetáculos hegemônicos, segundo De Genova¹⁵, ajudam a gerar uma constelação de imagens e formações discursivas, que repetidamente constroem a criminalização dos migrantes. Um dos efeitos práticos da criminalização são, para além do cercamento das fronteiras e do aumento dos discursos racistas e xenófobos, as dificuldades para o próprio exercício da cidadania e de direitos básicos do homem.

Assim, a ideia/sensação de crise transformou a migração, o controle de fronteiras e a soberania do Estado em problemas interligados, tornando a migração não apenas um evento político, mas também um espetáculo na mídia¹⁶. A questão se acentua quando a sensação de crise

¹³ Ibid, p. 69.

¹⁴ Ibid.

¹⁵ DE GENOVA, Nicholas. Spectacles of migrant ‘illegality’: the scene of exclusion, the obscene of inclusion. *Ethnic and Racial Studies*, v. 36, n. 7, p. 1180-1198, 2013. Disponível em: <<https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/01419870.2013.783710?scroll=top&>>. Acesso em: 15 out. 2022.

¹⁶ FERNANDO, Mayanthi; GIORDANO, Cristiane. *Refugiados e a crise*

começa a ser definida pela mídia e pelos Estados e suas formas de exercer o controle de fronteira, negligenciando a questão estrutural que vai muito além das emergências e catástrofes, como as causas que motivaram a saída de migrantes de suas sociedades de origem. Vale mencionar, para efeito de reflexão, que a mobilidade forçada não inclui apenas um tema local, dentro de um mesmo território ou cidade, cuja resolução se limita a uma fronteira que delimita uma região que recebe um fluxo migratório. É, antes de tudo, uma pauta global, que envolve milhares de pessoas que fogem das guerras, da servidão, da violência, e que, nessa fuga, são jogadas ao mar, estupradas em sua jornada, silenciadas pela história.

Para o caso brasileiro, de um lado, embora tenha havido a busca por uma legislação moderna que prevê a mobilidade humana sob a ótica dos direitos humanos, de outro, ainda perdura um colonialismo jurídico que aliado à mentalidade de estruturas político-sociais que priorizam a securitização sobre a segurança humana. No cenário brasileiro, depara-se com o discurso de boas-vindas aos imigrantes, respaldado por uma nova legislação imigratória regulamentada em novembro de 2017. Antes, o Estatuto do Estrangeiro, Lei 6.815, de 19 de agosto de 1980, criado durante o período da ditadura militar, mas que sobreviveu à democracia, via a questão da imigração como segurança nacional. A nova Lei de Migração, por sua vez, a vê como uma questão de direitos humanos. Sem

da Europa, 2016. Disponível em: <<https://culanth.org/fieldsights/series/refugees-and-the-crisis-of-europe>>. Acesso em: 20 out. 2022.

dúvida, a nova lei provocou uma mudança de paradigma e que é enaltecida internacionalmente¹⁷. No entanto, existem lacunas entre a retórica e a realidade. De fato, existe uma abordagem humanitária para o acolhimento da migração venezuelana na fronteira norte do Brasil, mas a resposta tem sido mais elaborada na área de segurança. Isso mostra uma visão anacrônica do processo. Ao mesmo tempo, persistem certas práticas discriminatórias, como tratar determinados grupos como indesejados e criar mecanismos que favoreçam a migração qualificada, causando seletividade entre as pessoas.

O marco regulatório brasileiro para o acolhimento humanitário dos venezuelanos que pauta a operação militarizada se estabelece pelo reconhecimento da “crise humanitária na República Bolivariana da Venezuela”¹⁸. A medida é seguida pela criação de um Comitê Federal de Assistência Emergencial¹⁹ que almejava a criação de regras para balizar a operação. Apesar da participação de múltiplos Ministérios no comitê, há um protagonismo das Forças Armadas. Assim como o ineditismo deste fluxo migratório para o país, a própria modelação da operação é incomum devido ao seu caráter híbrido que é reconhecida como exemplar para a Organização das Nações Unidas

¹⁷Cf.: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/l13445.htm>.

¹⁸BRASIL. *Medida Provisória 820* de 15 de fevereiro de 2018. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/Mpv/mpv820.htm>. Acesso em: 20 dez. 2022.

¹⁹BRASIL. *Decreto 9.286* de 15 de fevereiro de 2018. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/decreto/D9286.htm>. Acesso em: 20 dez. 2022.

(ONU)²⁰. Este reconhecimento precisa ser avaliado com atenção, tendo em vista que a política brasileira atende as demandas do projeto securitário do Norte Global.

A interpretação securitária dos fluxos migratórios, conforme já exposto, não pode ser universalizada. É preciso refletir sobre a ideia que se construiu de segurança e para quem é ela se destina. A segurança esteve historicamente atrelada ao Estado e à sua defesa, mas, sobretudo, após o choque do petróleo, as agendas securitárias vêm sendo ampliadas encampando pautas como segurança econômica, social, ambiental, humana, cibernética, entre outras agendas²¹. Neste sentido, a determinação do objeto final da segurança se torna uma chave fundamental para que a reflexão de que segurança estamos falando e para a determinação dos meios operacionais necessários para sua consecução. Todo o debate de crise migratória é marcado pela prevalência da segurança do Estado em detrimento da segurança humana. A segurança das fronteiras e da institucionalidade estatal, ocasiona inseguranças às pessoas migrantes em relação à preservação de sua vida, cidadania e sobrevivência.

A construção das chaves de “crise migrante” ou “crise dos refugiados” permitem a adoção de medidas emergenciais que podem justificar ações extremamente

²⁰ MINISTERIO DE DEFESA. ONU considera exemplar atuação humanitária das Forças Armadas na Operação Acolhida. Disponível em: <<https://www.gov.br/defesa/pt-br/centrais-de-conteudo/noticias/onu-considera-exemplar-atuacao-humanitaria-das-forcas-armadas-na-operacao-acolhida>> Acesso em: 20 dez. 2022.

²¹ MATHEWS, J. T. Redefining Security. *Foreign Affairs*, v. 68, n. 2, p. 162-177, 1989. p. 162.

violentas como é o fechamento das fronteiras. É neste sentido, que somente no século XXI a questão migratória se torna uma crise e um problema securitário que instila medo e permite que os Estados cometam atrocidades em prol da segurança nacional. Com o acirramento do sentimento de medo e a possibilidade que a securitização oferece aos Estados, progressivamente a regulação é trocada pelo controle: por controle fronteiriço, por controle interno, por controle societal, pelo controle de tecnologia que possibilitem a melhor gestão que limita o dito desejável e o indesejável. A ideia de soberania e de militarismo é retomada, sendo utilizado o aparato do Estado e/ou o privado.

3. A política brasileira para a migração venezuelana

Nos últimos anos, o crescente número de movimentos migratórios em direção ao Brasil e todas as questões que permeiam a crise na Venezuela expõem as fronteiras do país, fazendo com que o Estado atue na linha de frente no acolhimento dos migrantes do canto noroeste, através da cidade de Pacaraima, no estado de Roraima²². Em fevereiro de 2018, o então Presidente da República, Michel Temer, assinou uma medida provisória e dois decretos com vistas a viabilizar o acolhimento emergencial de migrantes²³.

²² Informações sobre número de refugiados no Brasil pode-se localizar no site do <<https://www.acnur.org/portugues/>>.

²³ KANAAN; TÁSSIO; SIDMAR. As ações do exército brasileiro na ajuda humanitária aos imigrantes venezuelanos. In: BAENINGER, Rosana; SILVA, João Carlos J. (Coords.). *Migrações venezuelanas*. Campinas, SP: Núcleo de estudos de população “Elza Berquó” - Nepo/Unicamp, p. 68-71, 2018. p.68.

É importante destacar as contradições do governo brasileiro em relação à migração, entre acolhimento e solidariedade, de um lado, e militarização, de outro. A Operação Acolhida reflete bem essa dicotomia. Representa uma estratégia de Estado que partiu do Exército, com o apoio incondicional e necessário de organismos internacionais²⁴, e que foi a maior resposta mantida em relação à chegada dos venezuelanos ao Brasil. A Operação Acolhida, que foi concebida de acordo com a doutrina militar vigente e pode ser classificada como operação humanitária, conjunta e interinstitucional, visa o acolhimento humanitário (recepção, identificação, seleção, imunização, acolhimento e remanejamento) de imigrantes venezuelanos no estado de Roraima²⁵.

O problema é que parte das estratégias para disseminar as visões hegemônicas dos organismos internacionais – inclusive para a América Latina – é justamente reelaborar os discursos dos direitos humanos para a implementação de práticas de vigilância e controle da mobilidade que enfatizem simultaneamente a proteção do bem-estar dos migrantes e a integridade das fronteiras territoriais. Assim, ao mesmo tempo em que busca proteger a segurança, a dignidade, os direitos humanos e as liberdades fundamentais de todos os migrantes,

²⁴ CASTRO, Celso; MELLO, Eduardo; SOUSA, Carolina Soares. *Operação Acolhida. Uma história oral*. Rio de Janeiro: FGV Editora, 2022. p. 9.

²⁵ CERÁVOLO, Luís Eduardo Santos; FRANCHI, Tássio. A resposta brasileira à imigração venezuelana recente em Roraima. *Revista de Ciências Militares*, v. 8, n. 2, p. 235-260, 2020. Disponível em: <https://www.ium.pt/?page_id=5714>. Acesso em: 14 mai. 2022.

em todos os momentos, independentemente de sua situação migratória, a noção de controle migratório e, portanto, da migração como um problema, fundamenta o uso de políticas neoliberais e, principalmente, a ênfase na migração segura, ordenada e regular, indicada pelo Pacto Global sobre Migração de 2018, pela Organização Internacional para as Migrações (OIM), entre outros²⁶.

Apesar da complexidade da estrutura organizacional, não há dúvida de que o Ministério da Defesa se tornou o principal sujeito dessa articulação, e as Forças Armadas (Marinha, Exército e Aeronáutica) em seus braços operacionais, utilizando a Base de Apoio Logístico como um centro de operações, instalado pelo Exército, na cidade de Boa Vista. A abordagem brasileira é um sistema híbrido, uma lógica de securitização e recepção, onde a recepção é realizada pelo Exército que, ao mesmo tempo, guarda a fronteira nacional. No entanto, ter um sistema de recepção de migrantes não exime o Brasil de manter a lógica policial e securitizada de “governança internacional de fronteiras” que rege as políticas das nações ocidentais.

Vale destacar a conjuntura política da regulamentação da nova Lei de Migração de 2017 e a consequente chegada massiva de venezuelanos, de securitização e militarização crescentes adotadas pelo governo Temer, por meio do qual o Ministério da Defesa, a Segurança Institucional da Presidência da República e a Polícia Federal retomaram

²⁶ VIDIGAL, Lucas. *De uma vez, Brasil aprova mais de 21 mil solicitações de refúgio de venezuelanos*. G1. 5/12/2019. Disponível em: <<https://g1.globo.com/mundo/noticia/2019/12/05/brasil-aprova-mais-de-21-mil-pedidos-de-refugio-de-venezuelanos.ghtml>> . Acesso em: 15 nov. 2022.

o poder, resultando inclusive na criação de um novo Ministério da Segurança²⁷. Essa política também está refletida no Decreto nº 8.903, de 2016, que instituiu o Programa de Proteção Integrada de Fronteiras e organiza as atividades das unidades da administração pública federal para sua execução com vistas ao fortalecimento da prevenção, controle, fiscalização e repressão ao tráfico transfronteiriço e a crimes fronteiriços²⁸. Por outro lado, embora a política de securitização e criminalização das fronteiras brasileiras seja dirigida principalmente contra o contrabando de drogas, armas e outros bens ilícitos e, portanto, contra a “pirataria internacional”, essa prevenção e erradicação de crimes transfronteiriços resulta na penalização e estigmatização das populações locais, dando-lhes uma sensação de invasão e crise quando os venezuelanos entram na fronteira²⁹.

Apesar das prisões iniciais, esses migrantes conseguem cruzar as fronteiras brasileiras, já que o padrão tem sido, na maioria das vezes, não negar a entrada, mas controlar, registrar, regularizar e emitir vistos para quem entra. Segundo Bela Feldman-Bianco³⁰, a administração da suposta “crise venezuelana”, já no contexto da nova Lei de Migração, se deu por meio da medida provisória (MP nº 820, de 2018) e dos decretos expedidos pelo Presidente Temer. A Portaria Interministerial nº 9, de 14 de março de

²⁷ FIELDMAN-BIANCO, Bela. O Brasil frente ao regime global de controle das migrações: Direitos humanos, securitização e violências. *TRAVESSIA - Revista do Migrante*, v. 31, n. 83, p. 11-36, 2018. p. 20.

²⁸ Ibid.

²⁹ Ibid.

³⁰ Ibid.

2018 regulamentou a autorização de residência temporária para imigrantes que se encontrem em território brasileiro e sejam nacionais de país fronteiriço, onde a Residência Acordo para Nacionais dos Estados Partes do Mercosul e países associados não está em vigor, beneficiando assim os venezuelanos e os cidadãos da Guiana e do Suriname, mas sem consultar a sociedade civil.

Entre os pontos positivos, destaca-se o fato de que a residência temporária pode ser transformada em residência permanente após dois anos, para quem não possui antecedentes criminais; a possibilidade de não desistir de qualquer pedido de asilo; e a isenção de taxas para quem não as pode pagar³¹. Mas, ao mesmo tempo, questiona a contradição que existe entre a ênfase na autorização de residência temporária e não na residência para acolhimento humanitário, uma vez que

A garantia de uma rota de regularização migratória para quem busca uma autorização de residência é uma obrigação que o Brasil tem cumprido. No entanto, já entrou em vigor a Nova Lei de Migração, que prevê a residência humanitária e foi estendida aos venezuelanos. O Decreto Presidencial 9.285/2018 reconhece os fluxos migratórios venezuelanos como resultado de uma “crise humanitária”. Há uma clara contradição que deve ser justificada pelo governo Temer³².

31 Ibid.

32 ASANO, Camila. Ações do governo federal sobre migrantes vene-

Em matéria legislativa, importa recordar o caráter lesivo do direito das pessoas que vivem na esfera do não-ser e atentar para a sua normalização como principal e incontestável fonte de proteção dos migrantes não brancos³³. Apesar da inegável importância da nova Lei de Migração, que favoreceu milhares de migrantes,

É essencial que isso não envolva distrações. Historicamente manipulado como dispositivo de controle social pelas elites e para a manutenção de seus interesses, o Direito é incapaz de produzir a emancipação de indivíduos situados na zona do não-ser. Depois de décadas de governança migratória centrada nos diferentes interesses das elites brasileiras sobre as organizações de migrantes não brancos que foram testadas e desumanizadas nesse processo, não é o cunho (tardio) de um instrumento legislativo que determinará o estabelecimento de uma nova normalidade, em que a garantia de direitos é regra, e sua violação - exceção³⁴.

zuelanos. *Conectas*. 16 de fevereiro de 2018. Disponível em: <<http://www.conectas.org/noticias/medida-provisoria-determina-assistencia-emergencial-para-venezuelanos>>. Acesso em: 23 out. 2022.

³³ CINTRA, Natália. Colonialismo Jurídico e a nova lei de migração: entre estratégias de sobrevivência e a proteção ilusória do direito. *Coluna Emporio Descolonial*. 15 de julho de 2020. Disponível em: <<https://emporiiododireito.com.br/leitura/colonialismo-juridico-e-a-nova-lei-de-migracao-entre-estrategias-de-sobrevivencia-e-a-protecao-ilusoria-do-direito>>. Acesso em: 25 out. 2022.

³⁴ Ibid.

Os conceitos de cidadania democrática e direitos humanos podem afetar as estruturas do sistema capitalista que envolvem o campo jurídico? Segundo Clodoaldo Silva³⁵, a resposta inicial é negativa, pois embora a hermenêutica dos Direitos Humanos seja um ganho da modernidade por ter como referência a dignidade humana de muitas pessoas com suas identidades, singularidades, vulnerabilidades e potencialidades; na prática, o subsistema dinheiro/capital continua a controlar os fluxos migratórios e a distribuição de direitos aos imigrantes segundo uma lógica de mercado desigual e discriminatória. A lógica da exclusão confunde-se com as práticas racistas, da lógica colonialista sobrevivente, originando contradições não só entre a teoria e a realidade, mas também na própria legislação³⁶.

O governo Bolsonaro lidou com a temática de forma bastante contraditória e que exige atenção. A literatura aponta como o ex-presidente do Brasil, percebia a questão migratória de forma negativa e por meio de uma lógica securitária. Nesse sentido, é preciso observar com atenção como o seu governo balizou as políticas migratórias, em especial, como a pandemia de Covid-19 e as medidas sanitárias foram utilizadas para restringir o acesso dos Venezuelanos ao país.

³⁵ ANUNCIAÇÃO, Clodoaldo Silva A necessidade de reestruturar as agendas dos ministérios públicos estaduais para dar efetividade à nova Lei de Migração. In: BAERNINGER, Rosana; BÓGUS, Lúcia Machado; MOREIRA, Julia Bertino.; VEDOVATO, Luís Renato; FERNANDES, Duval.; SOUZA, Marta Rovey.; BALTAR, Claudia Siqueira.; PERES Roberta Guimarães; WALDMAN, Tatiana Chang; MACHAËS, Luís Felipe Aires (Orgs.). *Migrações Sul-Sul*. Campinas, SP: Núcleo de Estudos de População “Elza Berquó” – Nepo/Unicamp, p. 624-636, 2018, p. 625.

³⁶ Ibid.

A migração venezuelana também serviu enquanto discurso para as suas bases internas. Por ter se legitimado no poder com um discurso, dentre outras pautas, de denúncia à Venezuela e de uma política de guerra ao socialismo e ao Partido dos Trabalhadores (PT), os fluxos venezuelanos foram instrumentalizados de duas formas distintas dentro de seu governo. O projeto Chavista foi utilizado pelo governo brasileiro de forma política e ideológica: enquanto um caso para a construção de discursos de medo e de ameaça. Em 2020, o governo lançou matérias e discursos calcados no slogan “O socialismo excluiu, o Brasil acolhe” e teve na fala do então Ministro da Casa Civil, Onyx Lorenzoni, afirmativas como

O êxodo de uma nação outrora rica e todos os esforços da Operação só vieram a existir por causa da ideologia que governa a Venezuela desde Hugo Chávez. Falar a verdade é a melhor forma de fechar a fábrica de refugiados do socialismo venezuelano. [...] O que a esquerda fez com a Venezuela, era o que queria fazer com Brasil³⁷.

Tais falas evidenciam os seus usos políticos que tratam a situação enquanto “evento crítico” ou uma “crise” para promover pautas securitárias internas junto às bases de apoio ao governo.

³⁷ BRASIL. O socialismo exclui, o Brasil acolhe, *Site da Casa Civil*, Brasília, jan. 2020. Disponível em: <<https://www.gov.br/casacivil/pt-br/assuntos/noticias/2020/janeiro/o-socialismo-exclui-o-brasil-acolhe>>. Acesso em: 15 dez. 2022.

Por outro lado, o ministério da Justiça, começara, ainda em 2019, a pautar um conjunto de portarias excludentes que iam na direção oposta do acolhimento do discurso ideológico. Destaca-se, as Portaria 666 de 25 de julho e a Portaria 770 de 11 de outubro de 2019 que permitem a “deportação sumária de pessoas perigosas” e enquadradas na lei de terrorismo. Tais medidas devem ser analisadas com atenção, tendo em vista a securitização da questão e da abstração da ideia de pessoas perigosas, o que permite violações dos princípios de *non refoulement*, dos dispositivos constitucionais e dos direitos humanos. Neste período, houve o aumento das deportações, das negações de serviços de saúde e dificuldade para o agendamento e regulação de pessoas indocumentadas.

Em 2020, frente a pandemia de Covid-19, o governo sancionou ainda uma série de dispositivos jurídicos, amparados pela questão sanitária e a emergência nacional, para frear a entrada dos venezuelanos. Destaca-se a Portaria 120 de 17 de março de 2020 que fechou provisoriamente as fronteiras terrestres para os venezuelanos com base no art. 3 inciso IV da Lei 13.979 de 6 de fevereiro de 2020. A medida alegava ainda a incapacidade do Estado de ofertar os serviços de atendimento dos migrantes pelo Sistema Único de Saúde (SUS) e o controle da Covid. O fechamento das fronteiras terrestre brasileiras foi estendida por um amplo período durante a pandemia. Apesar disso, muitos ainda precisaram partir de seu país, tendo se arriscado em travessias ainda mais difíceis.

Conclusão

O pertencimento de determinados grupos no mundo é pensando por Hannah Arendt³⁸. Para a autora, é angustiante estar no mundo e não pertencer ou habitá-lo em seu pleno potencial³⁹. Essa relação de pertencimento e de exclusão ganhou novos contornos com o advento dos Estados Nacionais Modernos, dos nacionalismos, da ideia de cidadania e o espalhamento do sistema capitalista. Desde então, observamos as tensões entre o arcabouço do Estado e as ideias relativas aos direitos dos homens que passaram a ser entendidos, a partir de 1948, como Direitos Humanos. Apesar de serem aqueles que deveriam nos lembrar das nossas semelhanças e da partilha de direitos enquanto humanos, pessoas refugiadas, as mulheres e demais populações em situação de vulnerabilidade evidenciam a crise dos direitos comuns à humanidade. São eles que deveriam lembrar dos paradoxos de nosso tempo, mas que perdem esse significado quando encaramos o mundo pela lente do utilitarismo, hierarquias e da securitização. Os deslocados são um elemento social inquietante, que mobilizam as estruturas e questionam paradigmas contemporâneos de forma geral. E é no campo da política, da cidadania e do social que essa latência é revelada. Desta forma, espera-se que o estudo da condução da política nacional frente aos venezuelanos e venezuelanas, ao sistematizar as leis e demais medidas nacionais pela questão, consiga entender como a pauta

³⁸ ARENDT, Hannah, *Escritos Judaicos*. Barueri: Amarelis, 2016.

³⁹ Ibid.

vem sendo conduzida denunciando essa tensão de forma a lançar luz sobre nossa contemporaneidade que ligam as querelas e a falta de direitos do presente e do passado.

Referências Bibliográficas

AGIER, Michel. Refugiados diante da nova ordem mundial. *Tempo Social. Revista de Sociologia da USP*, v. 18, n. 2, p. 197-215, 2006.

ARENDT, Hannah. *Escritos Judaicos*. Barueri: Amarilys, 2016.

ANUNCIAÇÃO, Clodoldo Silva. A necessidade de reestruturar as agendas dos ministérios públicos estaduais para dar efetividade à nova Lei de Migração. In: BAERNINGER, R; BÓGUS, L.M.; MOREIRA, J. B.; VEDOVATO, L. R. Vedovato; FERNANDES, D.; SOUZA, M. R.; BALTAR, C. S.; PERESS R. G; WALDMAN, T. C.; MAGA-HÃES, L. F. A. (Orgs.). *Migrações Sul-Sul*. Campinas, SP: Núcleo de Estudos de População “Elza Berquó” – Nepo/Unicamp, p. 624-636, 2018.

ASANO, Camila. Ações do governo federal sobre migrantes venezuelanos. *Conectas*. 16 fev de 2018.

AYOUB, Mohammed. *The Third World security predicament*. Boulder: Lynne Reinner Publishers, 1995.

BAENINGER, Rosana; SILVA, João Carlos Jarochinski. O Êxodo Venezuelano como fenômeno da Migração Sul-Sul. *REMHU: Rev. Interdiscip. Mobil. Hum.*, v. 29, n. 63, p. 123-139, 2021.

BANERJEE, Abhijit; DUFLO, Esther. *Boa Economia para tempos difíceis*. Rio de Janeiro: Zahar, 2020.

BROGNOL, Liliane; CURI, Guilherme. Repensar a noção de “crise migratória”: Por uma cobertura jornalística ética e humanitária sobre as dinâmicas de mobilidade humana. *Estudios sobre el Mensaje Periodístico*, v. 27, n. 1, p. 63-72, 2021.

BUZAN, Barry; WEAVER, Ole. *Identity migrations and the new security agenda in Europe*. Nova Iorque: St. Martins Press, 1993.

CASTRO, Celso; MELLO, Eduardo; SOUSA, Carolina Soares. *Operação Acolhida. Uma história oral*. Rio de Janeiro: FGV Editora, 2022.

CERÁVOLO, Luís Eduardo Santos; FRANCHI, Tássio. A resposta brasileira à imigração venezuelana recente em Roraima. *Revista de Ciências Militares*, v. 8, n. 2, p. 235-260, 2020.

CEYAN, A. & TSOUKALA, A. The Securitization of Migration in Western Societies: Ambivalent Discourses and Policies. *Alternatives*, 27, Special Issue, 2022, p. 21-39.

CINTRA, Natália. Colonialismo Jurídico e a nova lei de migração: entre estratégias de sobrevivência e a proteção ilusória do direito. *Coluna Emporio Descolonial*. 15 jul 2020.

CORAZA DE LOS SANTOS, Enrique; ARRIOLA VEGA, Luiz Alfredo. Introducción. In: CORAZA DE LOS SANTOS, E.; ARRIOLA VEGA, L. A. (Eds.). *Rafagas y vientos de un sur global. Movilidades recientes en los estados fronterizos del sur sureste de México*. San Cristóbal de las Casas: El Colegio de la Frontera Sur y Peter Lang Publishing, p. 13-24, 2008.

DE GENOVA, Nicholas. Spectacles of migrant 'illegality': the scene of exclusion, the obscene of inclusion. *Ethnic and Racial Studies*, v. 36, n. 7, p. 1180-1198, 2013.

FERNANDO, Mayanthi; GIORDANO, Cristiane. *Refugiados e a crise da Europa*. 2016.

FIELDMAN-BIANCO, Bela. O Brasil frente ao regime global de controle das migrações: Direitos humanos, securitização e violências. *TRAVESSIA - Revista do Migrante*, v. 31, n. 83, p. 11-36, 2018.

KANAAN; TÁSSIO; SIDMAR. As ações do exército brasileiro na ajuda humanitária aos imigrantes venezuelanos. In: BAENINGER, Rosana; SILVA, João Carlos J. (Coords.). *Migrações venezuelanas*. Campinas, SP: Núcleo de estudos de população "Elza Berquó" - Nepo/Unicamp, p. 68-71, 2018.

MATHEWS, J. T. Redefining Security. *Foreign Affairs*, v. 68, n. 2, p. 162-177, 1989.

NORTH, Douglass C. Institutions. *The Journal of Economic Perspectives*, v. 5, n. 1, p. 97-112, 1991.

ONU. *Global Report*, 2021.

SARMIENTO, Érica. *Migrações forçadas, resistências e perspectivas: América Central, México e Estados Unidos*. São Paulo: Intermeios, 2021.

VIDIGAL, Lucas. De uma vez, Brasil aprova mais de 21 mil solicitações de refúgio de venezuelanos. *G1*, 2019.

Crianças e Adolescentes Refugiadas no Rio de Janeiro: vulnerabilidade e invisibilidade na proteção social carioca

Roberto Vilchez Yamato*
Ariane Rego de Paiva**

Introdução

A cidade do Rio de Janeiro é uma das principais capitais do Brasil para o acolhimento de migrantes, principalmente aos grupos com maiores vulnerabilidades socioeconômicas, como os que buscam ajuda humanitária, solicitantes de refúgio e refugiados. Isso se dá sob vários determinantes, seja pela forte imagem internacional da cidade com suas belezas naturais e turismo, seja por estar no eixo da região sudeste que recebe grandes incentivos governamentais e empresariais para o desenvolvimento econômico – o que implica a busca por atividades laborativas, além de fatores como a reunião familiar e trajetórias de acolhimentos históricas a determinados grupos e nacionalidades.

* Professor Adjunto do Instituto de Relações Internacionais (IRI) da Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (PUC-Rio). Doutor em Relações Internacionais pelo IRI/PUC-Rio e Doutorando em Direito por *Birkbeck*, Universidade de Londres. Pós-Doutorado em Filosofia e Teoria do Direito na Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ).

** Professora Adjunta do Departamento de Serviço Social da Universidade Católica do Rio de Janeiro (PUC-Rio). Doutora pelo Programa de Estudos Pós-Graduados em Política Social da Universidade Federal Fluminense (UFF). Pós-doutoranda em Relações Internacionais no IRI/PUC-Rio.

Os dados sobre imigração e especialmente sobre refugiados no Brasil possuem muitas lacunas. Grosso modo, o país possui registro das pessoas que entram no território brasileiro – por quais meios e localidade, suas nacionalidades e informações básicas de sexo, idade e motivos da migração; as que solicitam refúgio, e o registro do número de solicitações deferidas. Não se sabe, por exemplo, a quantidade de pessoas nesta condição que residem pelos municípios brasileiros e suas situações particulares de vida. Em números gerais, entre 2011 e 2021, 297.712 mil imigrantes solicitaram refúgio no país. Ao final do ano de 2021, existiam 60.011 pessoas refugiadas reconhecidas pelo Brasil¹.

Sabe-se que, mundialmente, mulheres e crianças já são os maiores grupos nas situações de migrações forçadas e que se encontram em maiores vulnerabilidades sociais e econômicas. De acordo com o *World Migration Report 2022*, publicado pela Agência das Nações Unidas para as Migrações (OIM), estimava-se no final 2021 que, dos 281 milhões de migrantes internacionais, 41 milhões eram crianças². Por sua vez, no contexto mais específico dos chamados “deslocamentos forçados”, o *Global Trends: Forced Displacement in 2021*, relatório anual publicado pelo Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados

¹ JUNGER, Gustavo; CAVALCANTI, Leonardo; OLIVEIRA, Tadeu de; SILVA, Bianca G. *Refúgio em Números* (7ª Edição). Série Migrações. Observatório das Migrações Internacionais; Ministério da Justiça e Segurança Pública/ Conselho Nacional de Imigração e Coordenação Geral de Imigração Laboral. Brasília, DF: OBMigra, 2022.

² McAULIFFE, Marie; TRIANDAFYLIDOU, Anna (eds.). *World Migration Report 2022*. Geneva: International Organization for Migration (IOM), 2021. p. 10.

(ACNUR), estimava que 89 milhões de pessoas haviam sido forçadas a se deslocar em 2021, sendo que, destas, 27 milhões eram refugiadas³. Nesse contexto, apesar de representarem 30% da população mundial, as crianças representavam 41% de todas as pessoas forçadas a se deslocar no planeta⁴. Mais especificamente, 42% de todas as pessoas refugiadas no mundo e de todos os venezuelanos forçados a se deslocar para fora do país até o final de 2021 eram crianças⁵. Em 2021, estimava-se que cerca de 27.000 crianças desacompanhadas ou separadas haviam solicitado refúgio ao redor do globo⁶.

Em seu relatório intitulado *Uprooted: The Growing Crisis for Refugee and Migrant Children*, publicado em 2016, o Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF), estimava que 1 em cada 200 crianças do mundo era uma criança refugiada; que 1 em cada 3 crianças morando fora de seu país de nascimento era uma criança refugiada; e que o número de crianças refugiadas em 2015 (já) era o dobro do número de crianças refugiadas em 2005⁷. Em 2023, de acordo com as informações disponíveis na área do site do UNICEF dedicada às crianças migrantes e deslocadas, 1 em cada 8 migrantes internacionais é uma criança; e mais

³ UNHCR. *Global Trends: Forced Displacement in 2021*. Copenhagen: UNHCR Global Data Service, 2022. p. 2.

⁴ Ibid, p. 3.

⁵ Ibid, p. 15.

⁶ Ibid, p. 28.

⁷ UNICEF. *Uprooted: The Growing Crisis for Refugee and Migrant Children*. New York, 2016. p. 6.

de 36 milhões de crianças foram deslocadas de suas casas até o final do ano de 2021, um número sem paralelos desde a Segunda Guerra Mundial⁸.

No Brasil, em 2021, 50,4% das pessoas reconhecidas como refugiadas eram crianças e adolescentes na faixa entre 5 e 14 anos de idade. Tanto os homens (48,3%) quanto as mulheres (53%) reconhecidos encontravam-se, predominantemente, nessa faixa de idade⁹. Apesar disso, ainda constatamos poucos estudos que levantem as condições de vida destas crianças imigrantes no Brasil e poucas ações específicas destinadas a elas, o que nos faz afirmar que este é um tema de invisibilidade para as políticas públicas, uma vez que o processo decisório para a formulação de políticas prescinde da orientação de dados¹⁰, o que, conseqüentemente, coloca este público em maiores situações de vulnerabilidades.

Em que pese a importante construção de marcos jurídicos e normativos internacionais e nacionais de proteção das crianças e adolescentes refugiadas nas últimas décadas, o que será objeto de nossas próximas duas seções, há, ainda assim, uma flagrante ausência de dados e informações sobre crianças e adolescentes refugiadas, associada a uma invisibilidade histórica e estrutural dessa população na elaboração de serviços e benefícios que se destinam às populações refugiadas e solicitantes de

⁸ Informações disponíveis em: <<https://www.unicef.org/migrant-refugee-internally-displaced-children>>. Acesso em: 12 mai. 2023.

⁹ JUNGER, Gustavo; CAVALCANTI, Leonardo; OLIVEIRA, Tadeu de; SILVA, Bianca G. Op. cit.

¹⁰ KINGDON, John. *Agendas, alternatives, and public policies*. 3 ed. Nova York: Harper Collins, 2003.

refúgio na cidade do Rio de Janeiro, que serão objeto de nossos comentários nas últimas seções deste capítulo.

1. A proteção internacional dos direitos humanos de crianças e adolescentes refugiadas

O reconhecimento dos direitos das crianças deu-se internacionalmente pela primeira vez por meio da Declaração de Genebra dos Direitos das Crianças aprovada pela Liga das Nações em 1924, que, dentre outros, prescrevia que a criança deveria ser a primeira a receber auxílio emergencial¹¹. No contexto do final da Segunda Guerra Mundial, a Declaração Universal dos Direitos Humanos da Organização das Nações Unidas (ONU) de 1948 reconheceu que toda pessoa sujeita à perseguição tem o direito ao asilo¹², que a infância tem direito à ajuda e à assistência especiais e que toda criança deve gozar da mesma proteção social¹³. Uma década depois, reconhecendo que a Declaração de 1948 aplicava-se a todas as pessoas, sem distinção de qualquer forma, a Declaração dos Direitos da Criança da ONU de 1959 estabeleceria princípios fundamentais que deveriam orientar a proteção internacional das crianças, incluindo-se aquele que viria a ser a sua pedra angular, o do “melhor interesse da criança”¹⁴.

¹¹ CANTINHO, Isabel. Crianças-Migrantes no Brasil: vozes silenciadas e sujeitos desprotegidos. *O Social em Questão*, n. 41, p. 155-176, 2018. p. 160.

¹² ONU. *Declaração Universal dos Direitos Humanos. 1948*. Disponível em: <<https://www.ohchr.org/en/human-rights/universal-declaration/translations/portuguese?LangID=por>>. Acesso em: 5 jun. 2023. Artigo 14º.

¹³ Ibid, artigo 25º.

¹⁴ ONU. *Declaração dos Direitos da Criança. 1959*. Disponível em: <ht-

Alguns anos antes, num contexto de profundas transformações na arquitetura do sistema internacional, a Convenção relativa ao Status dos Refugiados de 1951 (Convenção de 51) havia (re)estabelecido a definição de refúgio. Seguindo a orientação liberal da Declaração de 1948, como destaca Moreira, a Convenção de 51 privilegiou direitos civis e políticos e adotou uma perspectiva individualizada de perseguição e refúgio¹⁵. Nos termos do artigo 1º da Convenção de 51, a definição de refugiado o caracteriza como uma pessoa humana que foi forçada a cruzar fronteiras internacionais, e, assim, tornar-se um migrante internacional, por causa de um (bem) fundado temor de perseguição provocado por pelo menos um de cinco motivos (raça; religião; nacionalidade; grupo social; e/ou opiniões políticas)^{16,17}. No entanto, como famosamente conhecido¹⁸, esta definição de 1951 tinha limitações tanto temporais como espaciais, que lhe

[tps://www.unicef.org/brazil/media/22026/file/declaracao-dos-direitos-da-crianca-1959.pdf](https://www.unicef.org/brazil/media/22026/file/declaracao-dos-direitos-da-crianca-1959.pdf)>. Acesso em: 5 jun. 2023. Princípios 2º e 7º.

¹⁵ MOREIRA, Julia Bertino. Os pactos globais das migrações e do refúgio e a incompatibilidade da construção de muros à luz dos direitos humanos. In: NOGUEIRA, Guilherme S.; ALMEIDA, Bruna S. H. de (Coords.). *Direito Internacional: entre tradição e revolução no século XXI*. São Paulo e Rio de Janeiro: Editora dos Editores, p. 389-413, 2022. p. 398-399.

¹⁶ ONU. *Convenção Relativa ao Status dos Refugiados de 1951 (Convenção de 51)*. Disponível em: <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/portugues/BDL/Convencao_relativa_ao_Estatuto_dos_Refugiados.pdf>. Acesso em: 5 jun. 2023. Artigo 1º.

¹⁷ Para uma visão clássica, e mais aprofundada, da definição do *instituto* de refúgio, ver JUBILUT, Liliana Lyra. *O Direito Internacional dos Refugiados e sua Aplicação no Ordenamento Jurídico Brasileiro*. São Paulo: Editora Método, 2007. p. 42-50.

¹⁸ Ibid, p. 82-91.

imprimiam um caráter “essencialmente eurocentrado”¹⁹, e que seriam formalmente revistos apenas em 1967, com o Protocolo relativo ao Status dos Refugiados de 1967 (Protocolo de 67).

A fundação normativa do regime de proteção internacional dos refugiados constituído pela Convenção de 51 é o princípio da não-devolução (ou *non-refoulement*, em francês), tal como estabelecido por seu artigo 33²⁰. Além deste princípio, a Convenção de 51 reconheceu internacionalmente inúmeros outros direitos que deveriam ser garantidos aos refugiados. Como Jubilut comenta, a Convenção de 51 “estabelece o nível mínimo de tratamento dos refugiados, incluindo os direitos essenciais que lhes devem ser assegurados”²¹. Nesse sentido, Jubilut observa que, apesar do reconhecimento do refúgio ser baseado em direitos civis e políticos, a maioria dos direitos reconhecidos aos refugiados são econômicos, sociais e culturais, uma vez estes são os direitos de que eles mais “necessitam para se integrar à comunidade que lhes concedeu asilo”²².

Tendo em vista os objetivos deste capítulo, deve-se destacar, porém, que a Convenção de 51 em nenhum lugar menciona o termo “criança” ou “criança refugiada”. Uma certa referência às crianças é feita apenas marginalmente, como quando se refere à liberdade dos refugiados no que

¹⁹ MOREIRA, Julia Bertino. Op. cit., p. 399.

²⁰ ONU. *Convenção Relativa ao Status dos Refugiados de 1951 (Convenção de 51)*. Op. cit., artigo 33.

²¹ JUBILUT, Liliana Lyra. Op. cit., p. 86.

²² Ibid, nota de rodapé 170.

concerne à “instrução religiosa dos seus filhos”²³. Aqui, o adultocentrismo inerente à Convenção de 51 revela-se por meio da figura suplementar dos “filhos”, que, presume-se, são “crianças” – e, logo, negativamente reafirmam o pressuposto (silencioso) de que, normalmente, o “refugiado” é (ou deve ser) uma pessoa humana “adulta”.

No entanto, nos termos da própria Convenção de 51, como Martuscelli argumenta, uma criança também pode ser considerada uma refugiada²⁴. Ademais, como a autora mesma defende, a forma de vida “criança” pode ser ela própria uma “categoria de perseguição”²⁵, quando, por exemplo, envolve a perseguição de parentes, o tráfico para fins de exploração ou o recrutamento para fins militares. Contudo, naquele momento histórico em que a Convenção de 51 e seu Protocolo de 67 foram concebidos e desenhados, a sociedade internacional e seus Estados-Nações ainda não estavam preparados para lidar com o fenômeno de crianças migrantes e refugiadas em geral, e, muito menos, de “crianças que saíam de suas casas e cruzavam fronteiras internacionais em busca da proteção de refúgio sozinhas”²⁶. Seria precisamente nesse sentido, para analisar essa situação de ainda maior vulnerabilidade

²³ ONU. *Convenção Relativa ao Status dos Refugiados de 1951 (Convenção de 51)*. Op. cit., artigo 4º; ver também artigo 17.

²⁴ MARTUSCELLI, Patrícia Nabuco. Infância como Categoria de Perseguição? Crianças Refugiadas e Proteção Internacional. In: JUBILUT, Liliana Lyra; FRINHANI, Fernanda de Magalhães Dias; LOPES, Rachel de Oliveira (Orgs.). *Migrantes Forçados: Conceitos e Contextos*. Boa Vista: Editora da Universidade Federal de Roraima, p. 196-223, 2018. p. 197.

²⁵ Ibid, p. 211-218.

²⁶ Ibid, p. 197.

de crianças refugiadas, que o Comitê da ONU sobre os Direitos da Criança iria definir, algumas décadas depois, os termos “criança desacompanhada” e “criança separada”, aos quais iremos retornar em breve.

Antes disso, porém, cumpre observar que o Comitê sobre os Direitos da Criança é o comitê de monitoramento criado para monitorar a Convenção da ONU sobre os Direitos da Criança de 1989²⁷. Famosamente, esta Convenção é o tratado internacional de proteção de direitos humanos com o maior número de ratificações, contando com 196 Estados-partes em 2022²⁸. Nela, define-se internacionalmente a criança como toda pessoa humana menor de 18 anos²⁹. Reafirmando a obrigação internacional de não-discriminação, a Convenção de 1989 determina que todos os direitos ali estabelecidos se apliquem a todas as crianças sem exceção, proibindo-se a discriminação de qualquer forma³⁰ – como, por exemplo, a baseada em situação migratória.

Como Piovesan destaca, a Convenção de 1989 adota uma concepção de desenvolvimento integral da criança, reconhecendo-a como um sujeito de direito que exige proteção especial e prioridade absoluta³¹. Baseada nos

²⁷ ONU. *Convenção sobre os Direitos da Criança*. 1989. Disponível em: <<https://www.unicef.org/brazil/convencao-sobre-os-direitos-da-crianca>>. Acesso em: 5 jun. 2023.

²⁸ PIOVESAN, Flávia. *Temas de Direitos Humanos*. 12^a ed. São Paulo: Saraiva, 2023. p. 463.

²⁹ ONU. *Convenção sobre os Direitos da Criança*. 1989. Op. cit., artigo 1º.

³⁰ Ibid, artigo 2º.

³¹ PIOVESAN, Flávia. Op. cit. p. 463.

princípios da não-discriminação (artigo 2), do interesse superior da criança (artigo 3) e da participação da criança de acordo com sua maturidade (artigo 12)³², a Convenção de 1989 reconhece internacionalmente inúmeros direitos da criança. No que se refere mais especificamente às crianças refugiadas, a Convenção de 1989 paradigmaticamente reconhece em seu artigo 22(1) a proteção internacional dos direitos humanos de crianças solicitantes de refúgio e crianças refugiadas, estejam elas sós, acompanhadas de seus pais ou acompanhadas de qualquer outra pessoa, obrigando os Estados-partes a tomarem as medidas necessárias para que estas crianças possam gozar dos direitos reconhecidos não apenas naquela Convenção como também em qualquer outro tratado internacional de direitos humanos ou de caráter humanitário do qual sejam partes³³.

Para tanto, nos termos de seu artigo 22(2), os Estados-partes devem cooperar com a ONU e outras organizações intergovernamentais e não-governamentais, tendo em vista a proteção e a assistência de tais crianças, inclusive procurando seus pais e outros membros de sua família, e assim tornar possível a sua reunificação familiar³⁴. No caso da impossibilidade de tal reunificação, quando seus pais ou outros membros de sua família não tenham sido

³² MARTUSCELLI, Patrícia Nabuco. Infância como Categoria de Perseguição? Crianças Refugiadas e Proteção Internacional. Op. cit., p. 209.

³³ ONU. Convenção sobre os Direitos da Criança. 1989. Op. cit., artigo 22(1).

³⁴ Ibid, artigo 22(2).

encontrados, os termos daquele artigo 22(2) remetem-se aos do artigo 20 da Convenção de 1989, que trata da proteção especial que deve ser garantida à criança quando esta é privada de seu ambiente familiar. Neste caso, o Estado-parte é obrigado a garantir proteção e assistência especiais, assegurando a tais crianças uma proteção alternativa que dê continuidade à sua educação e à sua origem étnica, religiosa, cultural e linguística³⁵.

Em 2005, o Comitê sobre os Direitos da Criança publicou o seu Comentário Geral N. 6 sobre o “Tratamento de Crianças Desacompanhadas e Separadas Fora de Seu País de Origem”³⁶. Diante do significativo aumento do número de crianças naquelas situações³⁷, o objetivo do Comitê era chamar atenção para a situação particularmente vulnerável dessas crianças, delineando os desafios para a realização de seus direitos e providenciando orientações sobre a proteção, o cuidado e o devido tratamento de tais crianças³⁸. Adotando uma perspectiva holística que reconhece a indivisibilidade e a interdependência de todos os direitos humanos³⁹, o Comentário se aplica às crianças desacompanhadas e separadas que se encontrem “fora de seu país de nacionalidade” ou, no caso das crianças apátridas, “fora de seu país de residência habitual”⁴⁰.

³⁵ Ibid, artigo 20.

³⁶ COMMITTEE ON THE RIGHTS OF THE CHILD (CRC). *General Comment No. 6: Treatment of Unaccompanied and Separated Children Outside their Country of Origin*. United Nations, CRC/GC/2005/6, 1 September 2005.

³⁷ Ibid, parágrafo 2.

³⁸ Ibid, parágrafo 1.

³⁹ Ibid, parágrafo 6.

⁴⁰ Ibid, parágrafo 5.

Adotando a definição de “criança” estabelecida pelo artigo 1º da Convenção de 1989, o Comentário Geral define “crianças desacompanhadas” como todas aquelas crianças que tenham sido separadas de ambos os pais e de outros parentes e que não estejam sob os cuidados de um adulto que, jurídica ou costumeiramente, seja o seu responsável⁴¹. Já as “crianças separadas” são aquelas que tenham sido separadas de ambos os pais, ou de seus prévios cuidadores primários legais ou costumeiros, mas não necessariamente de outros parentes. Assim, as crianças separadas podem estar acompanhadas de outros membros adultos de sua família⁴².

O Comentário Geral dá orientações sobre os princípios aplicáveis que se referem às obrigações jurídicas internacionais dos Estados-partes para com todas as crianças desacompanhadas e separadas que estejam dentro de seus territórios, como os da não-discriminação⁴³, do melhor interesse da criança⁴⁴ e da não-devolução⁴⁵. O Comentário trata das respostas às necessidades gerais e específicas de proteção dessas crianças, estabelecendo diretrizes para as políticas públicas e ações dos Estados-partes⁴⁶, bem como cuida do acesso ao processo de solicitação de refúgio e dos direitos que devem ser garantidos no asilo ou refúgio⁴⁷,

⁴¹ Ibid, parágrafo 7.

⁴² Ibid, parágrafo 8.

⁴³ Ibid, IV(b).

⁴⁴ Ibid, IV(c).

⁴⁵ Ibid, IV(f).

⁴⁶ Ibid, V.

⁴⁷ Ibid, VI.

independentemente da idade⁴⁸. Em sua conclusão, destaca-se a importância tanto do treinamento do pessoal que atende crianças desacompanhadas e separadas, como da produção de dados e estatísticas sobre esse grupo de crianças em situação de vulnerabilidade ainda maior⁴⁹.

No âmbito da proteção regional dos direitos humanos, merece destaque a Convenção Americana de Direitos Humanos de 1969, que serve de base normativa ao sistema interamericano de direitos humanos⁵⁰. No que se refere às crianças, seu artigo 19 estabelece que toda criança tem direito à proteção que sua condição particular de desenvolvimento requer, sendo da família, da sociedade e do Estado a responsabilidade pela garantia de tal direito⁵¹. Ainda, no que tange às crianças e adolescentes imigrantes e refugiadas, cumpre destacar preliminarmente que o sistema interamericano está articulado à famosa ampliação da definição de refugiado estabelecida pela Declaração de Cartagena de 1984⁵². Apesar de não ter um caráter juridicamente vinculante, como um tratado internacional,

⁴⁸ Ibid, VI(b).

⁴⁹ Ibid, VIII.

⁵⁰ PIOVESAN, Flávia. Op. cit., p. 48; GRAJZER, Deborah Esther; VERONESE, Josiane Rose Petry; SCHLINDWEIN, Luciane Maria. A Proteção de Crianças Migrantes e Refugiadas: Desafios Contemporâneos. *Zero-a-Seis*, v. 23, n. 43, p. 652-673, 2021. p. 657-658.

⁵¹ ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS (OEA). Convenção Americana de Direitos Humanos. 1969. Artigo 19.

⁵² COLÓQUIO SOBRE PROTEÇÃO INTERNACIONAL DOS REFUGIADOS NA AMÉRICA CENTRAL, MÉXICO E PANAMÁ: Problemas Jurídicos e Humanitários. *Declaração de Cartagena. 1984*. Disponível em: <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/portugueses/BD_Legal/Instrumentos_Internacionais/Declaracao_de_Cartagena.pdf>. Acesso em: 5 jun. 2023. Terceira conclusão.

a Declaração afirmou-se costumeiramente como um instrumento regional de proteção dos direitos humanos e dos refugiados, paradigmaticamente estabelecendo na região uma definição ampliada de refúgio baseada na “violação maciça de direitos humanos”⁵³. Naquele momento, no entanto, nenhuma menção foi feita ao caso mais específico das crianças imigrantes e refugiadas.

Uma década depois, porém, no contexto da comemoração do décimo aniversário daquela declaração, a Declaração de São José concluiu expressamente “[r]eafirmar a necessidade de melhorar a situação das crianças refugiadas e deslocadas”⁵⁴. Nesse sentido, no contexto da comemoração do vigésimo aniversário da Declaração de Cartagena, em 2004, a Declaração e Plano de Ação do México reconheceu o caráter de gênero e idade que pode marcar a perseguição que leva ao refúgio, admitindo a necessidade de proporcionar proteção e assistência humanitária diferenciadas às crianças e adolescentes refugiadas. Em 2010, no marco da celebração do sexagésimo aniversário do ACNUR e da Convenção de 51, a Declaração de Brasília reiterou a importância de se reconhecer os diferentes perfis das pessoas migrantes, para melhor responder às necessidades específicas de proteção de refugiados e de crianças desacompanhadas ou separadas.

⁵³ GRAJZER, Deborah Esther; VERONESE, Josiane Rose Petry; SCHLINDWEIN, Luciane Maria. Op. cit., p. 658.

⁵⁴ COLÓQUIO INTERNACIONAL EM COMEMORAÇÃO DO DÉCIMO ANIVERSÁRIO DA DECLARAÇÃO DE CARTAGENA SOBRE REFUGIADOS. *Declaração de São José*. 1994. Disponível em: <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/portugues/Publicacoes/2010/Lei_9474-97_e_Coletanea_de_Instrumentos_de_Protecao_Internacional_dos_Refugiados.pdf>. Acesso em: 5 jun. 2023. Décima primeira conclusão.

Em 2014, no marco do trigésimo aniversário da Declaração de Cartagena, a Declaração e o Plano de Ação do Brasil destacaram a importância de “um enfoque integral e diferenciado por idade, gênero e diversidade”⁵⁵ que caracterize a proteção internacional. Mais especificamente, ressaltou-se “a situação de vulnerabilidade e o incremento da presença de crianças e adolescentes migrantes acompanhados e desacompanhados, que poderiam requerer proteção internacional”⁵⁶. Acordou-se também “[p]romover a avaliação das necessidades de proteção de crianças e adolescentes acompanhados ou desacompanhados, incluindo seu acesso aos procedimentos de determinação da condição de refugiado”⁵⁷.

Nesse contexto, é importante destacar o marco regional estabelecido pela Opinião Consultiva 21/14 da Corte Interamericana de Direitos Humanos, solicitada pela República Argentina, República Federativa do Brasil, República do Paraguai e República Oriental do Uruguai, para tratar da questão dos direitos e garantias de crianças no contexto da migração e/ou em necessidade de proteção

⁵⁵ ANTÍGUA E BARBUDA, ARGENTINA, BAHAMAS, BARBADOS, BELIZE, BOLÍVIA, BRASIL, ILHAS CAYMAN, CHILE, COLÔMBIA, COSTA RICA, CUBA, CURAÇAO, EL SALVADOR, EQUADOR, GUATEMALA, GUIANA, HAÍTI, HONDURAS, JAMAICA, MÉXICO, NICARÁGUA, PANAMÁ, PARAGUAI, PERU, SANTA LÚCIA, SURINAME, TRINIDAD E TOBAGO, TURKS E CAICOS, URUGUAI e VENEZUELA. *Declaração e Plano de Ação do Brasil. 2014*. Disponível em: <<https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2014/9866.pdf>>. Acesso em: 5 jun. 2023.

⁵⁶ Ibid.

⁵⁷ Ibid.

internacional⁵⁸. Nela, a Corte Interamericana determinou que os Estados devem priorizar uma abordagem transversal dos direitos humanos, que considere, em particular, a prevalência da proteção e desenvolvimento integral da criança sobre “qualquer consideração da nacionalidade ou *status* migratório”⁵⁹. Dentre outras obrigações internacionais, a Corte também concluiu que os Estados são obrigados “a identificar as crianças estrangeiras que necessitam de proteção internacional dentro de suas jurisdições, através de uma avaliação inicial com garantias de segurança e privacidade”⁶⁰.

Além disso, de acordo com a Corte, os Estados se vêm obrigados a garantir que os processos administrativos ou judiciais nos quais se decida sobre os direitos das crianças migrantes estejam adaptados às suas necessidades e sejam acessíveis a elas, garantindo também, ao longo de um efetivo e devido processo, que “o interesse superior da criança tenha sido uma consideração primordial em todas as decisões adotadas”⁶¹. No que tange ao princípio fundamental da não-devolução, a Corte concluiu que os Estados são internacionalmente proibidos “de devolver, expulsar, deportar, retornar, rechaçar na fronteira ou não

⁵⁸ CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. *Opinião Consultiva OC-21/2014* sobre Direitos e Garantias de Crianças no Contexto da Migração e/ou em Necessidade de Proteção Internacional, solicitado pela República Argentina, República Federativa do Brasil, República do Paraguai e República Oriental do Uruguai, de 19 de agosto de 2014.

⁵⁹ Ibid, parecer 2, p. 105.

⁶⁰ Ibid, parecer 3, p. 105.

⁶¹ Ibid, parecer 4, p. 105-106.

admitir, ou de qualquer maneira, transferir ou remover uma criança a um Estado quando sua vida, segurança e/ou liberdade estejam em risco de violação”⁶². E, de modo paradigmático, no que diz respeito à própria definição de refúgio, a Corte adotou o seguinte posicionamento:

Agora, é necessário reconhecer que os elementos da definição de refugiado foram tradicionalmente interpretados a partir das experiências de pessoas adultas ou maiores de 18 anos. Desse modo, dado que as crianças são titulares do direito de solicitar e receber asilo e podem, conseqüentemente, apresentar solicitações de reconhecimento da condição de refugiados em seu próprio nome, encontrem-se acompanhados ou não, deve-se dar aos elementos da definição uma interpretação que tenha em consideração as formas particulares em que pode se manifestar a perseguição de crianças, tais como o recrutamento, o tráfico e a mutilação genital feminina, assim como o modo em que elas podem experimentar estas situações. Neste sentido, o Comitê dos Direitos da Criança ressaltou a necessidade de que a definição de refugiado seja interpretada também à luz da idade e do gênero. Por outro

⁶²Ibid, parecer 10, p. 106.

lado, junto com as referidas causas tradicionais de refúgio, é pertinente alertar sobre os novos fatores que levam as pessoas e, em particular as crianças, a deslocar-se forçadamente de seus países de origem, entre os quais destaca-se o crime organizado transnacional e a violência associada à atuação de grupos não estatais⁶³.

1 A proteção dos direitos humanos de crianças e adolescentes refugiadas no Brasil

Assim como a Convenção de 51, o Estatuto do Refugiado (Lei 9.474/97) não faz qualquer menção específica à criança ou ao adolescente, seja ela uma criança ou adolescente solicitante de refúgio ou refugiada, ou esteja ela acompanhada, desacompanhada ou separada. Isso, contudo, não significa que ela não esteja contemplada nos termos daquela lei. Como “parte de um grupo social específico”⁶⁴, por exemplo, a criança ou adolescente pode ser reconhecida como uma refugiada nos termos da definição clássica da Convenção de 51 (re)afirmada no artigo 1(I) daquela lei brasileira⁶⁵. Ademais, nada a impede de ser reconhecida como refugiada, uma vez obrigada a deixar seu país de nacionalidade para buscar refúgio no

⁶³ Ibid, item 80, p. 31-32, notas excluídas.

⁶⁴ MARTUSCELLI, Patrícia Nabuco. Infância como Categoria de Perseguição? Crianças Refugiadas e Proteção Internacional. Op. cit., p. 220.

⁶⁵ BRASIL. Lei 9.474 (Estatuto do Refugiado), de 22 de julho de 1997. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9474.htm>. Acesso em: 5 jun. 2023. Artigo 1º, I.

Brasil “devido a grave e generalizada violação de direitos humanos”⁶⁶.

Ao mesmo tempo, o Estatuto do Refugiado brasileiro determina que todos os seus dispositivos sejam interpretados “em harmonia” com a Declaração Universal dos Direitos Humanos da ONU de 1948, com a Convenção de 51, como Protocolo de 67 e com todo tratado internacional de direitos humanos de que o Brasil faça parte⁶⁷, incluindo-se, claro, a Convenção sobre os Direitos da Criança. Aqui, deve-se destacar que, desde as inovações introduzidas pela Emenda Constitucional 45, de 30 de dezembro de 2004, os tratados e as convenções internacionais sobre direitos humanos ganharam novo reconhecimento quanto à sua hierarquia diferenciada dentro da ordem jurídica brasileira. De acordo com Piovesan, diferentemente da força hierárquica “infraconstitucional, mas supralegal”⁶⁸, dos demais tratados internacionais, “os direitos enunciados em tratados internacionais de proteção dos direitos humanos detêm natureza de norma constitucional”⁶⁹.

No que se refere à proteção dos direitos das crianças e adolescentes, Piovesan comenta que a Constituição de 1988 introduziu dispositivos que cuidam da criança e do adolescente em consonância com as normas internacionais de direitos humanos⁷⁰. De acordo com a autora, a Constituição de 1988, o Estatuto da Criança e do

⁶⁶ Ibid, artigo 1º, III.

⁶⁷ Ibid, artigo 48.

⁶⁸ PIOVESAN, Flávia. Op. cit., p. 17, nota de rodapé 18.

⁶⁹ Ibid, p. 17.

⁷⁰ Ibid, p. 466.

Adolescente (ECA) e a Convenção da ONU de 1989 inauguram na ordem jurídica brasileira “um novo paradigma inspirado pela concepção da criança e do adolescente como verdadeiros sujeitos de direito”⁷¹, fomentando a doutrina da proteção integral, o direito à proteção especial e a primazia do interesse superior da criança e do adolescente.

Diferentemente da Convenção da ONU de 1989, o ECA diferencia criança de adolescente, definindo a primeira como a pessoa até doze anos de idade incompletos e a segunda como aquela entre doze e dezoito anos de idade⁷². Em linha com a concepção mais contemporânea de direitos humanos, o ECA determina que os direitos da criança e do adolescente devem ser garantidos “em seu conjunto sob uma perspectiva integral”⁷³. No entanto, apesar de fomentar a doutrina da proteção integral, de buscar assegurar a primazia do melhor interesse da criança e do adolescente e de garantir o direito dessas pessoas à proteção especial⁷⁴, o ECA, diferentemente daquela Convenção⁷⁵, não faz qualquer menção à condição particular da criança ou adolescente refugiada⁷⁶.

⁷¹ Ibid, p. 462.

⁷² BRASIL. Lei 8.069 (Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), de 13 de julho de 1990. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8069.htm>. Acesso em: 5 jun. 2023. Artigo 2º.

⁷³ PIOVESAN, Flávia. Op. cit., p. 468.

⁷⁴ Ibid, p. 477.

⁷⁵ ONU. Convenção sobre os Direitos da Criança. 1989. Op. cit., artigo 22.

⁷⁶ BRASIL. Lei 8.069/90 (ECA). Op. cit.

Mais recentemente, a Lei de Migração brasileira, Lei 13.445, de 24 de maio de 2017, determinou que a política migratória nacional deve ser regida, dentre outros, pelos princípios da universalidade, indivisibilidade e interdependência dos direitos humanos⁷⁷ e da proteção integral e atenção ao superior interesse da criança e do adolescente migrante⁷⁸. Mais especificamente, no caso de crianças e adolescentes separadas ou desacompanhadas, como bem apontam Furquim e Casagrande, o seu artigo 40(V) estabeleceu que a admissão excepcional dessas pessoas com idades inferiores a 18 anos em pontos de fronteira “é um dever do Estado brasileiro”⁷⁹.

Nesse mesmo sentido, o Decreto 9.199, de 20 de novembro de 2017, que regulamentou a Lei de Migração, estabelece em seu artigo 157 que a “autorização de residência poderá ser concedida à criança ou ao adolescente nacional de outro país ou apátrida, desacompanhado ou abandonado, que se encontre em ponto de controle migratório nas fronteiras brasileiras ou no território nacional”⁸⁰, determinando ainda que a avaliação da solicitação de tal autorização de residência

⁷⁷ BRASIL. Lei 13.445 (Lei de Migração), de 24 de maio de 2017. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/l13445.htm>. Acesso em: 5 jun. 2023. Artigo 3º, I.

⁷⁸ Ibid, art. 3º, XVII.

⁷⁹ FURQUIM, Angelica; CASAGRANDE, Melissa Martins. Reflexões sobre a Proteção de Crianças e Adolescentes Refugiados/as Separados/as e Desacompanhados/as no Contexto Brasileiro. *Caderno de Debates Refúgio, Migrações e Cidadania*, v.17, n. 17, p. 79-95, 2022. p. 91.

⁸⁰ BRASIL. Decreto 9.199, de 20 de novembro de 2017. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/Decreto/D9199.htm>. Acesso em: 5 jun. 2023. Artigo 157.

“deverá considerar o interesse superior da criança ou do adolescente na tomada de decisão”⁸¹. Da mesma forma, o artigo 174, IV do Decreto afirma que a admissão excepcional no território nacional poderá ser autorizada à criança ou adolescente desacompanhada⁸².

Nos últimos anos, a migração internacional de crianças e adolescentes desacompanhadas ou separadas colocou-se como uma realidade no país, lançando luz sobre alguns dos problemas de (des)proteção (inter) nacional dos direitos humanos dessas populações de migrantes e refugiadas em situação de vulnerabilidade e invisibilidade ainda maior. A questão das crianças e adolescentes imigrantes desacompanhadas ou separadas é mais complexa e delicada, na medida em que tanto o senso comum sobre a unidade familiar tradicional reforça o lugar marginal da criança e do adolescente, como há um claro despreparo das autoridades migratórias responsáveis para lidar com essas populações ainda mais vulneráveis e invisíveis⁸³.

As crianças e adolescentes imigrantes e refugiadas no Brasil, como bem lembram César, Grajzer, Nomura e Del Vecchio, têm direito a todos os direitos da criança e do adolescente reconhecidos na ordem jurídica brasileira, sem discriminação, dado “o princípio de igualdade entre nacionais e não nacionais previsto no art. 5º, “caput”, da

⁸¹ Ibid, artigo 157, §1º.

⁸² Ibid, artigo 174, IV.

⁸³ CANTINHO, Isabel. Op. cit., p. 169-170; FURQUIM, Angelica; CA-SAGRANDE, Melissa Martins. Op. cit., p. 90-91.

Constituição Federal”⁸⁴. Assim, como insistem os autores, é fundamental destacar que a situação migratória dos pais ou das crianças e adolescentes migrantes não afeta nenhum direito fundamental dessas pessoas ainda mais vulneráveis. Nesse sentido, inclusive, deve-se garantir a oitiva e a participação dessas crianças e adolescentes imigrantes, uma vez que, do contrário, estar-se-ia violando o princípio fundamental de que essas pessoas em processo de desenvolvimento são sujeitos de direitos garantidos na ordem jurídica (inter)nacional⁸⁵.

Na prática, contudo, como pondera Martuscelli, crianças e adolescentes refugiadas não têm seu direito à participação respeitado, “o que impacta diretamente na atenção às suas outras necessidades específicas durante o processo de integração local”⁸⁶. O direito à expressão e à participação da criança e da adolescente refugiada é prejudicado, em primeiro lugar, pela desproteção de seu direito à língua, que deveria ser garantido seja por meio do adequado acesso à língua portuguesa, seja por meio da adequada interpretação comunitária, sem que isso significasse qualquer forma de apagamento ou

⁸⁴ CÉSAR, Paulo Roberto Fadigas; GRAJZER, Deborah Esther; NO-MURA, Mariana Mitiko; DEL VECCHIO, Victor Antonio. Direitos Humanos e migração: a proteção e o acolhimento de crianças e adolescentes migrantes no Brasil. In: NOGUEIRA, Guilherme S.; ALMEIDA, Bruna S. H. de (Coords.). *Direito Internacional: entre Tradição e Revolução no século XXI*. São Paulo e Rio de Janeiro: Editora dos Editores, p. 415-435, 2022. p. 421.

⁸⁵ *Ibid*, p. 421-422.

⁸⁶ MARTUSCELLI, Patrícia Nabuco. A Proteção Brasileira para Crianças Refugiadas e Suas Consequências. *REMHU - Revista Interdisciplinar da Mobilidade Humana*, v. 22, n. 42, p. 281-285, 2014. p. 283.

silenciamento de sua língua, idioma e/ou dialeto de origem. De fato, o acesso adequado ao idioma nacional é a primeira das grandes barreiras no processo de integração local das crianças e adolescentes refugiadas no Brasil⁸⁷.

Uma das principais dificuldades burocráticas no processo de solicitação de refúgio no país era a impossibilidade de formalização de tal solicitação por crianças e adolescentes desacompanhadas ou separadas, uma vez que elas não possuíam capacidade plena à luz dos termos prescritos pelo artigo 4(I) do Código Civil brasileiro⁸⁸. Até 2017, para que esses imigrantes pudessem solicitar refúgio, e, dessa forma, obter a documentação necessária para acessar serviços fundamentais como os de saúde, educação e trabalho formal, fazia-se necessária decisão judicial⁸⁹. E no âmbito de um processo comumente “moroso e vulnerabilizante”⁹⁰, aquelas crianças e adolescentes eram expostas a uma espécie de “limbo documental”⁹¹, o que significava tragicamente multiplicar a sua vulnerabilidade e invisibilidade.

⁸⁷ Ibid.

⁸⁸ FURQUIM, Angelica; CASAGRANDE, Melissa Martins. Op. cit., p. 83-84.

⁸⁹ Ibid, p. 84.

⁹⁰ Ibid.

⁹¹ ROCHA, Lígia Prado da; SILVA, Gustavo Zortea da; ALVIM, Roberta Pires; CHAVES, João Freitas de Castro; RONDOW, Natalia Von. A infância e adolescência migrante e os desafios do atendimento em zona de fronteira. In: SIMÕES, Lucas Diz; TORRES, Flávia Marcelle; MORAIS, Ferreira de; FRANCISQUINI, Diego Escobar (Orgs.). *Defensoria Pública e a Tutela Estratégica dos Coletivamente Vulnerabilizados*. Belo Horizonte e São Paulo: Editora D’Plácido, p. 399-425, 2019. p. 405.

Em 2017, diante desta grave situação de desproteção (inter)nacional dos direitos humanos, o Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (CONANDA), o Comitê Nacional para os Refugiados (CONARE), o Conselho Nacional de Imigração (CNIg) e a Defensoria Pública da União (DPU) editaram a Resolução Conjunta N.1, estabelecendo procedimentos de identificação preliminar, atenção e proteção para crianças e adolescentes desacompanhados ou separados. Fundamentada nos princípios da não-devolução, da proteção integral e do superior interesse da criança e do adolescente, e em consonância com os principais marcos normativos nacionais e internacionais⁹², a Resolução reconheceu a grave situação de vulnerabilidade daquelas crianças e adolescentes, bem como a necessidade de orientações sobre sua proteção e cuidados⁹³.

Tal como estabelecido em seu artigo 1º, a Resolução Conjunta se aplica à criança e/ou à adolescente de outras nacionalidades ou apátridas que se encontrem desacompanhadas ou separadas em ponto de fronteira⁹⁴. E para seus fins, considera-se criança ou adolescente desacompanhada aquela que “não possui nenhuma pessoa adulta acompanhando-lhe no seu ingresso em território nacional”; e criança ou adolescente separada aquela que

⁹² Ibid, p. 404-405.

⁹³ BRASIL. Resolução Conjunta 1, de 9 de agosto de 2017. Disponível em: <<https://www.gov.br/mj/pt-br/assuntos/seus-direitos/refugio/anexos/resolucao-conjunta-n-1-do-conare-1.pdf>>. Acesso em: 5 jun. 2023. p. 1.

⁹⁴ Ibid.

ingressa em território nacional acompanhada “por uma pessoa adulta que não é o responsável legal que detenha poder familiar”⁹⁵.

Dentre outros, a Resolução determina a forma pela qual o processo de identificação de crianças e adolescentes desacompanhados e separados deve se dar em pontos de fronteira, estabelecendo o “passo-a-passo”⁹⁶ e a “sequência de atos a serem executados no momento do controle migratório pela autoridade correspondente”⁹⁷. Excepcionalmente, por exemplo, ela permite que a DPU atue na representação daquelas crianças e adolescentes “para fins exclusivamente migratórios, na substituição do poder familiar”⁹⁸, estabelecendo os termos da entrevista individual de proteção que o/a membro da DPU deve conduzir com a criança ou adolescente separada ou desacompanhada⁹⁹.

Na prática, contudo, como apontam Furquim e Casagrande, um problema de complexidade, nuances e interdisciplinaridade se coloca, na medida em que se faz necessário um atendimento especializado que conte não apenas com o defensor público, mas também com outras

⁹⁵ Ibid, artigo 1º.

⁹⁶ ROCHA, Lígia Prado da; SILVA, Gustavo Zortea da; ALVIM, Roberta Pires; CHAVES, João Freitas de Castro; RONDOW, Natalia Von. Op. cit., p. 406.

⁹⁷ FURQUIM, Angelica; CASAGRANDE, Melissa Martins. Op. cit., p. 86.

⁹⁸ ROCHA, Lígia Prado da; SILVA, Gustavo Zortea da; ALVIM, Roberta Pires; CHAVES, João Freitas de Castro; RONDOW, Natalia Von. Op. cit., p. 401.

⁹⁹ FURQUIM, Angelica; CASAGRANDE, Melissa Martins. Op. cit., p. 86-87.

profissionais como psicólogas e assistentes sociais¹⁰⁰. Além disso, na prática, há também um problema sistêmico de despreparo técnico e falta de capacitação das autoridades migratórias brasileiras sobre as questões migratórias, em geral, e sobre a proteção de crianças e adolescentes refugiadas desacompanhadas e separadas, mais especificamente¹⁰¹

3. A (des)proteção de crianças e adolescentes refugiadas no Rio de Janeiro

Para a identificação do funcionamento da rede de proteção de crianças e adolescentes migrantes, refugiadas e solicitantes de refúgio estruturada atualmente na cidade do Rio de Janeiro, em consonância aos marcos da proteção internacional e nacional dos direitos humanos e do estatuto de proteção ao refúgio, entende-se importante recuperar algumas das raízes históricas que nos ajudem a compreender os complexos processos das políticas de proteção à infância no Brasil e na capital carioca.

O processo de construção da cidade do Rio de Janeiro se amalgama com a história da formação social e econômica do Brasil. A cidade foi um dos principais cenários dos eventos políticos que marcaram a constituição do Estado nacional e parte importante do desenvolvimento econômico, cultural e social do país. País esse marcado pela colonização, escravização e pela imigração que contribuíram estruturalmente, com outros determinantes,

¹⁰⁰ FURQUIM, Angelica; CASAGRANDE, Melissa Martins. Op. cit., p. 91.

¹⁰¹ Ibid, p. 90.

para a particularidade do desenvolvimento do capitalismo dependente brasileiro, sua posição periférica na divisão internacional do trabalho e na manutenção pelo Estado capitalista de suas desigualdades socioeconômicas, que incluem opressões e explorações de classe, de gênero e étnico-raciais. Estes são marcadores das relações sociais que se expressam através do racismo, da aporofobia, do preconceito e de várias formas de violência contra grupos e segmentos considerados minoritários. As características de intervenção do Estado capitalista dependente, historicamente, tenderam à repressão e exclusão das massas, em detrimento de políticas sociais universais, que contribuíssem com a diminuição das desigualdades e garantissem participação democrática¹⁰².

Considera-se ser este um processo fundamental para a compreensão das relações do Brasil com os fluxos de migração atual. O paradigma racista e eugênico que dominou o país até a década de 1930¹⁰³, forjou ideários permanentes de xenofilia aos estrangeiros brancos europeus e uma fobia aos nacionais “não brancos”, o que se estende aos imigrantes, estabelecendo uma xenofobia racializada¹⁰⁴.

¹⁰² SOUZA, Cristiane Luiza Sabino. Capitalismo dependente e políticas sociais na América Latina. *Argumentum*, v. 8, n. 1, p. 48-60, 2016.

¹⁰³ QUEIROZ, Marcos. Clóvis Moura e Florestan Fernandes: interpretações marxistas da escravidão, da abolição e da emergência do trabalho livre no Brasil. *Revista Fim do Mundo*, n. 4, p. 254-280, jan./abr. 2021.

¹⁰⁴ FAUSTINO, Deivison Mendes; OLIVEIRA, Leila Maria. Xenoracismo ou xenofobia racializada? Problematizando a hospitalidade seletiva aos estrangeiros no Brasil. *REMHU - Revista Interdisciplinar da Mobilidade Humana*, v. 29, n. 63, p. 193-210, dez. 2021.

Neste longo percurso histórico de construção da nação, as instituições de assistência, primeiro constituídas pela sociedade civil e suas atividades caritativas e filantrópicas, bem como as instituições governamentais de proteção social destinadas aos trabalhadores e segmentos mais pauperizados, implantadas a partir do século XIX, instituídas em várias localidades do Brasil, possuem vinculação orgânica com a construção da sociabilidade no Rio de Janeiro – pela sua importância em abrigar os poderes em diferentes períodos sócio-históricos, como o Império, a República Velha e a Nova República e pela necessidade de controle e assistência desta população que foi sendo obrigada a ocupar as moradias populares em áreas periféricas e de favelas, sendo transformada ao longo do desenvolvimento do capitalismo e da urbanização pelos mecanismos de repressão do Estado em “classe perigosa”¹⁰⁵.

A infância pobre compreendida como “problema”, fosse pelo risco de abandono pelas famílias em condições miseráveis ou pelo risco de delinquência, foi (e continua sendo) alvo das intervenções públicas a partir de valores morais conservadores, afinados com a ética do trabalho capitalista, da meritocracia e da criminalização dos pobres e das classes subalternas, na sua maioria composta por negros. Historicamente, a proteção à infância brasileira foi realizada para as famílias da classe trabalhadora, para os segmentos mais pauperizados, a partir da segregação e isolamento em instituições fechadas (nos Educandários e

¹⁰⁵ GUIMARÃES, Alberto Passos. *As classes perigosas: banditismo urbano e rural*. Editora da UFRJ, 2008.

abrigos públicos e privados, no Serviço de Atendimento ao Menor, na Fundação do Bem-Estar do Menor etc.) e voltada para a educação para o trabalho¹⁰⁶, trabalho esse de baixa qualificação, mal remunerado e vilipendiado.

A partir dos marcos internacionais e das mudanças democráticas instituídas no país ao final dos anos de 1980 a partir da eclosão de luta dos movimentos sociais, a proteção à infância se estendeu às demais classes sociais, incorporando os princípios de melhor interesse da criança, de proteção integral e de participação junto às políticas sociais. As instituições de proteção à infância, em diversas políticas públicas, como saúde, assistência social e educação, iniciaram processos de adequação, não sem conflitos, tensões e resistências de interesses mais conservadores. Pelo menos na estrutura institucional do Sistema de Garantia de Direitos das Crianças e Adolescentes, os municípios brasileiros passaram a contar com os órgãos de Justiça, a Defensoria Pública, os Conselhos Tutelares, os Conselhos de Direitos, e a rede de serviços públicos e privados setoriais.

Se nos processos jurídico-normativos e institucionais as estruturas foram criadas, as práticas cotidianas na interação destes órgãos ainda carecem de transformações reais para garantia dos direitos fundamentais das crianças e adolescentes no Brasil. As práticas racistas, conservadoras, moralistas e que criminalizam as famílias pobres são recorrentes e identificadas por variados

¹⁰⁶ RIZZINI, Irene; PILLOTI, Francisco (Orgs.). *A arte de governar crianças: a história das políticas sociais, da legislação e da assistência à infância no Brasil*. São Paulo: Cortez Editora, 2009.

estudos e pesquisas. No caso particular do Rio de Janeiro, uma metrópole com a história de ocupação e urbanização de grande densidade populacional, para atendimento de crianças e adolescentes, são 19 unidades de Conselhos Tutelares, 2 unidades de Delegacias Especializadas de Proteção, o Conselho Municipal dos Direitos das Crianças e Adolescentes (CMDCA/RJ), além dos órgãos de Justiça (Juizados e Ministérios Públicos) e uma rede ampla de serviços públicos e privados. Esses serviços não estão distribuídos uniformemente pela cidade, com concentração na área Central e da Zona Sul, o que confere a muitas regiões a ausência de acesso a direitos.

Esse é o cenário de recepção e acolhimento às crianças e adolescentes migrantes na cidade que se encontram em situação de vulnerabilidade socioeconômica, como é o caso das crianças solicitantes de refúgio, refugiadas, ou com algum tipo de ajuda humanitária – não é a realidade de todas as crianças migrantes. Há uma pequena rede de serviços destinada aos imigrantes e suas particulares demandas, com a participação ativa das duas agências internacionais para a Migração e o Refúgio, OIM e ACNUR, respectivamente. A Cáritas Arquidiocesana é a entidade mais antiga para esta temática (data da década de 1970), tem convênio com o ACNUR e tem como foco o atendimento a solicitantes de refúgio e refugiados. Também a Cruz Vermelha Brasileira é uma das principais referências para o público migrante. Com o grande fluxo venezuelano para o Rio de Janeiro a partir de 2018, outras instituições passaram a atender as demandas de diferentes

categorias migratórias, muitas vinculadas a grupos religiosos ou entidades internacionais, como é o caso do Aldeias Infantis SOS.

Há preocupação dos órgãos públicos na regularização da situação de crianças desacompanhadas ou separadas – conforme previsto em normas estabelecidas, já que isto é uma das principais funções de controle dos órgãos de justiça. A partir disso, para a política de acolhimento, as crianças se defrontam com o amplo campo de intersecção de vulnerabilidades, que compõe suas particulares condições como sujeitos de direitos nesta ordem estabelecida: centrada nas decisões e relações de poderes adultocêntricas, no direito do cidadão nacional e na estrutura burocrática institucional permeada por mecanismos de xenofobia racializada e de criminalização dos pobres. Estas bases excludentes são identificadas na não escuta das crianças e adolescentes sobre o processo migratório e na regularização de sua situação¹⁰⁷, na dificuldade de matrícula na escola e de processos que garantam sua permanência, seja pelas condições materiais, seja pelos frágeis e descontínuos processos de aprendizado e troca entre diferentes culturas nas unidades escolares, com identificação de maiores dificuldades para crianças não brancas¹⁰⁸.

¹⁰⁷ THOMÉ, Roberta Gomes. *Crianças e adolescentes refugiadas e solicitantes de refúgio no município do Rio de Janeiro: desafios e perspectivas para a proteção social*. 224 f. Dissertação de Mestrado (Mestrado em Serviço Social). Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (PUC-Rio), Rio de Janeiro, 2019.

¹⁰⁸ OLIVEIRA, Leila Maria de. *Imigrantes, xenofobia e racismo: uma análise de conflitos em escolas municipais de São Paulo*. 228 f. Tese de Doutorado (Doutorado em Educação). Pontifícia Universidade Católica de

No estudo de Thomé¹⁰⁹ sobre a rede de proteção do Rio de Janeiro, a autora não identificou nenhuma instituição que se dedicasse exclusivamente para atendimento de crianças, que, vistas como apêndices dos adultos, encontram atividades quando seus responsáveis estão sendo atendidos. Há poucas escolas públicas com trabalhos específicos para recepção de crianças migrantes, havendo situações pontuais, em parceria com a Cáritas, como a da Universidade Estadual do Rio de Janeiro (UERJ) e a da Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (PUC-Rio). O Conselho Municipal de Educação, em decorrência das dificuldades das escolas em lidar com as crianças refugiadas, estabeleceu a Deliberação E/CME n. 32, de 30 de maio de 2019, que divulga procedimentos para o atendimento aos refugiados no Sistema Municipal de Ensino.

O governo municipal criou o Comitê Intersetorial Municipal de Política de Atenção a Refugiados, Imigrantes e Apátridas (COMPARM) no ano de 2022, com a função de articulação para tratar sobre a política municipal e a defesa dos direitos humanos de migrantes, com participação do governo e sociedade civil. Em 2023, a prefeitura inaugurou um Centro de Referência de Atendimento aos Imigrantes (CRAI) em parceria com a organização não governamental *Community Organised Relief Effort* (Core), com a função de atendimento direto aos migrantes e familiares e conta com um abrigo, com 20 vagas para recém-chegados na São Paulo (PUC-SP), São Paulo, 2019; THOMÉ, Roberta Gomes. Op. cit.

¹⁰⁹ THOMÉ, Roberta Gomes. Op. cit.

cidade. Os dois órgãos foram uma resposta institucional do governo municipal ao assassinato do jovem refugiado congolês Moïse Kabagambe, que morreu em decorrência de violência perpetrada por brasileiros quando o rapaz foi cobrar o pagamento de uma prestação de serviços em um quiosque na praia, em um bairro nobre da cidade. O caso teve repercussão internacional e o governo municipal, até então com ações tímidas na intervenção sobre o tema, se viu obrigado a dar uma resposta ao “problema”, incluindo as migrações nos serviços públicos – seguindo aquilo que Kingdon¹¹⁰ denominou como uma “janela de oportunidade” na agenda pública.

As crianças e adolescentes ficaram de fora da política municipal. Não houve, neste processo de reorganização da rede de serviços municipais um amplo debate sobre as necessidades dos públicos migrantes, que são muito heterogêneos. Moïse foi assassinado em janeiro de 2022 e tanto o COMPARM quanto o CRAI vieram logo em seguida. Foi ainda criado em fevereiro de 2022, através do Decreto n. 50.274, um auxílio para refugiados que sofrem violência no município do Rio de Janeiro. No entanto, tal auxílio, até hoje, em 2023, não tem sido acessado pelos refugiados. Sua estrutura possui alguns problemas graves, como a não contemplação dos solicitantes de refúgio, o que viola a prerrogativa do ordenamento jurídico brasileiro que garante aos solicitantes, enquanto estiver pendente o processo de reconhecimento de refúgio, os

¹¹⁰ KINGDON, John. *Agendas, alternatives, and public policies*. 3 ed. Nova York: Harper Collins, 2003.

mesmos direitos daqueles com o reconhecimento¹¹¹. Além disso, não há parâmetros claramente definidos para a elegibilidade ao auxílio, o que favorece o poder discricionário do Estado para concessão ou não do direito. O documento exclui menores de 18 anos. Para Paiva e Inoue¹¹² a exclusão de crianças e adolescentes tem relação direta com a interpretação de que crianças e adolescentes não possuem gerência sobre os pedidos de refúgio, ignorando completamente a realidade e restringindo a proteção a esse segmento.

Conclusão

Estudos e dados existentes sobre migração internacional e refúgio têm apontado recorrentemente para o fato de que as mulheres e as crianças e os adolescentes compõem os maiores grupos de pessoas em situação de migração forçada no mundo hoje. Eles apontam também para o fato de que esses são os grupos de pessoas em situação de vulnerabilidade ainda maior, chamando atenção para os casos ainda mais preocupantes de crianças e adolescentes migrantes desacompanhadas e separadas. No Brasil, os poucos estudos e dados sobre as condições de vida dessas populações e as poucas ações específicas destinadas a elas nos fazem concluir que este é um tema de invisibilidade para as políticas públicas, o que, conseqüentemente, expõe este público a situações de maiores vulnerabilidades e violências.

¹¹¹ PAIVA, Ariane Rego de; INOUE, Marileia Franco Marinho. Crianças e Adolescentes Refugiadas no Rio de Janeiro: Quais Políticas? *Revista Transversos*. n. 26, p. 91-112, 2022.

¹¹² Ibid.

Uma das tarefas de grande importância para se elaborar políticas públicas é a geração de informação e levantamento de demandas. Já é conhecido nos estudos sobre a formação de agenda pública (agenda-setting) que o processo decisório para a formulação de políticas prescinde da orientação de dados para que os *policy-makers* percebam e decidam sobre os problemas¹¹³. Nesse sentido, a partir de levantamento bibliográfico e análise de documentos produzidos pelas agências internacionais e pelo poder público federal e municipal do Rio de Janeiro, constatou-se neste capítulo que, apesar dos marcos jurídicos e normativos internacionais e nacionais de proteção à infância e juventude existentes, há uma flagrante ausência de dados e informações sobre crianças e adolescentes refugiadas, associada a uma constante invisibilidade dessa população na elaboração de serviços e benefícios que se destinam às pessoas refugiadas e solicitantes de refúgio no Brasil e na cidade do Rio de Janeiro.

No Brasil, crianças e adolescentes migrantes possuem os mesmos direitos que as crianças e adolescentes nacionais, porém, o que defendemos é que a efetivação dos direitos humanos precisa levar em consideração as diferenças e implementar as ações públicas baseadas pelos princípios da universalidade e da equidade, de forma a combater desigualdades estruturalmente impostas pela ordem política, social e econômica, o que inclui marcadores e mecanismos de opressão e exploração de gênero, raça/etnia, geração, nacionalidade, religião, entre outros.

¹¹³ KINGDON, John. Op. cit.

No caso de crianças e adolescentes imigrantes, e, mais especificamente, de solicitantes de refúgio e refugiadas, trata-se de pessoas em situação peculiar de desenvolvimento, que precisam de proteção, e que podem estar desacompanhadas ou separadas de sua família de origem, que não falam a língua portuguesa, que foram socializadas em outras culturas e possuem a necessidade de entender o funcionamento das relações socioculturais do país de acolhida. Os processos de rupturas são materiais, simbólicos e intersubjetivos, impõem à sociedade acolhedora a obrigação da compreensão das necessidades particulares, a fim de cumprirmos o dever de tratar as demandas da infância como prioridade singular e absoluta.

Referências Bibliográficas

CANTINHO, Isabel. Crianças-Migrantes no Brasil: vozes silenciadas e sujeitos desprotegidos. *O Social em Questão*, n. 41, p. 155-176, 2018.

CÉSAR, Paulo Roberto Fadigas; GRAJZER, Deborah Esther; NOMURA, Mariana Mitiko; DEL VECCHIO, Victor Antonio. Direitos Humanos e migração: a proteção e o acolhimento de crianças e adolescentes migrantes no Brasil. In: NOGUEIRA, Guilherme S.; ALMEIDA, Bruna S. H. de (Coords.). *Direito Internacional: entre Tradição e Revolução no século XXI*. São Paulo e Rio de Janeiro: Editora dos Editores, p. 415-435, 2022.

COMMITTEE ON THE RIGHTS OF THE CHILD (CRC). *General Comment n. 6: Treatment of Unaccompanied and Separated Children Outside their Country of Origin*. United Nations, CRC/GC/2005/6, 1 September 2005.

CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. *Opinião Consultiva OC-21/2014 sobre Direitos e Garantias de Crianças no Contexto da Migração e/ou em Necessidade de Proteção Internacional*, solicitado pela República Argentina, República Federativa do Brasil, República do Paraguai e República Oriental do Uruguai, de 19 de agosto de 2014.

FAUSTINO, Deivison Mendes; OLIVEIRA, Leila Maria. Xeno-racismo ou xenofobia racializada? Problematicando a hospitalidade seletiva aos estrangeiros no Brasil. *REMHU - Revista Interdisciplinar da Mobilidade Humana*, v. 29, n. 63, p. 193-210, dez. 2021.

FURQUIM, Angelica; CASAGRANDE, Melissa Martins. Reflexões sobre a Proteção de Crianças e Adolescentes Refugiados/as Separados/as e Desacompanhados/as no Contexto Brasileiro. *Caderno de Debates Refúgio, Migrações e Cidadania*, v.17, n. 17, p. 79-95, 2022.

GRAJZER, Deborah Esther; VERONESE, Josiane Rose Petry; SCHLINDWEIN, Luciane Maria. A Proteção de Crianças Migrantes e Refugiadas: Desafios Contemporâneos. *Zero-a-Seis*, v. 23, n. 43, p. 652-673, 2021.

GUIMARÃES, Alberto Passos. *As classes perigosas: banditismo urbano e rural*. Editora da UFRJ, 2008.

JUBILUT, Liliana Lyra. *O Direito Internacional dos Refugiados e sua Aplicação no Ordenamento Jurídico Brasileiro*. São Paulo: Editora Método, 2007.

JUNGER, Gustavo; CAVALCANTI, Leonardo; OLIVEIRA, Tadeu de; SILVA, Bianca G. Refúgio em Números (7ª Edição). *Série Migrações*. Observatório das Migrações Internacionais; Ministério da Justiça e Segurança Pública/ Conselho Nacional de Imigração e Coordenação Geral de Imigração Laboral. Brasília, DF: OBMigra, 2022.

KINGDON, John. *Agendas, alternatives, and public policies*. 3 ed. Nova York: Harper Collins, 2003.

MARTUSCELLI, Patrícia Nabuco. A Proteção Brasileira para Crianças Refugiadas e Suas Consequências. *REMHU - Revista Interdisciplinar da Mobilidade Humana*, v. 22, n. 42, p. 281-285, 2014.

MARTUSCELLI, Patrícia Nabuco. Infância como Categoria de Perseguição? Crianças Refugiadas e Proteção Internacional. In: JUBILUT, Liliana Lyra; FRINHANI, Fernanda de Magalhães Dias; LOPES, Rachel de Oliveira (Orgs.). *Migrantes Forçad@s: Conceitos e Contextos*. Boa Vista: Editora da Universidade Federal de Roraima, p. 196-223, 2018.

McAULIFFE, Marie; TRIANDAFYLLIDOU, Anna (eds.). *World Migration Report 2022*. Geneva: International Organization for Migration (IOM), 2021.

MOREIRA, Julia Bertino. Os pactos globais das migrações e do refúgio e a incompatibilidade da construção de muros à luz dos direitos humanos. In: NOGUEIRA, Guilherme S.; ALMEIDA, Bruna S. H. de (Coords.). *Direito Internacional: entre tradição e revolução no século XXI*. São Paulo e Rio de Janeiro: Editora dos Editores, p. 389-413, 2022.

OLIVEIRA, Leila Maria de. *Imigrantes, xenofobia e racismo: uma análise de conflitos em escolas municipais de São Paulo*. 228 f. Tese de Doutorado (Doutorado em Educação). Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP), São Paulo, 2019.

PAIVA, Ariane Rego de; INOUE, Marileia Franco Marinho. Crianças e Adolescentes Refugiadas no Rio de Janeiro: Quais Políticas? *Revista Transversos*. n. 26, p. 91-112, 2022.

PIOVESAN, Flávia. *Temas de Direitos Humanos*. 12^a ed. São Paulo: Saraiva, 2023.

QUEIROZ, Marcos. Clóvis Moura e Florestan Fernandes: interpretações marxistas da escravidão, da abolição e da emergência do trabalho livre no Brasil. *Revista Fim do Mundo*, n. 4, p. 254-280, jan./abr. 2021.

RIZZINI, Irene; PILLOTI, Francisco (Orgs.). *A arte de governar crianças: a história das políticas sociais, da legislação e da assistência à infância no Brasil*. São Paulo: Cortez Editora, 2009.

ROCHA, Lígia Prado da; SILVA, Gustavo Zortea da; ALVIM, Roberta Pires; CHAVES, João Freitas de Castro; RONDOW, Natalia Von. A infância e adolescência migrante e os desafios do atendimento em zona de fronteira. In: SIMÕES, Lucas Diz; TORRES, Flávia Marcelle; MORAIS, Ferreira de; FRANCISQUINI, Diego Escobar (Orgs.). *Defensoria Pública e a Tutela Estratégica dos Coletivamente Vulnerabilizados*. Belo Horizonte e São Paulo: Editora D'Plácido, p. 399-425, 2019.

SOUZA, Cristiane Luiza Sabino. Capitalismo dependente e políticas sociais na América Latina. *Argumentum*, v. 8, n. 1, p. 48-60, 2016.

THOMÉ, Roberta Gomes. *Crianças e adolescentes refugiadas e solicitantes de refúgio no município do Rio de Janeiro: desafios e perspectivas para a proteção social*. 224 f. Dissertação de Mestrado (Mestrado em Serviço Social). Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (PUC-Rio), Rio de Janeiro, 2019.

UNICEF. *Uprooted: The Growing Crisis for Refugee and Migrant Children*. New York, 2016.

UNHCR. *Global Trends: Forced Displacement in 2021*. Copenhagen: UNHCR Global Data Service, 2022.

O Direito à Moradia Adequada Temporária dos Grupos Refugiados: por uma cidade do Rio de Janeiro cidadã

Pedro Teixeira Pinos Greco*

Introdução

O presente texto objetiva estudar o tema das pessoas refugiadas que estão inseridas no território urbano da cidade do Rio de Janeiro, sendo que será dado ênfase nas discussões que gravitam em torno do direito à moradia adequada, em um viés temporário¹.

Portanto, esse compilado deseja servir de substrato para dar maior visibilidade à pauta dos refugiados urbanos que devem ter a seu favor agendas que atendam ao seu Direito Humano de moradia adequada temporária², o

* Doutorando em Planejamento Urbano e Regional pelo Instituto de Políticas Públicas Urbanas da Universidade Federal do Rio de Janeiro (IPPUR/UFRJ). Mestre em Direitos Humanos e Políticas Públicas pelo Núcleo de Estudo em Políticas Públicas e Direitos Humanos da Universidade Federal do Rio de Janeiro (NEPP-DH/UFRJ). Pós-graduado em Direito Privado pela Universidade Cândido Mendes (UCAM). Pós-graduado em Direito Público pela Universidade Cândido Mendes (UCAM). Bacharel em Direito pela Faculdade Nacional de Direito Universidade Federal do Rio de Janeiro (FND/UFRJ). Analista Jurídico da Defensoria Pública do Estado do Rio de Janeiro (DPERJ). Advogado. Ex-professor substituto da Faculdade Nacional de Direito Universidade Federal do Rio de Janeiro (FND/UFRJ). Membro do Instituto dos Advogados Brasileiros (IAB).

¹ Nesse texto não será tratado do tema do direito à moradia adequada em um viés duradouro, dado que esse tema por si só, devido a sua complexidade e riqueza de detalhes, mereceria um texto exclusivo, destinado a esmiuçar as suas peculiaridades.

² Não se deve hierarquizar a moradia adequada temporária em relação à moradia adequada duradoura, uma vez que as duas têm

que solidificaria o seu exercício da cidadania, como apresenta Roberto Damatta³.

Neste sentido, é importante acentuar que as discussões em torno da noção têm sido sempre de caráter jurídico-político-moral, quando ela também comporta uma dimensão sociológica básica, já que ser cidadão (e ser indivíduo) é algo que se aprende, e é algo demarcado por expectativas de comportamento singulares. O que é deveras extraordinário aqui é o grau de institucionalização política do conceito de cidadão (e de indivíduo), que passou a ser tomado comum dado da própria natureza humana, um elemento básico e espontâneo sua essência, e não um papel social. Ou seja: algo socialmente institucionalizado e moralmente construído.

a sua importância, sendo que cada uma deve cumprir o seu papel e por isso as duas devem ser vistas como etapas diferentes do direito à moradia adequada, sem qualquer tipo de gradação de relevância.

³ A cidadania nesse texto é concebida de forma mais ampla quando compararmos com a definição de cidadania prevista na Constituição da República de 1988 que somente alcança a cidadania política que seria o direito a votar e a ser votado em eleições para os cargos do Executivo e do Legislativo. Desse modo, a concepção adotada de cidadania engloba uma amplitude acentuada o que inclui para o cidadão a posse de três tipos de direitos: direitos civis, direitos políticos e direitos sociais. Dado essa colocação é imprescindível a busca por uma participação ativa dos cidadãos para que eles sejam protagonistas das suas histórias, repulsando a pouca organização civil ao mesmo tempo que se objetiva a transformação positiva dos problemas sociais. Cf. DAMATTA, Roberto. *A casa e a rua: espaço, cidadania, mulher e a morte no Brasil*. 5ª ed. Rio de Janeiro: Rocco, 1997.

Como observação prévia, aclara-se que a expressão grupos refugiados abarca tanto os refugiados⁴, quanto os solicitantes de refúgio⁵, como realça Liliana Lyra Jubilut⁶, sendo que se for o caso, faremos as distinções pertinentes. Vale salientar, de forma preliminar, que esses dois agrupamentos de refugiados estão em situação de vulnerabilidade potencializada, como ressaltam Hannah Arendt⁷ e Nathalia Penha Cardoso de França⁸ e por isso, há a obrigatoriedade de se conduzir melhores políticas públicas para essas populações.

Dado que é comum que esse público saia do seu país natal ou do Estado onde habitava com poucos recursos e quando chega no Brasil e no Rio de Janeiro é comum que careça de apoio, infra estrutura, acesso à renda e informação para poder usufruir de uma vida digna, como

⁴ Esse grupo já possui a seu favor uma decisão das autoridades brasileiras reconhecendo o status de refugiado.

⁵ Esse agrupamento já deflagrou o procedimento de refúgio, requerendo o reconhecimento de refugiado, contudo, esse trâmite ainda não se finalizou, conferindo apenas a essas pessoas a qualidade de solicitante de refúgio até que o processo termine e as autoridades do Brasil declarem o status de refugiado ou não.

⁶ JUBILUT, Liliana Lyra. *O Direito internacional dos refugiados e sua aplicação no orçamento jurídico brasileiro*. São Paulo: Método, 2007. p. 182.

⁷ ARENDT, Hannah. *Nós, os refugiados*. Portugal: Universidade da Beira Interior Covilhã, 2013. p.7-8.

⁸ FRANÇA, Nathalia Penha Cardoso. A exceção e a teoria do inimigo no Direito Internacional dos Refugiados. Anais do XVIII Congresso Brasileiro de Direito Internacional. In: MENEZES, Wagner (org.) *Direito Internacional em Expansão*: Volume 19. Belo Horizonte: Arraes Editora, 2020. p. 189/190.

atestaram Letícia Baquião Goularte, Maria Carolina Gervásio Angelini de Martini, Maria Clara Ribeiro Andare e Priscilla Teodoro Angarani⁹.

Como justificativa para levar adiante essa pesquisa, precisa-se dizer que o assunto cresce em significância estatística, como pontuam Clarisse Laupman Ferraz Lima e Jessica Sarue Kruger¹⁰, dado que o Brasil é um espaço que recebe um número avultado de pessoas refugiadas e com isso a necessidade de se estudar essa questão se faz forçosa, em nosso compreender.

Nessa esteira, pode-se citar o documento: “Refúgio em Números 2022”¹¹ que demonstra que entre 1997 e 2022 o nosso país analisou 300.819 (trezentas mil e oitocentos e dezenove) solicitações de refúgio, ou seja, esse é um assunto que cresce em importância numérica e por consequência social.

⁹ GOULARTE, Letícia Baquião; MARTINI, Maria Carolina Gervásio Angelini de; ANDARE, Maria Clara Ribeiro.; ANGARANI, Priscilla Teodoro. A vulnerabilidade dos refugiados: uma análise da situação dos refugiados antes e durante a pandemia do coronavírus. *Cadernos Eletrônicos Direito Internacional sem Fronteiras*, v. 2, n. 2, 31, p. 1-25, 2020. p. 12.

¹⁰ LIMA, Clarisse Laupman Ferraz e KRÜGER, Jessica Sarue. Novos refúgios: o reconhecimento *prima facie* como instrumento de transformação. Caso Brasil Venezuela. Anais do XVIII Congresso Brasileiro de Direito Internacional. In: MENEZES, Wagner (org.). *Direito Internacional em Expansão*: Volume 18. Belo Horizonte: Arraes Editora, 2020. p. 266.

¹¹ JUNGER, Gustavo; CAVALCANTI, Leonardo; OLIVEIRA, Tadeu de; SILVA, Bianca G. *Refúgio em Números* (7ª Edição). Série Migrações. Observatório das Migrações Internacionais; Ministério da Justiça e Segurança Pública/ Conselho Nacional de Imigração e Coordenação Geral de Imigração Laboral. Brasília, DF: OBMigra, 2022. p. 10.

Quanto à metodologia, será utilizado o raciocínio indutivo e lógico, feito a partir de uma apreciação humanitária da Constituição da República de 1988¹², em apreço aos coletivos refugiados, como destacam Nádia Floriani e Ivete Maria Caribé da Rocha¹³, utilizando para tanto uma mentalidade transdisciplinar, dado que a senda urbanística é notabilizada por esse sinal característico, como explicou Alex Magalhães¹⁴. Nesse espírito, ainda se investigará as leis brasileiras, os documentos internacionais e os atos infralegais, tanto das migrações, quanto do meio urbano, para que se possa entender como o Rio de Janeiro se coloca diante dessas questões.

Fluxo contínuo, guiar-se-á pelo ideário de Helion Póvoa Neto¹⁵, que se debruça sobre a mobilidade transnacional de maneira humanitária, dispensando conceitos xenofóbicos e racistas imigratórios, ao mesmo tempo que rechaça a criminalização presumida dos grupos refugiados, em decodificação também feita por Iréri Ceja, Sole-

¹² BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília: Senado Federal, 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm>. Acesso em 07 abr 2023.

¹³ FLORIANI, Nádia P. e ROCHA, Ivete Maria Caribé da. Aspectos das migrações recentes no Paraná (Brasil): Dinâmicas sociais, jurídicas e limitações das políticas públicas. In: SANTOS, Gislene; FLORIANO, Nádia P. (orgs.) *Migrações na América Latina contemporânea: processos e experiências humanas*. Curitiba: Ed. UFPR, 2018. p.57.

¹⁴ MAGALHÃES, Alex. *O Direito das Favelas*. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2013. p. 14.

¹⁵ PÓVOA NETO, Helion. O erguimento de barreiras à migração e a diferenciação dos “direitos à mobilidade”. *REMHU, Rev. Interdiscip. Mobil. Hum*, v. 16, p. 394-400, 2008. p. 396/397.

dad Álvarez Velasco e Ulla D. Berg¹⁶. Em suma, objetiva-se colocar o assunto na ordem do dia, para que se possa criar e/ou aprimorar nossas políticas públicas urbanas de moradia adequada temporária direcionada especificamente para os refugiados e para os solicitantes de refúgio que habitam na cidade do Rio de Janeiro.

1. O Direito à Moradia Adequada Temporária e os Direitos Humanos

Isso posto, será abordado detalhadamente o acesso à moradia adequada temporária como um direito que permitiria a redução das situações de vulnerabilidade e o enaltecimento da cidadania como ecoa Immanuel Kant¹⁷. Assim, é necessário discorrer sobre um tema que começa a ser mais explorado pela literatura, a saber, refugiados e solicitantes de refúgio que estão em perímetros urbanos.

Com esse escopo, o Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados¹⁸ descortina: “O ACNUR reconhece que mais da metade dos refugiados e solicitantes de refúgio mundiais vivem em áreas urbanas e periferias, e que a habilidade dos mesmos para conviverem pacificamente nessas cidades é fundamental para seu bem-estar”.

¹⁶ CEJA, Iréri, VELASCO, Soledad Álvarez e BERG, Ulla D. Futuro de las migraciones. In: CEJA, Iréri; VELASCO, Soledad Álvarez; BERG, Ulla D. (coords.). *Migración*. Ciudad de México: UAM, Unidad Cuajimalpa; Ciudad de Buenos Ares, Argentina: Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, 2021. p. 110-111.

¹⁷ KANT, Immanuel. *Doutrina do Direito*. 2 Ed. São Paulo: Cone editora, 1993. p. 202.

¹⁸ ACNUR. *Construindo Comunidades de Prática para Refugiados Urbanos* – Relatório da Mesa Redonda do Brasil. ACNUR Brasil, 2015, p. 2.

Por isso, é relevante citar André Luiz Morais Zuzarte Bravo¹⁹ que ratifica, em tom analítico, a urgência em melhor nos apropriarmos desse ementário:

Afinal, refugiados urbanos não são apenas refugiados, mas também, e principalmente, habitantes do espaço urbano. Sendo assim, é necessário diálogo com estudos que examinam processos e experiências de marginalização, exclusão e controle nas cidades bem como de resistência, subversão e contestação, como forma de permitir a elaboração de novo espaço conceitual para além do léxico tradicional associado à questão do refúgio. Este movimento tem ganhado força nos últimos anos com o aumento de estudos, muitos de caráter etnográfico, que iluminam como fatores existentes em contextos locais específicos se interseccionam com a condição refugiada no dia-a-dia.

Os escritores Daniel Chiaretti e Fabiana Galera Severo²⁰ são remansosos em entender que o direito à moradia adequada, em sentido dilatado, é um Direito Humano dos agrupamentos refugiados, com o qual não podemos negociar. Na mesma cadência, capta-se Letícia Marques

¹⁹ BRAVO, André Luiz Morais Zuzarte. Entre a criminalização e a vitimização: Refugiados urbanos nas políticas do ACNUR. *Rev. Carta Inter.*, v. 15, n. 2, p. 213-237, 2020. p. 233.

²⁰ CHIARETTI, Daniel e SEVERO, Fabiana Galera. *Comentários ao Estatuto dos Refugiados*. Belo Horizonte: Editora CEI, 2018. p. 19.

Osório²¹, que trabalha com a lógica de que é um dever inescusável de todos os entes públicos (municipal, estadual e federal) ungir o direito à moradia adequada, em todas as suas formas, para as populações em situação de vulnerabilidade, o que por incluiria os grupos refugiados. Nesse riscado, deve-se repisar que o direito à moradia adequada, lato sensu, é uma questão a ser enfrentada pelos gestores públicos de todas as esferas, como preconiza o art. 23, IX da Constituição Cidadã: “É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios: promover programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico”. Nada obstante, esse arcabouço jurídico favorável, que combate o déficit habitacional e que prega por um incremento das moradias, temos que nossas cidades são célebres pela exclusão social e pela falta ou exiguidade de cidadania, como anota Ronaldo Coutinho²².

Exatamente devido a esses obstáculos, é que se deve ter em alta estima o art. 1º, III (dignidade da pessoa humana); art. 6º, *caput* (direito à moradia como direito social) ambos, da CR/88, o art. 2º, I do Estatuto da Cidade²³

²¹ OSÓRIO, Letícia Marques. Direito à moradia adequada na América Latina. In: ALFONSIN, Betânia de Moraes; FERNANDES, Edésio (orgs.). *Direito à moradia e segurança da posse no Estatuto da Cidade: diretrizes, instrumentos e processos de gestão*. 2 tiragem. Belo Horizonte: Fórum, 2006. p. 36.

²² COUTINHO, Ronaldo. A mitologia da cidade sustentável no capitalismo. In: COUTINHO, Ronaldo; BONIZZATO, Luigi (coords.). *Direito da cidade: novas concepções sobre as relações jurídicas no espaço social urbano*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2011. p. 27.

²³ BRASIL. *Lei 10.257, de 10 de julho de 2001*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/110257.htm>. Acesso em: 07 abr 2023.

e o art. 3º, XI da Lei de Migração²⁴ (Lei 13.445/2017), porquanto eles, quando aliados a outros parâmetros internacionais, como por exemplo, os arts. 14 e 21 da Convenção relativa ao Status dos Refugiados de 1951²⁵ e o Comentário Geral 04 do Comitê de Direitos Econômicos e Sociais e Culturais das Organizações das Nações Unidas (ONU)²⁶ desaguam, com potência, no direito à moradia adequada temporária como Direito Humano de todos, independentemente dos status migratórios das pessoas, em análise corroborada por Ingo Sarlet²⁷.

Por sua vez, no que diz respeito ao universo legal dos refugiados, pode-se inclusive elogiar (com parcimônia) o Estatuto dos Refugiados²⁸ (Lei 9.474/1997) no que toca ao procedimento para se declarar o status de refugiado, em

²⁴ BRASIL. *Lei 13.455, de 24 de maio de 2017*. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/l13445.htm>. Acesso em: 07 abr 2023.

²⁵ ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. *Convenção relativa ao Status dos Refugiados de 1951*. Genebra, 1951. Disponível em: <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/portugues/BDL/Convencao_relativa_ao_Estatuto_dos_Refugiados.pdf>. Acesso em: 07 abr 2023.

²⁶ UNITED NATIONS. Committee on Economical, Social and Cultural Rights. *General Comment No 04: The Right To Adequate Housing*. Geneva, 1991. Disponível em: <<http://www.unhchr.ch/tbs/doc.nsf/0/469f4d91a9378221c12563ed0053547e>>. Acesso em: 07 abr 2023.

²⁷ SARLET, Ingo. Algumas notas sobre a eficácia e efetividade do direito à moradia como direito de defesa aos 20 anos da Constituição Federal de 1988. In: ALFONSÍN, Betânia e FERNANDES, Edésio (org.) *Direito à moradia adequada*. O que é, para quem serve, como defender e efetivar. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2014. p. 270/271.

²⁸ BRASIL. *Lei 9.474, de 22 de julho de 2017*. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9474.htm>. Acesso em: 07 abr 2023.

consonância com Márcia Anita Sprandel e Rosita Milesi²⁹. Malgrado pode-se, em giro paralelo, criticar essa normativa pátria que poderia ter sido mais ousada em assegurar explicitamente mais e melhores Direitos Humanos, como pontuou Pedro Teixeira Pinos Greco³⁰.

Em resumo, reforça-se o propósito de Liliana Lyra Jubilut e Silvia Menicucci Apolinário³¹, que pugnam, precisamente, por um aprimoramento desse nosso sistema de defesa dos Direitos Humanos dos coletivos refugiados, visando regras que não sejam meramente programáticas e com pouco conteúdo transformador.

2. Direito à Moradia Adequada Temporária dos Refugiados Urbanos na Cidade do Rio de Janeiro

Pelo que já foi enfrentado até aqui, pode-se debater de forma mais robusta a possível carência de locais de moradia adequada temporária para os grupos refugiados no Rio de Janeiro. Com intuito esclarecedor, pode-se dizer que essa espécie de moradia adequada é aquela que recebe o refugiado ou solicitante de refúgio³² em caráter pro-

²⁹ SPRANDEL, Márcia Anita e MILESI, Rosita. O Acolhimento e Refugiados no Brasil: Histórico, Dados e Reflexões. In: MILESI, Rosita (org). *Refugiados: realidades e perspectivas*, Brasília: CSEM/IMDH; Edições Loyola, 2003. p. 128.

³⁰ GRECO, Pedro Teixeira Pinos. *Trabalhadores imigrantes não nacionais: por um (re)enquadramento à luz dos Direitos Humanos*. São Paulo: Tirant lo Blanch, 2022. p. 34/35.

³¹ JUBILUT, Liliana Lyra; APOLINÁRIO, Silvia Menicucci. O. S. A necessidade de proteção internacional no âmbito da migração. *Revista Direito GV*, São Paulo 6(1), p. 275-294, 2010. p. 291/292.

³² Vale ter em vista, que essa moradia adequada temporária, normalmente, está mais ligada aos solicitantes de refúgio, devido ao pouco tempo da sua chegada, todavia, não é exclusivamente destinada para eles, podendo abraçar também os refugiados.

visório, até que essa pessoa se estabilize, ache uma fonte de renda e/ou trabalho e um lugar próprio para ficar com intuito mais definitivo.

Nesse passo, ao se dar ênfase no nosso recorte geográfico, que é a cidade do Rio de Janeiro, enxerga-se que nesse município o tema não é desimportante, pelo avesso, pois a sua própria Prefeitura por meio do: “MigraRio - Protocolo de atendimento no âmbito do SUAS aos refugiados, solicitantes de refúgio e migrantes no Município do Rio de Janeiro”, que foi feito em 2019, divulga que existem fluxos volumosos de refugiados³³ e solicitantes de refúgio estabelecidos nessa cidade, estando essa visão em harmonia com o “Relatório Anual 2011/2020”³⁴ do Observatório das Migrações Internacionais (OMI) que atesta que parte sensível das comunidades refugiadas desse Estado-federado está estabelecida exatamente na capital Fluminense e em menor escala em seu interior.

Desse jeito, é valioso que se cite o Plano Estadual de Políticas de Atenção aos Refugiados do Rio de Janeiro de 2014 (Decreto Estadual 44.924/2014³⁵), que lista de forma expressa uma série de iniciativas interessantes para a melhora da vida dos coletivos refugiados, passando por di-

³³ GOVERNO DO MUNICÍPIO DO RIO DE JANEIRO. *Protocolo MigraRio*. 2022. Disponível em: <<https://prefeitura.rio/assistencia-social-direitos-humanos/protocolo-migrario/>>. Acesso em: 15 dez 2022.

³⁴ CAVALCANTI, L; OLIVEIRA, T.; SILVA, B. G. *Relatório Anual 2021 – 2011-2020: Uma década de desafios para a imigração e o refúgio no Brasil*. Brasília, DF: OBMigra, 2021. p. 65 e 127.

³⁵ ESTADO DO RIO DE JANEIRO. *Decreto 44.924 de 22 de agosto de 2014*. Disponível em <https://www.refworld.org/docid/54eaead56.html#:~:text=Refworld>>. Acesso em: 07 abr 2023.

versas matérias como documentação, educação, emprego, renda, moradia, ambiente sociocultural e conscientização temática, e assim apresenta-se justamente três das ações desse ato normativo infralegal que estão vertidas, sobretudo, para a moradia adequada temporária:

- 1 – Promover a redefinição dos perfis de acolhimento de cada abrigo para incluir a situação de vulnerabilidade do(a)s refugiado(a)s como prioritária na disposição das vagas;
- 2 - Promover a ampliação de vagas para refugiado(a)s nos abrigos existentes;
- 3 – Promover a criação de abrigos prioritários para refugiado(a)s;

A despeito dessas ideias positivas, é notório que o aluguel de bens imóveis na cidade do Rio de Janeiro, geralmente, são fixados em quantias consideráveis³⁶, especialmente, nas regiões com boa oferta de serviços, segurança pública, lazer, educação, cultura, trabalho, esporte e transporte, que, comumente, não são tão acessíveis³⁷ para parte das pessoas refugiadas que residem na capital Flu-

³⁶ ALVES, Raoni. Ipanema passa o Leblon e tem o metro quadrado mais caro do Rio para aluguel, diz pesquisa. *G1*. 2022. Disponível em: <<https://g1.globo.com/rj/rio-de-janeiro/noticia/2022/03/09/ipanema-passa-o-leblon-e-tem-o-metro-quadrado-mais-car-do-rio-para-aluguel-diz-pesquisa.ghtml>>. Acesso em: 12 dez. 2022.

³⁷ CANSIAN, Thais. Aluguel no Rio de Janeiro segue acima da inflação; veja preços por bairro. *Exame*. 2022. Disponível em: <<https://exame.com/mercado-imobiliario/aluguel-rio-de-janeiro-segue-acima-inflacao-precos-por-bairro/>>. Acesso em: 12 dez 2022.

minense³⁸, sendo por isso também que essas concepções previstas nesse Plano Estadual são tão essenciais.

Nessa traçado, detecta-se a tese esposada por Edésio Fernandes³⁹ de que o modelo, via de regra, de cidade adotado pelo Brasil foi marcado por uma elitização urbanística e par e passo pela formação de periferias que, costumeiramente, sofrem com escassez de certos equipamentos urbanos, sendo que podemos citar como exemplo reverberado por esse autor o acesso à moradias adequadas.

Dessa forma, uma questão preocupante nessa conjuntura das moradias adequadas temporárias para os agrupamentos refugiados é a falta ou o pouco preparo⁴⁰ dos servidores públicos para lidar com essa população e quanto a essa ocorrência, identifica-se o pensamento do ACNUR⁴¹:

³⁸ VELOSO, Ana Clara. Alugar um imóvel no Rio ficou 9,5% mais caro em seis meses. Confira ranking de bairros. *Extra/Globo*. 2022. Disponível em: <<https://extra.globo.com/economia-e-financas/suas-contas/castelar/alugar-um-imovel-no-rio-ficou-95-mais-carro-em-seis-meses-confira-ranking-de-bairros-25541427.html>>. Acesso em: 13 dez 2022.

³⁹ FERNANDES, Edésio. Princípios, bases e desafios de uma política nacional de apoio à regularização fundiária sustentável. In: Betânia de Moraes Alfonsín e Edésio Fernandes (orgs). *Direito à moradia e segurança da posse no Estatuto da Cidade: diretrizes, instrumentos e processos de gestão*. Belo Horizonte: Fórum, 2006, p. 310.

⁴⁰ Esse preparo passa por conhecimentos sobre idiomas, pelo respeito aos costumes e tradições, pelo entendimento de especificidades alimentares, pela atenção com vestimentas, pela tolerância com práticas religiosas dos agrupamentos refugiados, etc. A ideia é evitar ou minorar atritos entre as pessoas que convivam nessas moradias adequadas temporárias.

⁴¹ Op. Cit., p. 211.

Por falta de melhores opções, os refugiados são forçados, frequentemente, a ir para abrigos e, quando este é o caso, esse grupo de trabalho gostaria de ver que os funcionários do abrigo estão sendo treinados para receberem os refugiados. [...] Alguns sugeriram mandar os refugiados para repúblicas ao invés de abrigos. [...] Transferir refugiados de um abrigo para uma situação/arranjo de vida independente também é uma preocupação, por causa dos altos custos de aluguel da cidade. O salário mínimo brasileiro não é suficiente para cobrir as necessidades fundamentais, como aluguel e alimentação em cidades grandes como São Paulo, onde o custo de vida é alto.

Ademais, é sabido que essas moradias adequadas temporárias recebem diversas segmentos sociais, mesclando pessoas em situação de rua⁴² com os grupos refugiados, e no que toca a isso, ostentamos a posição do Manifesto Morar no Refúgio⁴³ de 30 de maio de 2015, em iniciativa capitaneada pelo Movimento Sem-teto do Centro (MSTC)

⁴² As pessoas em situação de rua são um grupo que precisa de toda a atenção dos Poderes Públicos, sendo uma pauta que possui minúcias que precisam ser examinadas com muita atenção e preferencialmente de forma integral, tudo para que as demandas desse agrupamentos possam ser atendidas de maneira satisfatória. Por isso, talvez fosse o melhor caminho a ser seguido seja fazer a divisão em espaços autônomos, apesar de sabermos que esse assunto é controverso, de forma que não existe unanimidade sobre esse ponto dentro da academia.

⁴³ MANIFESTO MORAR NO REFÚGIO. *Caminhos do Refúgio*. 2022. Disponível em: <http://caminhosdorefugio.com.br/wpcontent/uploads/2015/06/Manifesto_Forum-Morar-no-Refugio_final.pdf>. Acesso em: 21 nov 2022.

e pelo Grupo de Refugiados e Imigrantes Sem Teto de São Paulo. Nesse documento nota-se justamente temas similares ao que já foi apresentado anteriormente e assim traz-se para esse compilado um fragmento desse entendimento que é denso por indicar os problemas e em seguida sugerir caminhos a serem seguidos para sanear aquela questão:

Problema:

O solicitante de refúgio, refugiado e migrante é muito pouco instruído quanto aos equipamentos existentes para seu acolhimento. A superlotação dos abrigos destinados à população solicitante de refúgio, refugiada e migrante e o escasso tempo de acolhimento, faz com que, muitas vezes, sejam direcionados para abrigos destinados à população em situação de rua.

Propostas:

1. Para efetivação da legislação existente, ficariam responsáveis por fazer a gestão de moradia provisória, com paridade entre brasileiros, solicitantes de refúgio, refugiados e migrantes, os movimentos organizados de moradia já habilitados no Ministério das Cidades (nível federal), CDHU - Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano (nível estadual) e COHAB - Companhia Metropolitana de Habitação (nível municipal);
2. Aumento de vagas em abrigos que atendem a população solicitante de refúgio, refugiada e migrante.

Desse jeito, mostra-se também a concepção de Andréa de Freitas Levy e Letícia Cotia dos Santos⁴⁴ que transita dentro das perspectivas já expostas. Devido a esse quadro fático, uma alternativa interessante quiçá fosse a criação e manutenção de espaços próprios para esses agrupamentos, como por exemplo a “Casa de Passagem Terra Nova”⁴⁵, que visa ofertar moradia adequada temporária para pessoas refugiadas, como percebe-se pelo seu texto institucional que explica quais são as suas características:

Localizada em São Paulo, a Casa de Passagem Terra Nova funciona 24 horas e oferece apoio social, psicológico e jurídico, além de atividades de convivência, pedagógicas e culturais. Os acolhidos também recebem orientação profissional e jurídica, participam de oficinas de idioma, contam com auxílio para inclusão produtiva e encaminhamento para a rede de políticas públicas necessárias ao fortalecimento dos usuários e garantia de direitos. O espaço é o primeiro equipamento de acolhimento social do Estado de São Paulo para solicitantes de refúgio e vítimas de tráfico de pessoas. O local atende prioritariamente famílias com filhos de

⁴⁴ LEVY, Andréa de Freitas; SANTOS, Letícia Cotia dos. *Fornecimento de moradia para campos de refugiados: Construindo um modelo de negócio*. Rio de Janeiro: UFRJ/COPPE, 2017. p.75.

⁴⁵ GOVERNO DE ESTADO DE SÃO PAULO. *Casa de Passagem Terra Nova orienta refugiados na busca por emprego*. 2022. Disponível em: <<https://www.saopaulo.sp.gov.br/spnoticias/oportunidades-em-sp-refugiados-da-casa-de-passagem-terra-nova-conseguem-emprego/>>. Acesso em: 21 nov 2022.

até 18 anos e mulheres grávidas. Desde a inauguração, em outubro de 2014, o espaço acolheu mais de 350 pessoas do Congo, Angola, Serra Leoa, Camarões, Gana, Guiné, Nigéria e Síria. [...] Os refugiados ficam, em média, seis meses no local, que tem 50 vagas. A Casa de Passagem possui dez quartos com banheiros internos, área de convivência, brinquedoteca, refeitório, lavanderia, copa e salas de atendimento individualizado. Os encaminhamentos para atendimento são realizados pela Cáritas, Missão Paz, Posto Humanizado de Guarulhos e pela Secretaria de Estado da Justiça e Defesa da Cidadania (grifos nossos).

Vale lembrar que essa temática não está tão distante, uma vez que ela foi recentemente discutida quando em setembro de 2022 foi amplamente divulgada a informação⁴⁶ de que afegãos⁴⁷ estavam acampados no Aeroporto Internacional de Guarulhos de São Paulo⁴⁸, aguardando moradia adequada temporária.

⁴⁶ TV GLOBO; G1 SP. *Em visita ao aeroporto de Guarulhos, parlamentares da comissão para refugiados prometem verba de R\$ 15 milhões para acolhimento de afegãos*. 2022. Disponível em: <<https://g1.globo.com/sp/sao-paulo/noticia/2022/11/10/em-visita-ao-aeroporto-de-guarulhos-parlamentares-da-comissao-para-refugiados-prometem-verba-de-r-15-milhoes-para-acolhimento-de-afegaos.ghtml>>. Acesso em: 21 nov 2022.

⁴⁷ De forma técnica deve-se dizer que os afegãos não foram enquadrados pelas autoridades brasileiras como refugiados ou solicitantes de refúgio, estando eles circunscritos na verdade sob a alcunha dos vistos humanitários, que é um instituto jurídico parecido, entretanto, não é sinônimo de refúgio.

⁴⁸ MUNIZ, Edilson; LEÃO, Luan. Mais de 250 afegãos esperam aco-

Em complementação a esse dado precisa-se sublinhar que nesse episódio alguns afegãos e suas famílias decidiram retornar para o mesmo Aeroporto, porquanto as vagas oferecidas separavam os maridos/companheiros e as esposas/companheiras⁴⁹, o que pode ser ruim para qualquer núcleo familiar, sendo pior ainda quando se rememora que certas culturas e religiões têm fundamentos familiares diferentes dos nossos, sem contar que esses espaços eram desenhados inicialmente para pessoas em situação de rua.

Em que pese se ter elencado, até aqui, apenas casos paulistanos de moradia adequada temporária, deve-se saber que esse enredo também ocorre na cidade do Rio de Janeiro, podendo-se usar a mesma inteligência, e nesse rumo Natália da Cunha Cidade⁵⁰ soma a esse artigo:

Há uma insuficiência de políticas públicas frente à esta temática, tanto em escala nacional em geral, e no Rio de Janeiro mais especificamente, que é uma das cidades do Brasil que mais recebe solicitantes de

lhimento no Aeroporto Internacional de SP, em Guarulhos. *R7 de São Paulo*. 2022. Disponível em: <<https://noticias.r7.com/sao-paulo/mais-de-250-afegaos-esperam-acolhimento-no-aeroporto-internacional-de-sp-em-guarulhos-21112022>>. Acesso em: 22 nov 2022.

⁴⁹ CRUZ, Elaine Patricia. Mais de 100 afegãos continuam acampados. *Agência Brasil*. 2022. Disponível em: <<https://agenciabrasil.ebc.com.br/direitos-humanos/noticia/2022-10/mais-de-100-afegaos-continuam-acampados-no-aeroporto-de-guarulhos>>. Acesso em: 21 nov 2022.

⁵⁰ CIDADE, Natália da Cunha. *Refugiados urbanos: estudo sobre a distribuição territorial de refugiados no Rio de Janeiro e seu impacto no processo de integração local*. Dissertação de Mestrado apresentada ao programa de pós-graduação em Urbanismo, Faculdade de Arquitetura e Urbanismo. Rio de Janeiro: UFRJ, 2018. p. 26.

refúgio. A situação torna-se ainda mais crítica, evidenciando sua fragilidade, pela pouca incidência de abrigos neste contexto urbano, a ampliação da demanda nos últimos anos e a crise econômica que vem se agravando. Ademais, não temos nenhum órgão público de suporte direto a essas pessoas em escala municipal e estadual, sendo, no caso do Rio de Janeiro, basicamente o suporte todo dado por membros e instituições da sociedade civil..

Dado que o governo Carioca tem poucas atuações específicas voltadas para os refugiados e solicitantes de refúgio nessa seara da moradia adequada temporária, coube à entidades não estatais atuarem, e nesse relativo vácuo a Cáritas do Rio de Janeiro criou em 2018 no bairro dos Recreio dos Bandeirantes a: “Casa de Acolhida Papa Francisco”⁵¹ que deseja atender exatamente essas comunidades que precisem de moradia adequada temporária, como se pode vislumbrar do texto que está veiculado em sua página oficial:

O abrigo funciona em um imóvel cedido à Cáritas RJ, sem custos, pelo Colégio Santo Inácio e tem capacidade para 40 pessoas. As acolhidas são, necessariamente, venezuelanas solicitantes de refúgio trazidas de Roraima pelo governo federal, por meio da Operação Acolhida, também conhecida como «programa de interiorização». [...]

⁵¹ DEVULSKY, Suzana. Casa Papa Francisco completa um ano de acolhimento a venezuelanas. *Caritas RJ*. 2022. Disponível em: <<http://www.caritas-rj.org.br/casa-papa-francisco-completa-um-ano-de-acolhimento-a-venezuelanas.html>>. Acesso em: 15 dez 2022.

Cada venezuelana pode ficar na casa por no máximo de 6 meses. Durante esse período, a Cáritas RJ auxilia nas questões de documentação, acompanhamento psicológico, matrícula dos filhos em escolas e, sobretudo, inserção profissional, além de oferecer cursos de capacitação e de língua portuguesa. O objetivo é oferecer um suporte inicial para que as acolhidas se adaptem à nova realidade, encontrem um emprego e tenham condições de se manter por conta própria no país.

Quanto à “Casa de Acolhida Papa Francisco”, notamos que Érica Sarmiento da Silva e Fernando da Silva Rodrigues⁵² assim exteriorizam: “Temos, nesse caso, uma boa prática de parcerias entre o governo e as organizações não governamentais em prol do bem-estar, do acolhimento e da integração dos refugiados venezuelanos”. Ainda que esse proceder dessa instituição de caridade, em sinergia com outros atores sociais, seja louvável, é impreterível exigir uma atitude mais contundente dos Poderes Públicos de forma a responder a esse pleito social dos refugiados e solicitantes de refúgio.

Desse modo, o fito é assegurar que a moradia adequada temporária não fique apenas no plano das ideias ou no patamar das boas intenções que eventualmente não venham a adentrar o mundo dos fatos, sendo que essa ação

⁵² SILVA, Érica Sarmiento da; RODRIGUES, Fernando da Silva. Migrações internacionais contemporâneas e crise de refugiados no arco noroeste do Brasil: o caso do acolhimento de venezuelanos pelo estado de Roraima (2018 – 2019). *Revista Brasileira de Sociologia*, vol. 8, n. 19, p. 98-125, 2020. p. 121.

poderia ter potencial para revolucionar positivamente a realidade social dos grupos refugiados que podem encontrar entraves na alçada da moradia adequada temporária.

Assim, precisa-se aclarar que no Rio de Janeiro não se notou iniciativas tão bem estruturadas⁵³ quanto aquelas que vimos em São Paulo, sendo que no território Carioca o tema não era tão bem explorado, mas o homicídio de Moïse Kabagambe⁵⁴ em janeiro de 2022 alterou, mesmo que parcialmente, esse cenário. Nessa toada, podemos citar como exemplos as seguintes legislações⁵⁵: a Lei Municipal do Rio de Janeiro 7.419/2022⁵⁶, que criou o Dia do Imigrante e Refugiado Africano; a Lei Municipal do Rio de Janeiro 7.264/2022⁵⁷, que criou o Dia do Refugiado; e a

⁵³ Na cidade do Rio de Janeiro temos apenas o projeto piloto do CRAI-Rio que começou os seus trabalhos em janeiro de 2023.

⁵⁴ NITAHARA, Akemi. Casa Papa Francisco completa um ano de acolhimento a venezuelanas. *Agência Brasil*. 2022. Disponível em: <<https://agenciabrasil.ebc.com.br/justica/noticia/2022-02/justica-decreta-prisao-de-acusados-do-assassinato-de-moise-kabagambe>>. Acesso em: 16 dez 2022.

⁵⁵ PREFEITURA DO RIO DE JANEIRO. *Dia do Refugiado*: leis municipais levam à reflexão sobre as condições de vida dos imigrantes. 2022. Disponível em: <<http://www.camara.rio/comunicacao/noticias/1142-dia-do-refugiado-leis-municipais-levam-a-reflexao-sobre-as-condicoes-de-vida-dos-imigrantes>>. Acesso em: 15 dez 2022.

⁵⁶ RIO DE JANEIRO. *Lei Municipal do Rio de Janeiro 7.419/2022*. Disponível em: <<https://carioca.rio/servicos/legislacao-municipal/>>. Acesso em: 07 abr 2023.

⁵⁷ RIO DE JANEIRO. *Lei Municipal do Rio de Janeiro 7.264/2022*. Disponível em: <<https://carioca.rio/servicos/legislacao-municipal/>>. Acesso em: 07 abr 2023.

Lei Municipal do Rio de Janeiro 7.412/2022⁵⁸, que criou o Dia Municipal de Combate à Xenofobia.

No espaço dos Projetos de Lei Municipal do Rio de Janeiro, podemos trazer à baila o Projeto de Lei (PL) 1.024/2022⁵⁹, que também veio após a esse episódio, trazendo em seu corpo a presente ementa: “Institui a Política Municipal de Assistência Integral à População Imigrante e Refugiada no Âmbito do Município do Rio de Janeiro - Moïse Kabagambe” e nele grifamos o art. 1º. VI: “coordenar ações no sentido de dar acesso à população imigrante e refugiada aos programas habitacionais, promovendo o seu direito à moradia digna, seja provisória, de curto e médio prazo ou definitiva”.

Vale valorizar, que essas Leis e esse Projeto de Lei são elogiáveis, porém, as três normas citadas são apenas simbólicas e por si só não transformarão a realidade urbana do Rio de Janeiro. E nesse caminhar, o PL carece de existência legal, e até que ele seja votado e aprovado, não tem validade, sem contar que quando ele virar uma Lei trará pouca executoriedade no campo dos refugiados, e por isso ele deveria vir acompanhado de políticas públicas específicas, já indicando providências a serem tomadas para que possamos evoluir nessa seara.

De mais a mais, melhor seria se houvesse a inclusão dos grupos refugiados na Leis Orçamentárias do Município que preveem receitas e rubricas específicas de maneira

⁵⁸ RIO DE JANEIRO. *Lei Municipal do Rio de Janeiro 7.412/2022*. Disponível em: <<https://carioca.rio/servicos/legislacao-municipal/>>. Acesso em: 07 abr 2023.

⁵⁹ RIO DE JANEIRO. *Projeto de Lei (PL) 1.024/2022*. Disponível em: <<http://www.camara.rio/atividade-parlamentar/processo-legislativo/legislatura-11/pl>>. Acesso em: 07 abr 2023.

expressa, autorizando investimentos nas necessidades dos refugiados e solicitantes de refúgio. Por exemplo, a construção e manutenção de moradias adequadas temporárias de forma perene, em predicados que apontem para uma política pública de Estado, evitando a insegurança jurídica que a alternância de governos pode trazer.

Em compêndio, sob nosso ponto de vista, o tema não é tão priorizado por determinadas autoridades públicas no Rio de Janeiro, sendo um tema lateral, apesar das estatísticas, da opinião dos autores e dos exemplos listados nesse redigido mostrarem que essas questões são periclitantes e que deveriam ser melhor cuidadas pelos gestores públicos e legisladores Cariocas, Fluminenses e da União.

Conclusão

Nesse ambiente, precisa-se repisar que estamos diante dos coletivos refugiados, que são pessoas em situação de vulnerabilidade potencializada devido a sua condição migratória transnacional, sem contar que outra causa de fragilidade são as dificuldades para sacramentar o direito à moradia adequada temporária. Assim, tem-se um caso de convergência de debilidades que deveriam chamar a atenção dos gestores públicos e dos legisladores das nossas três instâncias governamentais.

Para além disso, a falta ou a pouca atenção ao tema do direito à moradia adequada temporária, circunscrita em uma tela transformadora que possa ser cidadã, também não parece estar nas prioridades das nossas autoridades constituídas. Nesse esquadro, também fica transparente que carecemos de maior coordenação entre as esferas públicas federal, estadual e municipal, para que elas se

auxiliem mutuamente em uma congruência solidária federativa, visando a moradia adequada temporária dos públicos refugiados. Outro obstáculo para avançar nesse assunto, em nosso compreender, é a falta de conhecimento em relação ao instituto da moradia adequada temporária dos refugiados e solicitantes de refúgio, vendo essa questão como gasto e nunca como exercício da cidadania.

Ademais, outro gargalo é a falta de contundência das Leis, que às vezes se limitam a criar dispositivos que não tem a força de alterar a realidade urbanística. Aliado a essa questão, está a falta ou o pouco preparo dos servidores públicos, sem contar na ausência ou nos baixos números de moradias adequadas temporárias que sejam especializadas no atendimento de coletivos refugiados. Dito isso, a nosso entender, a União, o Estado e o Município do Rio de Janeiro deveriam construir e manter como uma política de estado e não de governo, casa(s) de acolhida para expandir o direito à moradia adequada temporária, a exemplo do que já acontece com a “Casa de Passagem Terra Nova” e a “Casa de Acolhida Papa Francisco”.

Como se nota dessa exposição, existem boas ideias para assegurar e melhorar as moradias adequadas temporárias dos refugiados. Não obstante, precisa-se melhor articular essa temática, porque pelo que foi exposto nessa redação, a cidade do Rio de Janeiro não aparenta estar madura para tratar com a devida premência o direito à moradia adequada temporária como um galvanizador da cidadania dos grupos refugiados.

Por conseguinte, o assunto do direito à moradia adequada temporária e os seus desdobramentos mostram os desafios de se debater com profundidade os refugiados e os solicitantes de refúgio nos territórios urbanos, sendo que vale pontuar que as cidades brasileiras, em nosso analisar, ainda estão aprendendo a lidar com esses agrupamentos, para que eles possam exercer a sua cidadania por meio da moradia adequada temporária.

Referências Bibliográficas

ACNUR. *Construindo Comunidades de Prática para Refugiados Urbanos – Relatório da Mesa Redonda do Brasil – ACNUR PDES*. ACNUR Brasil. 2015.

AMANAJÁS, Roberta; KLUG, Letícia. Direito à cidade, cidades para todos e estrutura sociocultural urbana. In: COSTA, Marco Aurélio; MAGALHÃES, Marcos Thadeu Queiroz; FAVARÃO, Cesar Bruno (orgs). *A nova agenda urbana e o Brasil: insumos para sua construção e desafios a sua implementação*. Brasília: Ipea, 2018.

ARENDT, Hannah. *Nós, os refugiados*. Portugal: Universidade da Beira Interior, Covilhã, 2013.

BRAVO, André Luiz Morais Zuzarte. Entre a criminalização e a vitimização: Refugiados urbanos nas políticas do ACNUR. *Rev. Carta Inter.*, Belo Horizonte, v. 15, n. 2, p. 213-237, 2020.

CAVALCANTI, L; OLIVEIRA, T.; SILVA, B. G. *Relatório Anual 2021 – 2011-2020: Uma década de desafios para a imigração e o refúgio no Brasil*. Série Migrações. Observatório das Migrações Internacionais; Ministério da Justiça

e Segurança Pública/ Conselho Nacional de Imigração e Coordenação Geral de Imigração Laboral. Brasília, DF: OBMigra, 2021.

CEJA, Iréri, VELASCO, Soledad Álvarez e BERG, Ulla D. Futuro de las migraciones. In: CEJA, Iréri; VELASCO, Soledad Álvarez; BERG, Ulla D. (coord.). *Migración*. Ciudad de México: UAM, Unidad Cuajimalpa; Ciudad de Buenos Ares, Argentina: Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, 2021.

CHIARETTI, Daniel; SEVERO, Fabiana Galera. *Comentários ao Estatuto dos Refugiados*. Belo Horizonte: Editora CEI, 2018.

CIDADE, Natália da Cunha. *Refugiados urbanos: estudo sobre a distribuição territorial de refugiados no Rio de Janeiro e seu impacto no processo de integração local*. Dissertação de Mestrado apresentada ao programa de pós-graduação em Urbanismo, Faculdade de Arquitetura e Urbanismo. Rio de Janeiro: UFRJ, 2018.

COUTINHO, Ronaldo. A mitologia da cidade sustentável no capitalismo. In: COUTINHO, Ronaldo; BONIZZATO, Luigi (coords.). *Direito da cidade: novas concepções sobre as relações jurídicas no espaço social urbano*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2011.

DAMATTA, Roberto. *A casa e a rua: espaço, cidadania, mulher e a morte no Brasil*. Rio de Janeiro: Rocco, 1997.

FERNANDES, Edésio. Princípios, bases e desafios de uma política nacional de apoio à regularização fundiária sustentável. In: ALFONSÍN, Betânia de Moraes; FERNANDES, Edésio (orgs). *Direito à moradia e segurança da posse no Estatuto da Cidade: diretrizes, instrumentos e processos de gestão*. Belo Horizonte: Fórum, 2006.

FLORIANI, Nádia P.; ROCHA, Ivete Maria Caribé da. Aspectos das migrações recentes no Paraná (Brasil): Dinâmicas sociais, jurídicas e limitações das políticas públicas. In: SANTOS, Gislene; FLORIANO, Nádia P. (Orgs.) *Migrações na América Latina contemporânea: processos e experiências humanas*. Curitiba: Ed. UFPR, 2018.

FRANÇA, Nathalia Penha Cardoso. A exceção e a teoria do inimigo no Direito Internacional dos Refugiados. In: MENEZES, Wagner (org). *Direito Internacional em Expansão: Volume 19*. Belo Horizonte: Arraes Editora, 2020.

GOULARTE, Letícia Baquião; MARTINI, Maria Carolina Gervásio Angelini de; ANDARE, Maria Clara Ribeiro.; ANGARANI, Priscilla Teodoro. A vulnerabilidade dos refugiados: uma análise da situação dos refugiados antes e durante a pandemia do coronavírus. *Cadernos Eletrônicos Direito Internacional sem Fronteiras*, v. 2, n. 2, p. 1-25, 2020.

GRECO, Pedro Teixeira Pinos. *Trabalhadores imigrantes não nacionais: por um (re)enquadramento à luz dos Direitos Humanos*. São Paulo: Tirant lo Blanc, 2022.

HARVEY, David. Direito à cidade. *Lutas Sociais*, n. 29, p.73-89, 2012.

JUBILUT, Liliana Lyra. *O Direito internacional dos refugiados e sua aplicação no orçamento jurídico brasileiro*. São Paulo: Método, 2007.

JUBILUT, Liliana Lyra e APOLINÁRIO, Silvia Menicucci. O. S. A necessidade de proteção internacional no âmbito da migração. *Revista Direito GV*, 6(1), p. 275-294, 2010.

JUNGER, Gustavo; CAVALCANTI, Leonardo; OLIVEIRA, Tadeu de; SILVA, Bianca G. *Refúgio em Números*. Série Migrações. Observatório das Migrações Internacionais; Ministério da Justiça e Segurança Pública/ Conselho Nacional de Imigração e Coordenação Geral de Imigração Laboral. Brasília, DF: OBMigra, 2022.

KANT, Immanuel. *Doutrina do Direito*. São Paulo: Cone editora, 1993.

LEFEBVRE, Henri. *A vida cotidiana no mundo moderno*. São Paulo: Editora Ática, 1991.

LEVY, Andréa de Freitas; SANTOS, Letícia Cotia dos. *Fornecimento de moradia para campos de refugiados: Construindo um modelo de negócio*. Rio de Janeiro: UFRJ/COPPE, 2017.

LIMA, Clarisse Laupman Ferraz e KRÜGER, Jessica Sarue. Novos refúgios: o reconhecimento *prima facie* como instrumento de transformação. Caso Brasil Venezuela. Anais do XVIII Congresso Brasileiro de Direito Internacional. In: MENEZES, Wagner (org). *Direito Internacional em Expansão: Volume 18*. Belo Horizonte: Arraes Editora, 2020.

LOPES, José Reinaldo de Lima. *Direitos sociais. Teoria e prática*. São Paulo: Editora Método, 2006.

MAGALHÃES, Alex. *O Direito das Favelas*. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2013.

MOULIN, Carolina. Os direitos humanos dos humanos sem direitos. Refugiados e a política do protesto. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, vol. 26, n. 76, p. 145-155, 2011.

OSÓRIO, Letícia Marques. Direito à moradia adequada na América Latina. In: ALFONSÍN, Betânia de Moraes; FERNANDES, Edésio (orgs). *Direito à moradia e segurança da posse no Estatuto da Cidade: diretrizes, instrumentos e processos de gestão*. Belo Horizonte: Fórum, 2006.

PÓVOA NETO, Helion. O erguimento de barreiras à migração e a diferenciação dos “direitos à mobilidade”. *REMHU, Rev. Interdiscip. Mobil. Hum*, v. 16, p. 394-400, 2008.

REIS, David, LORENTZ, Luísa Acauan e SOMAZZON, Marina Soares. Cidades e Migração: Um Olhar Sobre a Pluralidade de Atores da Rede de Acolhimento nas Cidades Brasileiras. In: GAIRE – Grupo de Assessoria a Imigrantes e a Refugiados (org.). *Múltiplos olhares: migração e refúgio a partir da extensão universitária*. Porto Alegre: Faculdade de Direito da UFRGS, 2016.

ROLNIK, Raquel; FARIA Gonçalves Iacovini, Rodrigo; KLINTOWITZ, Danielle. Habitação em municípios paulistas: construir políticas ou “rodar” programas? *Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais*, vol. 16, n. 2, p. 149-165, 2014.

SANTOS, Milton. *A natureza do espaço: técnica e tempo, razão e emoção*. São Paulo: Edusp. 2006.

SARLET, Ingo. Algumas notas sobre a eficácia e efetividade do direito à moradia como direito de defesa aos 20 anos da Constituição Federal de 1988. In: ALFONSÍN, Betânia e FERNANDES, Edésio (org.). *Direito à moradia adequada. O que é, para quem serve, como defender e efetivar*. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2014.

SILVA, Érica Sarmiento da; RODRIGUES, Fernando da Silva. Migrações internacionais contemporâneas e crise de refugiados no arco noroeste do Brasil: o caso do acolhimento de venezuelanos pelo estado de Roraima (2018 – 2019). *Revista Brasileira de Sociologia*, vol. 8, n. 19, p. 98-125, 2020,

SPRANDEL, Márcia Anita e MILESI, Rosita. O Acolhimento e Refugiados no Brasil: Histórico, Dados e Reflexões. In: MILESI, Rosita (org). *Refugiados: realidades e perspectivas*. Brasília: CSEM/IMDH; Edições Loyola, 2003.

ZUZARTE, André e MOULIN, Carolina. Refugiados Urbanos: Política, Polícia E Resistência Nas Fronteiras Da Cidade. *REMHU, Rev. Interdiscip. Mobil. Hum.*, v. 26, n. 53, p. 219-234, 2018.

A Promoção da Cidadania Cultural de Migrantes: perspectivas desde a interculturalidade

Tatiana Cardoso Squeff*

Bianca Guimarães Silva**

Introdução

Observa-se um expressivo e expansivo movimento de pessoas por entre as fronteiras nos últimos 30 anos, de modo que hoje é bastante rotineiro que nos Estados exista uma parcela significativa de migrantes ali residindo. Com isso, também se vislumbra o aumento de tradições culturais

* Professora da Graduação e do Mestrado em Direito na Universidade Federal de Uberlândia (UFU), e do Mestrado em Relações Internacionais da Universidade Federal de Santa Maria (UFSM). Pós-doutoranda em direitos e garantias fundamentais na Faculdade de Direito de Vitória (FDV). Doutora em Direito Internacional pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS), com sanduíche junto à University of Ottawa. Mestre em Direito pela Universidade do Vale do Rio dos Sinos (UNISINOS), com bolsa CAPES. Expert brasileira para a HCCH. *Membro Asociación Americana de Derecho Internacional Privado* (ASADIP) e *International Law Association* (ILA). Pesquisadora no Núcleo de Estudos em Tribunais Internacionais da Universidade de São Paulo (NETI/USP). Coordenadora da Assessoria Jurídica para Migrantes em Situação Irregular ou de Risco (AJESIR/UFU) e do grupo de pesquisa em Direito Internacional Crítico (DiCri/CNPq).

** Doutoranda e Mestre pelo Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade de Brasília (PPGD/UnB). Especialista em Direito Internacional pela Escola Brasileira de Direito. Bacharel em Direito pela Universidade Federal de Uberlândia (UFU), com intercâmbio acadêmico na *Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne*. Pesquisadora do Grupo Crítica & Direito Internacional (C&D/CNPq), vinculado à UnB, e do grupo de Direito Internacional Crítico (DiCri/CNPq) vinculado à UFU. Foi Coordenadora Executiva do Observatório das Migrações Internacionais (OBMigra/UnB). Advogada. Atualmente, é assessora do Juiz Rodrigo Mudrovitsch, da Corte Interamericana de Direitos Humanos.

distintas daquelas comumente encontradas, as quais, por vezes, geram choques culturais. Estes, ao seu turno, normalmente são vistos como consequências negativas do aumento do influxo migratório, fazendo com que essa parcela da população acabe sendo discriminada e sofra de preconceito e outras formas de violência, culminando em uma situação de vulnerabilidade social.

Diante deste contexto, procura-se por meio deste texto debater a importância da promoção e assecuração dos direitos culturais dos migrantes não só como forma de redução das vulnerabilidades as quais eles são submetidos pelo não reconhecimento de suas tradições, espistemes e cosmovisões, mas igualmente como forma de promover a cidadania por meio do dialogo intercultural, notando o papel transformador que a consideração de culturas diversas e plurais têm na formação de regras e instituições estatais.

Para tanto, em um primeiro momento, busca-se ponderar sobre a dominação hegemônica ocidental e como ela influenciou e continua a influenciar a política cultural dos Estados, de modo a permitir exemplos de discriminação, subalternização e silenciamento de migrantes e de suas culturas, mesmo diante da existência de um marco normativo internacional específico sobre o Direito à Cultura. Já em um segundo momento, volta-se para o debate da interculturalidade como base teórica factível a assegurar a cidadania cultural de migrantes. Nesse ponto, toma-se como exemplo o modelo brasileiro de Estado Plurinacional, que têm o dialogo intercultural

como fundamento, para fins de exemplificar a possibilidade de sua adoção, em que pese nas conclusões tenham-se comentários igualmente negativos sobre a teoria não estar atrelada à prática.

Portanto, metodologicamente, para a construção deste texto, utiliza-se da abordagem dedutiva e dos métodos descritivo e explicativo de análise. Em termos de técnicas procedimentais, usa-se dos métodos bibliográfico e documental, sem o condão de esgotar o tema. Afinal, objetiva-se por meio deste texto tecer uma reflexão inicial sobre a relação do direito cultural com a cidadania, e como isso poderia ser perfectibilizado em uma sociedade plural que, porém, rotineiramente trata o migrante como ‘o outro’ – e não parte do tecido social –, marginalizando a si e a sua cultura.

1. Dominação e política cultural hegemônica: em defesa do direito à cultura para migrantes

A política cultural promovida pelos Estados é um mecanismo democrático de participação política e ampliação dos espaços culturais¹. A partir dessa noção, o presente ponto discute a necessidade de defender-se o direito à cultura aos migrantes, haja vista que o reconhecimento cultural é um importante elemento para a cidadania. O argumento central desenvolve-se a partir da ideia que o legado colonial de opressão e perversidade com as culturas não dominantes (como negros, indígenas

¹ FERNANDES, Natalia Morato. A cultura como direito: reflexões acerca da cidadania cultural. *Semina: Ciências Sociais e Humanas*, v. 32, n. 2, p. 181-182, 2011.

e migrantes) os colocou em um lugar de apagamento, esvaziamento e clandestinidade de suas manifestações culturais. Como ressalta Walter D. Mignolo, “há, no entanto, uma dimensão oculta dos eventos que aconteciam ao mesmo tempo, tanto no âmbito da economia como no do conhecimento: a dispensabilidade (ou descartabilidade) da vida humana e da vida em geral, desde a Revolução Industrial até o século XXI”².

Aníbal Quijano argumenta que a criação da categoria raça outorgou legitimidade às relações de dominação estabelecidas entre europeus e não-europeus. A partir desse fenômeno, “os povos conquistados e dominados foram postos numa situação natural de inferioridade, e conseqüentemente, também seus traços fenotípicos, bem como suas descobertas mentais e culturais”³. Por vezes, a dominação europeia e ocidental articulou as demais manifestações culturais em torno da sua hegemonia, repaginando-as como uma só ordem cultural global.

Como Quijano salienta:

Em primeiro lugar, expropriaram as populações colonizadas – entre seus descobrimentos culturais – aqueles que resultavam mais aptos para o desenvolvimento do capitalismo e em benefício do centro europeu. Em segundo lugar, reprimiram tanto como puderam, ou seja, em

² MIGNOLO, Walter D. Colonialidade: o lado mais escuro da modernidade. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 32, 2017. p. 4.

³ QUIJANO, Aníbal. Colonialidade do poder, eurocentrismo e América Latina. In: LANDER, Edgard (Orgs.). *A colonialidade do saber: Eurocentrismo e ciências sociais*. São Paulo: CLACSO, p. 117-142, 2005. p. 118.

variáveis medidas de acordo com os casos, as formas de produção de conhecimento dos colonizados, seus padrões de produção de sentidos, seu universo simbólico, seus padrões de expressão e de objetivação da subjetividade. A repressão neste campo foi reconhecidamente mais violenta, profunda e duradoura entre os índios da América ibérica, a que condenaram a ser uma subcultura camponesa, iletrada, despojando-os de sua herança intelectual objetivada. Algo equivalente ocorreu na África. Sem dúvida muito menor foi a repressão no caso da Ásia, onde portanto uma parte importante da história e da herança intelectual, escrita, pôde ser preservada. E foi isso, precisamente, o que deu origem à categoria de Oriente. Em terceiro lugar, forçaram – também em medidas variáveis em cada caso – os colonizados a aprender parcialmente a cultura dos dominadores em tudo que fosse útil para a reprodução da dominação, seja no campo da atividade material, tecnológica, como da subjetiva, especialmente religiosa. É este o caso da religiosidade judaico-cristã. Todo esse acidentado processo implicou no longo prazo uma colonização das

perspectivas cognitivas, dos modos de produzir ou outorgar sentido aos resultados da experiência material ou intersubjetiva, do imaginário, do universo de relações intersubjetivas do mundo; em suma, da cultura⁴.

Deste modo, propõe-se aqui a reflexão sobre o esvaziamento cultural das populações dominadas, sobretudo, de migrantes, e a necessária proposta de busca pela democratização, “com a participação efetiva da sociedade civil [...] para dar espaço à criação de novos sujeitos culturais que se percebem como produtores de cultura e não apenas consumidores”⁵.

Exemplos não faltam sobre esse apagamento. Afinal, a sociedade é construída a partir de conceitos geolocalizados, que colocam a produção branca e eurocêntrica como dominante. Neste sentido, ressalta-se que “a partir de uma relação extremamente desigual de saber-poder que, historicamente e de modo sistemático tem colocado em um espaço de subalternidade o conhecimento e formas de saber dos povos e nações colonizados dando existência à dominação epistemológica”⁶.

Neste contexto, a manifestação cultural e religiosa simbolizam, exemplificativamente, essa arena de disputa. Veja-se o caso do corpo da mulher islâmica migrante por

⁴Ibid, p. 121.

⁵FERNANDES, Natalia Morato, Op. cit, p. 181-182.

⁶MARTINS, Mireile Silva; MOITA, Júlia Francisca Gomes Simões. *Formas de silenciamento do colonialismo e epistemicídio: apontamentos para o debate*. Semana de História do Pontal, 2018, p. 6. Disponível em: <https://eventos.ufu.br/sites/eventos.ufu.br/files/documentos/mirei-le_silva_martins.pdf>. Acesso em: 24 fev. 2023.

meio da utilização do hyjab em países europeus. Desde os atentados de 11 de setembro de 2001, quando iniciou-se uma grande onda de discriminação contra aqueles que professam o islamismo, existe um debate nos países do Norte Global acerca do direito individual de usar o véu e o direito coletivo à segurança, refletido em diversas políticas estatais restritivas quanto ao uso do hyjab e outras formas de head covering⁷. Ocorre que essa situação ainda é recorrente, alimentado pelo aumento de casos de xenofobia oriundo do crescente fluxo migratório em direção à Europa havido a partir de 2015⁸, notadamente no ambiente de trabalho⁹ e escolar¹⁰.

⁷ SQUEFF, Tatiana Cardoso. O Uso da Burca sob o Prisma do Relativismo Cultural dos Direitos Humanos. *Revista IDP de Direito Público*, v. 15, p. 27-47, 2018.

⁸ SQUEFF, Tatiana Cardoso; PAGANINI, Nicole Cardoso. Migração e tolerância na Alemanha: desafiando as reações discriminatórias do mundo atual. In: GUERRA, Sidney; MONTEIRO, Millena F.; SQUEFF, Tatiana Cardoso. (Org.). *Diálogos Transdisciplinares em Direitos Humanos: violência sociedade e desenvolvimento*. Belo Horizonte: Arraes, p. 65-84, 2020.

⁹ WOMEN complain about discrimination for wearing hijab in Europe. *Daily Sabah*, 2 ago. 2022. Disponível em: <<https://www.dailysabah.com/politics/eu-affairs/women-complain-about-discrimination-for-wearing-hijab-in-europe>>. Acesso em: 01 mar. 2023; H'MADOUN, Maryam. Case Watch: German Court Sides with Muslim Women Teachers Over Discriminatory Headscarf Ban. *Open Society, Justice Initiative*, 3 set. 2020. Disponível em: <<https://www.justiceinitiative.org/voices/case-watch-german-court-sides-with-muslim-women-teachers-over-discriminatory-headscarf-ban>>. Acesso em: 1 mar. 2023.

¹⁰ CETIN, Serife. *Belgium*: Appeals court upholds school headscarf ban. *AA*, 24 dez. 2019. Disponível em: <<https://www.aa.com.tr/en/europe/belgium-appeals-court-upholds-school-headscarf-ban/1683054>>. Acesso em: 1 mar. 2023; DENMARK'S headscarf ban proposal is discriminatory, inciteful, and dangerous. *Euro-Med, Human Rights Monitor*, 26 ago. 2022. Disponível em: <<https://euromedmonitor.org/en/>>

Perante esse cenário, Asma Lamrabet sinaliza que o hyjab “encarna toda a identidade islâmica e o corpo das mulheres”, tornando-se “o campo de batalha de todas as ideologias de resistência”¹¹. Isso porque, se de um lado encontram-se aquelas que utilizam o símbolo como manifestação da sua identidade islâmica e da sua própria cultura; por outro, porém, situam-se as feministas laicas universalistas, que compreendem esse símbolo como uma forma de opressão à liberdade das mulheres e, logo, aos discursos hegemônicos¹².

Da mesma forma, outros silenciamentos dos subalternos são perceptíveis, tal qual o racismo epistêmico com a cultura afro-brasileira. Martins e Moita argumentam que “no Brasil, o racismo epistêmico tem sido responsável pela consolidação de campos de saberes altamente hierarquizados, e assim, constrói-se dia após dia campos de saberes nos quais toda uma racionalidade afro-descendente ou negra é ausente, sub-representada ou estereotipada”¹³.

Um dos principais exemplos de tal apagamento é a marginalização e subalternização dos migrantes haitianos, os quais compõem “a maior onda imigratória ao [Brasil]

[article/5304/Denmark's-headscarf-ban-proposal-is-discriminatory,-inciteful,-and-dangerous>](#). Acesso em: 1 mar. 2023.

¹¹ LAMRABET, Asma. El velo (El Hyjab) de las mujeres musulmanas: entre la ideología colonialista y el discurso islámico: Una visión decolonial. *Tabula Rasa*, n. 21, p.31-46, 2010. p. 40.

¹² CARDOSO, Tatiana. A proibição do uso da burca e o universalismo dos direitos humanos. *Revista Emblemas*, v. 10, p. 15-38, 2013.

¹³ MARTINS, Mireile Silva; MOITA, Júlia Francisca Gomes Simões, Op. cit., p. 8.

em cem anos”¹⁴. Não faltam exemplos de agressões físicas e verbais¹⁵, submissão à situações análogas a de escravo¹⁶ e discriminação no ambiente de trabalho¹⁷ sofridas por haitianos, denotando que “a recepção destes migrantes não tem sido tão pacífic[a], trazendo à tona até mesmo fundamentalismos xenofobistas”¹⁸ e o silenciamento e/ou restrições de suas manifestações culturais¹⁹.

A partir desses exemplos, é possível pensar no papel fundamental do Estado em combater tais discriminações em prol da redução das vulnerabilidades perpassadas

¹⁴ ZENI, Kaline; FILIPPIM, Eliane Salete. Migração haitiana para o Brasil: acolhimento e políticas públicas. *Pretexto*, v. 15, n. 2, p. 11-27, 2014. p. 13.

¹⁵ BRASIL. Tribunal Regional do Trabalho da 4a Região. *Recurso Ordinário n. 0020178-67.2014.5.04.0381*. Relatora Desa. Lúcia Ehrenbrink. Julgado em 05 mai. 2016. Publicado em 2 jun. 2016; RAMOS, Vanessa. “Fui asfixiado, não conseguia respirar”, denuncia haitiano agredido em fábrica da Brasil Foods. *Brasil de Fato*, 15 jul. 2021. Disponível em: <<https://www.brasildefato.com.br/2021/07/15/fui-asfixiado-nao-conseguia-respirar-denuncia-haitiano-agredido-em-fabrica-da-brasil-foods>>. Acesso em: 2 mar. 2023.

¹⁶ ARANHA, Ana; ONÇA, Luciano. Alguns brasileiros tratam os haitianos como escravos. *Repórter Brasil*, 31 jan. 2016. Disponível em: <<https://reporterbrasil.org.br/2016/01/alguns-brasileiros-tratam-os-haitianos-como-escravos-diz-lider-de-associacao-de-imigrantes/>>. Acesso em: 2 mar. 2023.

¹⁷ BISPO, Fábio; ALVES, Schirlei. Em Santa Catarina, um terço dos casos de discriminação no trabalho são contra haitianos e africanos. *Carta Capital*, 5 ago. 2021. Disponível em: <<https://www.cartacapital.com.br/sociedade/em-santa-catarina-um-terco-dos-casos-de-discriminacao-no-trabalho-sao-contr-haitianos-e-africanos/>>. Acesso em: 2 mar. 2023.

¹⁸ ZENI, Kaline; FILIPPIM, Eliane Salete, Op. cit., p. 13.

¹⁹ DIEHL, Fernando. O Fenômeno da estigmatização dos imigrantes haitianos em Lajeado no Rio Grande do Sul. *Barbarói*, ed. esp., n. 47, p. 90-106, 2016. p. 101-102.

pelos migrantes. Afinal, o Estado é um agente da política cultural²⁰ e a cultura como direito de todos por meio da cidadania cultural, a qual inclui, sobretudo, o direito à cultura. Segundo Natália Fernandes “a cultura é apresentada como um campo que possibilita as transformações sociais pelo significado de resistência que ela tem para as classes dominadas”²¹. Logo, a autora identifica “como bases fundamentais dessa concepção de política cultural: a democratização, a descentralização e a pluralidade”²².

Chauí, no mesmo sentido, afirma que o direito de acesso e fruição dos bens culturais, o direito à criação cultural, o reconhecimento dos sujeitos como sujeitos culturais²³ e o direito à participação nas decisões públicas sobre a cultura são desdobramentos do alcance ao direito à cultura, os quais devem ser assegurados pelo Estado. Afinal, a democratização da cultura, inclui “direito à fruição, à experimentação, à informação, à memória e à participação”²⁴, ou seja, o direito de ser incluído em sua

²⁰ A política cultural é difundida em toda a sociedade e é oferecida como uma política nacional, desde as escolas, museus e outros espaços.

²¹ FERNANDES, Natalia Morato, Op. cit., p. 179.

²² Ibid, p. 179.

²³ “Ampliação do sentido da cultura, criando para isso espaços informais de encontro para discussões, troca de experiências, apropriação de conhecimentos artísticos e técnicos para assegurar autonomia dos sujeitos culturais, exposição de trabalhos ligados aos movimentos sociais e culturais”. CHAUI, Marilena. Cultura política e política cultural. *Estudos Avançados*, v. 9, n. 23, p. 71-84, 1995. p. 82.

²⁴ Ibid, p. 83.

totalidade, indiferentemente se apresenta distinções (culturais) àqueles que compõem o todo num dado espaço territorial.

Aliás, este é um direito tutelado pelo Direito Internacional. O art. 27 da Declaração Universal dos Direitos Humanos assegura que “todo ser humano tem o direito de participar livremente da vida cultural da comunidade, de fruir as artes e de participar do progresso científico e de seus benefícios”²⁵. Combinado ao artigo 15 do Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais²⁶, que prevê o direito à participação da vida cultural, ambos os dispositivos embasam a tutela dos direitos culturais no âmbito internacional. Assim, independente da nacionalidade:

Toda pessoa deve, assim, poder expressar-se, criar e difundir suas obras na língua que deseje e, em particular, na sua língua materna; toda pessoa tem direito a uma educação e uma formação de qualidade que respeite plenamente sua identidade cultural; toda pessoa deve poder participar na vida cultural que escolha e exercer suas próprias práticas culturais, dentro

²⁵ Art. 27, 1. *Declaração Universal dos Direitos Humanos*. Disponível em: <<https://www.unicef.org/brazil/declaracao-universal-dos-direitos-humanos>>. Acesso em 24 fev. 2023.

²⁶ Art. 15, *Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais*. Disponível em: <<https://www.unicef.org/brazil/pacto-internacio-nal-dos-direitos-econ%C3%B4micos-sociais-e-culturais>>. Acesso em 24 fev. 2023.

dos limites que impõe o respeito aos direitos humanos e às liberdades fundamentais²⁷.

Em 2002, a Declaração Universal sobre a Diversidade Cultural definiu que “a cultura adquire formas diversas através do tempo e do espaço”²⁸. Neste sentido, preza-se pela convivência entre culturas diversas, o que possibilitaria a existência do pluralismo cultural. A mesma declaração afirma que “o pluralismo cultural é propício aos intercâmbios culturais e ao desenvolvimento das capacidades criadoras que alimentam a vida pública”. Portanto, “torna-se indispensável garantir uma interação harmoniosa entre pessoas e grupos com identidades culturais a um só tempo plurais, variadas e dinâmicas, assim como sua vontade de viver”²⁹, cabendo ao Estado agir para que isso se perfectibilize. A grande questão, porém, é como agir para esse fim – objeto do próximo ponto.

2. O diálogo intercultural como alternativa teórica factível para assegurar o direito à cultura de migrantes

Considerando o próprio legado colonial no Brasil, o qual impõe um paradigma homogeneizador e excludente

²⁷ Art. 5º, *Declaração Universal sobre a Diversidade Cultural*. Disponível em: <https://www.ghc.com.br/files/DIVERSIDADE_CULTURAL_UNESCO.pdf>. Acesso em 24 fev. 2023.

²⁸ Art. 1º, *Declaração Universal sobre a Diversidade Cultural*. Disponível em: <https://www.ghc.com.br/files/DIVERSIDADE_CULTURAL_UNESCO.pdf>. Acesso em 24 fev. 2023.

²⁹ Art.2º, *Declaração Universal sobre a Diversidade Cultural*. Disponível em: <https://www.ghc.com.br/files/DIVERSIDADE_CULTURAL_UNESCO.pdf>. Acesso em 24 fev. 2023.

à sociedade³⁰, não é incomum verificar exemplos do apagamento dos migrantes e de suas culturas. Apesar disso, entende-se que o atual marco legal inaugurado com a Constituição Federal de 1988 confere as bases necessárias para romper com esse cenário. Isso porque, nesse instrumento normativo, encontram-se as aberturas necessárias para a promoção das particularidades e individualidades de cada migrante, cujo reconhecimento se mostra necessário para romper com a sua marginalização e a de suas culturas, assim, perfectibilizando a ideia de democratização plural e da própria cidadania cultural.

Portanto, inicialmente, necessário ponderar sobre a importância da inserção do art. 215 no texto constitucional democrático brasileiro. Alinhada aos anseios internacionais relativos à promoção das diversas culturas, o documento passou a prever que “o Estado garantirá a todos o pleno exercício dos direitos culturais e acesso às fontes da cultura nacional, e apoiará e incentivará a valorização e a difusão das manifestações culturais”³¹. Trata-se de uma inclusão significativa, visto que a partir deste preceito normativo, nota-se a preocupação do Estado em trazer ao cenário jurídico uma proteção às diferenças, notadamente daquelas que se distinguem da cultura estabelecida pela sociedade ocidental, que predomina no Brasil.

³⁰ COGO, Denise. O Haiti é Aqui: mídia, imigração haitiana e racismo no Brasil. *Chasqui - Revista Latinoamericana de Comunicación*, n. 139, p. 427-448, dez. 2018-mar. 2019. p. 434.

³¹ Art. 215, *Constituição Federal Brasileira de 1988*. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm>. Acesso em 24 fev. 2023.

Esta regra, aliás, é uma das bases da introdução do Estado Plurinacional no Brasil – modelo estatal que possibilita a sua transformação em um Estado constitucional, democrático, participativo e dialógico, dissolvendo as bases do então modelo de Estado nacional, constitucional e limitadamente representativo³², em que as diferenças eram vistas como ameaças ao padrão moderno oriundo da Europa que até então vigorava.

Sobre esse padrão moderno, vale lembrar do entendimento de Herrera Flores, para quem os direitos provenientes deste marco surgem no Ocidente como resposta às reações sociais e filosóficas que pressupunham a consciência da expansão global homogeneizante, baseada em uma ideia de exclusão, e que, por isso, seria imprescindível o surgimento de um novo modelo, que não apenas ouça as resistências em todas as dimensões (política, social, epistemológica ou econômica), mas que igualmente sustente práticas emancipatórias calcadas na pluralidade de estórias e de culturas que formam o tecido social, almejando, assim, a construção de uma realidade de trocas sem imposições, que leve em consideração as diversas formas de explicar, interpretar e intervir no mundo para a sua (re)form(ul)ação³³.

E sobre as bases desse novo tipo de Estado Constitucional, José Luiz Quadros de Magalhães explica:

³² MONTEIRO, Michelle Alves; SQUEFF, Tatiana Cardoso. Brasil, um país de todos? A questão territorial indígena no Ordenamento Jurídico Brasileiro e a construção de um Estado Plurinacional. *Revista Culturas Jurídicas*, v. 6, p. 117-144, 2019. p. 139.

³³ FLORES, Joaquim Herreira. *A (re)invenção dos direitos humanos*. Florianópolis: Boiteux, 2009. p. 42 e 67.

A institucionalização de um constitucionalismo plurinacional demanda um engajamento profundamente intercultural. Tal constitucionalismo, para ser apto a romper com as bases uniformizadoras do Estado-nação e do direito moderno (em suas várias vertentes), deve ser dialógico, uma vez que demanda uma abertura comunicativa e deliberativa permanente para alcançar o melhor entendimento com o outro, o diferente. Deve ser concretizante, pois se compromete com a busca de soluções específicas e ao mesmo tempo consistentes para situações individuais e complexas (comunitárias); tal fato requer do intérprete constitucional uma abordagem interdisciplinar e intercultural. E, por fim, o constitucionalismo em sua vertente plurinacional não dispensa uma postura garantista, porque trabalha diretamente para a construção de sentidos e significados para o rol de direitos fundamentais³⁴.

Ou seja, esse modelo de Estado pugna pelo paradigma intercultural, em detrimento de outras

³⁴ MAGALHÃES, José Luiz Quadros de. *O Estado Plurinacional e o Direito Internacional Moderno*. Curitiba: Juruá Editora, 2012. p. 107.

perspectivas conservadoras/evangelizadoras³⁵ típicas do modelo moderno, ou mesmo aquelas que apenas toleram o próximo, como traz o multiculturalismo, haja vista este “se relaciona[r] [apenas] à tentativa de [reconhecer] a diversidade de culturas coexistentes em uma sociedade, e de seus traços característicos”³⁶.

Para Catherine Walsh, “[m]ientras que el multiculturalismo sustenta la producción y administración de la diferencia dentro del orden nacional volviéndolo funcional a la expansión del neoliberalismo, la interculturalidad [...] apunta cambios radicales a este orden”³⁷. Isso, pois, o modelo intercultural não está atrelado a “[...] simplemente reconocer, tolerar ni tampoco incorporar lo diferente dentro de la matriz y estructuras establecidas”, mas a fomentar a reestruturação do Estado social a partir de um diálogo integrador formado igualmente por aqueles que antes eram excluídos³⁸. Dito de outro modo, a “interculturalidade, além de reconhecer

³⁵ FLORES, Joaquim Herreira. Direitos Humanos, Interculturalidade e Racionalidade de Resistência. *Revista Sequência*, v. 23, n. 44, p. 9-29, 2002. p. 26.

³⁶ SALAS ASTRAIN, Ricardo. Ética intercultural: (re)leituras do pensamento latinoamericano. São Leopoldo: Nova Harmonia, 2010. p. 9-10.

³⁷ WALSH, Catherine. Interculturalidad, plurinacionalidad y decolonialidad: las insurgencias políticoepistémicas de refundar el Estado. *Tabula Rasa*, n. 9, p. 131-152, 2008. p. 141. Tradução livre: “[e]nquanto o multiculturalismo sustenta a produção e administração da diferença dentro da ordem nacional, tornando-a funcional à expansão do neoliberalismo, a interculturalidade [...] aponta para mudanças radicais a esta ordem”.

³⁸ *Ibid*, p. 141. Tradução livre: “[...] simplesmente reconhecer, tolerar ou incorporar o que é diferente dentro da matriz e estruturas estabelecidas”.

as diferenças, destaca aspectos que proporcionam o diálogo e a interação mútua entre as culturas”³⁹ buscando a reconstrução do próprio Estado.

Walter D. Mignolo propõe igualmente o modelo intercultural para que os povos excluídos até então da estruturação social pudessem reivindicar que seus interesses e cosmovisões fossem levados em consideração. Esta base teórica teria como pressuposto, porém, uma ideia de diálogo entre a cosmologia ocidental e não-ocidental⁴⁰. Segundo o autor,

[a]o contrário do multiculturalismo, que foi uma invenção do Estado-nacional nos EUA para conceder “cultura” enquanto mantém “epistemologia”, inter-culturalidade nos Andes é um conceito introduzido por intelectuais indígenas para reivindicar direitos epistêmicos. A inter-cultura, na verdade, significa inter-epistemologia, um diálogo intenso que é o diálogo do futuro entre cosmologia não ocidental (aymara, afros, árabe-islâmicos, hindi, bambara, etc.) e ocidental (grego, latim, italiano, espanhol, alemão, inglês, português)⁴¹.

³⁹ SALAS ASTRAIN, Ricardo. Op. cit., p. 9-10.

⁴⁰ MIGNOLO, Walter. *Desobediencia epistémica: Retórica de la modernidad, lógica de la colonialidad y gramática de la descolonialidad*. Buenos Aires: Del Signo, 2010. p. 43.

⁴¹ MIGNOLO, Walter D. *Desobediência epistêmica: a opção descolonial e o significado de identidade em política*. *Cadernos de Letras da UFF*, n. 34, p. 287-324, 2008. p. 316.

Assim sendo, tem-se que Mignolo defende a teoria intercultural como base para formar uma pluri-versalidade epistêmica (isto é, a consideração da existência de várias visões e compreensões de mundo), tal como se propõe a partir do Estado Plurinacional, em detrimento de uma uni-versalidade (isto é, a existência de uma única possibilidade epistemológica, que é ao mesmo tempo dominante e dominadora), como vigora no modelo moderno/ocidental⁴². Nessa toada, a interculturalidade, segundo o autor, seria uma forma de superação do domínio de conceitos modernos, eurocentrados e teológicos, sendo a abertura epistemológica – e não a criação de uma nova epistemologia a partir da inserção da visão do então sujeito subjugado, como defende Walsh⁴³ – a única forma de promover a pluri-versalidade⁴⁴.

Segundo esses teóricos, portanto, a interculturalidade estipula que não se pode mais excluir aquele que restava às margens do tecido social durante o Estado moderno ou mesmo apenas reconhecê-lo ou tolerá-lo, sob pena de restarmos aprisionados epistemicamente a um passado não condizente com a pluralidade social hoje abertamente reconhecida (ênfase adicionada). Por estar “conceptualmente a um nível relacional e horizontal, remetendo idealtipicamente para a existência social de diferentes culturas e grupos que interagem entre si de

⁴² MIGNOLO, Walter D. *Desobediência epistêmica: a opção descolonial e o significado de identidade em política*. Op. cit., p. 316.

⁴³ WALSH, Catherine. Op. cit., p. 141-142.

⁴⁴ MIGNOLO, Mignolo. *Desobediência epistêmica: a opção descolonial e o significado de identidade em política*. Op. cit., p. 316.

diversos modos num quadro institucional e legal”⁴⁵, a interculturalidade demanda que tais sujeitos, mesmo que assimétricos ou contra-hegemônicos, em sua totalidade (logo, contemplando também as suas culturas e tradições), sejam participantes ativos na estruturação dessas instituições e normas. E essa possibilidade, para além das diversas normativas internacionais já listadas, estaria autorizada, no caso brasileiro, a partir do art. 215 da Constituição Federal, introduzido em 1988.

Assim, buscando-se uma possível saída para a problemática exposta dos migrantes, que estão cada vez mais presentes na realidade não só mundana, senão também brasileira, mas que têm rotineiramente silenciadas as suas tradições culturais, sem as quais não seria possível atingir à cidadania cultural, como aludido anteriormente, tem-se que as novas formas emancipatórias de legitimação do sistema jurídico, provenientes do pluriculturalismo constitucional, com o “reconhecimento da identidade dos sujeitos sociais, de suas diferenças e necessidades básicas”, como aduz Antônio Carlos Wolkmer⁴⁶, seriam extremamente positivas para tal fim.

A interculturalidade, noutras palavras, além de fomentar o respeito a outras culturas, impõe a necessidade destas tradições, práticas e cosmovisões diversas, provenientes de sujeitos de outras nacionalidades /

⁴⁵ MEDEIROS, Nuno; DENIS, Teresa. Multiculturalidade, interculturalidade, direitos humanos e violência de Gênero: breves notas para pensar o caso da mutilação genital feminina em Portugal e a sua abordagem. *Cadernos Pagu*, n. 55, p. 1-21, 2019. p. 3.

⁴⁶ WOLKMER, Antonio Carlos. *Introdução ao Pensamento Jurídico Crítico*. 9 ed. São Paulo: Saraiva, 2015. p. 128.

localidades também serem consideradas para fins de adequação normativa e institucional no Estado em que estão situados. Afinal, sem a sua consideração, não só estar-se-ia indo de encontro ao paradigma pluricultural, senão também limitando a sua participação na vida cultural e restringindo, assim, sua cidadania cultural e, ao fim e ao cabo, sua dignidade, tal como hoje ainda se vislumbra (em alusão aos exemplos trazidos no ponto anterior das mulheres que usam o véus islâmico na Europa e dos próprios haitianos no Brasil).

Numa palavra, por conseguinte, esse pressuposto teórico permite a reorganização das relações tradicionais entre o Estado e a sociedade, apontando para novos caminhos que tomem como base para a pluralidade e a diversidade para a interpretação e criação de novos marco legais na tentativa de superar as vulnerabilidades provenientes do modelo anterior, priorizando o nascimento de um espaço comunitário de efetivação de direitos e, para além disso, de reflexão do próprio Direito, “não para [a sua população], mas com e a partir del[a]; revisitando toda uma história de submissão e importação de modelos exóticos à dinâmica cultural própria”⁴⁷.

⁴⁷ SILVA JÚNIOR, Gladstone Leonel da Silva. A insuficiência das instituições e da atual concepção de Estado de Direito para uma análise jurídico-transformadora da América Latina. *Revista de Direito Alternativo*, v. 2, n. 1, p. 6-24, 2013. p. 144.

Conclusão

Resguardar os direitos culturais de migrantes é uma tarefa considerada árdua no atual contexto social mundial. Isso porque, são diversos os exemplos de desconsideração das tradições e cosmovisões daqueles que buscam outros países para residirem, em que pese os migrantes sejam comumente considerados um “fator” importante para a promoção do desenvolvimento (em termos econômicos) ou mesmo continuação do Estado (em termos populacionais) – visão esta que está intimamente atrelada ao Estado Moderno, no qual vigoram os imperativos ocidentais, europeus e hegemônicos, em que a diferença é considerada um elemento de preocupação, devendo ser repelida, silenciada ou mesmo considerada um meio para atingir-se certo fim (notadamente o econômico).

Portanto, é necessário mudar. Primeiramente, é importante compreender que a cultura não apenas representa a própria diferença, mas que ela está presente em cada indivíduo de maneira íntima e singular e sem a qual a sua subsistência/existência restaria diametralmente limitada, de modo que o Estado seria compelido a agir para a sua perfectibilização. Ademais, que a cultura é um elemento de resistência anti-hegemônica, que possibilita a transformação do tecido social.

Ato contínuo, é necessário que exista um sustentáculo teórico que permita essa mudança, especialmente diante do paradigma universal sob o qual está calcado o Estado Moderno. No caso, propôs-se neste texto que a interculturalidade seria uma chave para essa mutação

ocorrer e, assim, garanta-se a cultura à todos, inclusive aos migrantes que estejam residindo no Estado. Isso porque, essa teoria, para além de tolerar ou mesmo reconhecer o outro (fundamentos do multiculturalismo), avança a ideia de que, para desconstruir o pensamento hegemônico moderno, é importante que todas as epistemes sejam consideradas e efetivamente ouvidas quando da formulação institucional e legal do Estado.

Ademais, trouxe-se que o Estado Plurinacional seria o modelo estatal em que tal interculturalidade seria possível de florescer, de modo que este deveria ser fomentado, a exemplo do que fez o Brasil em 1988. Outrossim, acerca disso, importa fazer uma constatação à título final, qual seja, a de que a mera introdução normativa não fará com que a diferença e a pluriversalidade tornem-se uma realidade. Este é o caso do Brasil, que, como visto, impõe limitações à cidadania cultural de haitianos mesmo diante do marco plurinacional constitucional de 1988.

Assim, numa última palavra, tem-se que, se a teoria torna visível essa geopolítica que faz desaparecer histórias, considera-se imperativo que a teoria abrace a prática diária dos Estados, pois somente desta forma é que a cultura de todos será considerada e se reverterá a visão moderna universalista, que ainda parece resistir mesmo diante das normativas internacionais e internas (no caso do Brasil) que resguardam o direito à cultura e o consideram imperativo para o exercício da cidadania.

Referências Bibliográficas

ARANHA, Ana; ONÇA, Luciano. Alguns brasileiros tratam os haitianos como escravos. *Repórter Brasil*, 31 jan. 2016.

BISPO, Fábio; ALVES, Schirlei. Em Santa Catarina, um terço dos casos de discriminação no trabalho são contra haitianos e africanos. *Carta Capital*, 05 ago. 2021.

CARDOSO, Tatiana. A proibição do uso da burca e o universalismo dos direitos humanos. *Revista Emblemas*, v. 10, pp. 15-38, 2013.

CETIN, Serife. *Belgium: Appeals court upholds school headscarf ban*. AA, 24 dez. 2019.

CHAUÍ, Marilena. Cultura política e política cultural. *Estudos Avançados*, v. 9, n. 23, p. 71-84, 1995.

COGO, Denise. O Haiti é Aqui: mídia, imigração haitiana e racismo no Brasil. *Chasqui - Revista Latinoamericana de Comunicación*, n. 139, p. 427-448, dez. 2018-mar. 2019.

DENMARK'S headscarf ban proposal is discriminatory, inciteful, and dangerous. *Euro-Med, Human Rights Monitor*, 26 ago. 2022.

DIEHL, Fernando. O Fenômeno da estigmatização dos imigrantes haitianos em Lajeado no Rio Grande do Sul. *Barbarói*, ed. esp., n. 47, pp. 90-106, 2016.

FERNANDES, Natalia Morato. A cultura como direito: reflexões acerca da cidadania cultural. *Semina: Ciências Sociais e Humanas*, v. 32, n. 2, 2011.

FLORES, Joaquim Herreira. *A (re)invenção dos direitos humanos*. Florianópolis: Boiteux, 2009.

FLORES, Joaquim Herreira. Direitos Humanos, Interculturalidade e Racionalidade de Resistência. *Revista Sequência*, v. 23, n. 44, p. 9-29, 2002.

H'MADOUN, Maryam. Case Watch: German Court Sides with Muslim Women Teachers Over Discriminatory Headscarf Ban. *Open Society, Justice Incentive*, 3 set. 2020.

LAMRABET, Asma. El velo (El Hyjab) de las mujeres musulmanas: entre la ideología colonialista y el discurso islâmico: Una visión decolonial. *Tabula Rasa*, n. 21, p. 31-46, 2010.

MAGALHÃES, José Luiz Quadros de. *O Estado Plurinacional e o Direito Internacional Moderno*. Curitiba: Juruá Editora, 2012.

MARTINS, Mireile Silva; MOITA, Júlia Francisca Gomes Simões. *Formas de silenciamento do colonialismo e epistemicídio: apontamentos para o debate*. Semana de História do Pontal, 2018.

MEDEIROS, Nuno; DENIS, Teresa. Multiculturalidade, interculturalidade, direitos humanos e violência de Gênero: breves notas para pensar o caso da mutilação genital feminina em Portugal e a sua abordagem. *Cadernos Pagu*, n. 55, pp. 1-21, 2019.

MIGNOLO, Walter D. Colonialidade: o lado mais escuro da modernidade. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 32, 2017.

MIGNOLO, Walter. *Desobediencia epistémica: Retórica de la modernidad, lógica de la colonialidad y gramática de la descolonialidad*. Buenos Aires: Del Signo, 2010.

MIGNOLO, Walter D. Desobediência epistêmica: a opção descolonial e o significado de identidade em política. *Cadernos de Letras da UFF*, n. 34, p. 287-324, 2008.

MONTEIRO, Michelle Alves; SQUEFF, Tatiana Cardoso. Brasil, um país de todos? A questão territorial indígela no Ordenamento Jurídico Brasileiro e a construção de um Estado Plurinacional. *Revista Culturas Jurídicas*, v. 6, p. 117-144, 2019.

QUIJANO, Aníbal. Colonialidade do poder, eurocentrismo e América Latina. In: LANDER, Edgard (Orgs.). *A colonialidade do saber: Eurocentrismo e ciências sociais*. São Paulo: CLACSO, p. 117-142, 2005.

RAMOS, Vanessa. “Fui asfixiado, não conseguia respirar”, denuncia haitiano agredido em fábrica da Brasil Foods. *Brasil de Fato*, 15 jul. 2021.

SALAS ASTRÁIN, Ricardo. *Ética intercultural: (re)leituras do pensamento latinoamericano*. São Leopoldo: Nova Harmonia, 2010.

SILVA JÚNIOR, Gladstone Leonel da Silva. A insuficiência das instituições e da atual concepção de Estado de Direito para uma análise jurídico-transformadora da América Latina. *Revista de Direito Alternativo*, v. 2, n. 1. p. 6-24, 2013.

SQUEFF, Tatiana Cardoso. O Uso da Burca sob o Prisma do Relativismo Cultural dos Direitos Humanos. *Revista IDP de Direito Público*, v. 15, p. 27-47, 2018.

SQUEFF, Tatiana Cardoso. PAGANINI, Nicole Cardoso. Migração e tolerância na Alemanha: desafiando as reações discriminatórias do mundo atual. In: GUERRA, Sidney; MONTEIRO, Millena F.; SQUEFF, Tatiana Cardoso. (Org.). *Diálogos Transdisciplinares em Direitos Humanos: violência sociedade e desenvolvimento*. Belo Horizonte: Arraes, p. 65-84, 2020.

WALSH, Catherine. Interculturalidad, plurinacionalidad y decolonialidad: las insurgencias políticoepistémicas de refundar el Estado. *Tabula Rasa*, n. 9, p. 131-152, 2008.

WOMEN complain about discrimination for wearing hijab in Europe. *Daily Sabah*, 2 ago. 2022.

WOLKMER, Antonio Carlos. *Introdução ao Pensamento Jurídico Crítico*. 9 ed. São Paulo: Saraiva, 2015.

ZENI, Kaline; FILIPPIM, Eliane Salete. Migração haitiana para o Brasil: acolhimento e políticas públicas. *Pretexto*, v. 15, n. 2, p. 11-27, 2014.

PARTE IV

Cidadania e Questões Estruturantes

Cidadania Integral para a Superação das Vulnerabilidades no Mundo Globalizado

Francisco Emílio Surian*

Guadalupe Corrêa Mota**

Introdução

Na sociedade capitalista neoliberal, quando se apresenta a questão dos “direitos humanos”, “direitos sociais”, “cidadania”, “bem comum”, “propriedade privada”, está a se riscar uma faísca em cima de um barril de pólvora, com potencial de destruição inimaginável.

Parece um paradoxo, mas a sociedade sente-se confortável tendo como meta de vida a construção de “indivíduos” tecnicamente competentes, emocionalmente habilitados para enfrentar a “selva de pedra”, em que o

* Licenciatura em Filosofia pela Universidade São Francisco (USF). Mestre em Teologia pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP). Mestre em Ciências da Comunicação pela Universidade de São Paulo (ECA-USP). Coordenador de Curso de Teologia Pastoral para Leigos (e Professor de Doutrina Social e Cristologia) no Instituto de Teologia São José de Anchieta (ITSJA) na Universidade Católica de Santos. Professor nos componentes Humanismo Solidário e Sociedade e no EAD componente de Sociologia na Unisantos. Membro da Pro-Reitoria de Pastoral da Unisantos.

** Doutora em Educação pela Universidade Católica de Santos (UNISANTOS). Jornalista. Membro da Cátedra Paulo Freire/Unisantos. Mestre em Ciências da Comunicação pela Universidade de São Paulo (ECA-USP). Especialização em Educação a Distância pela Universidade Católica de Brasília (UCB). Especialização em Design Didático para cursos baseado na Web pela Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (PUC-RJ). Graduada em Comunicação Social/Jornalismo pela Universidade Católica de Santos. Professora no curso de Teologia para Leigos da Universidade Católica de Santos. Membro da Pro-Reitoria de Pastoral da Unisantos.

“outro” é o inimigo a ser derrotado. Mas, será que, em algum momento pensa-se que o “outro” a ser eliminado sou eu ou nossos filhos? Eu, enquanto “indivíduo” posso ser o alvo de alguém que me considera indigno de fazer parte de determinada coletividade em função de minhas crenças pessoais, sociais, políticas, culturais, religiosas.

Pensa-se que as políticas públicas devam priorizar obras a serem vistas “acima do solo”, nas orlas ou nas áreas de maior fluxo de turistas ou comerciantes. Não importa se, no subsolo da periferia ou em algum lugar que não ‘debaixo dos pés’, a inexistência de um sistema adequado de esgotamento sanitário, esteja provocando doenças nas populações locais, já desprovidas de outros marcadores de qualidade de vida ou mesmo de cidadania: alimentação adequada, postos de saúde, escola, transporte, moradia. E, sobretudo, pouco se preocupa com um marcador largamente ignorado: a área de lazer, a praça pública, áreas em que os grupos humanos possam se encontrar, desfrutar da convivência solidária, manifestar suas expressões culturais, religiosas, expressões daquela condição que nos alçou ao *status de homo sapiens sapiens* (o que sabe que sabe), diferenciando-nos dos demais seres vivos que coexistem conosco nesta aventura chamada humanização do humano e do mundo.

Neste tempo-limiar de encruzilhada civilizatória, em que se alcançou enorme progresso técnico e científico, mas ao mesmo tempo parece que se descurou do progresso moral e da responsabilização pelo destino pessoal e coletivo das comunidades, verifica-se uma situação de confusão

e perplexidade: continuará se investindo os melhores esforços, talentos, energia, criatividade para fortalecer e manter o ‘indivíduo meritocrático’ ou consolidar-se-ão sociedades democráticas fortes que construam vidas pessoais e coletivas fora da lógica do custo/benefício capitalista?

Este capítulo, na forma de ensaio crítico interdisciplinar, a partir de bibliografia do Papa Francisco e de autores do âmbito da Teologia e da Sociologia, com enfoque da dialética crítica, problematiza a temática da Cidadania Integral, entendida como uma rede de relações, ao estilo de rizomas, e não como um manto que se coloca para proteger indivíduos.

A questão-problema é a seguinte: como superar a lógica do individualismo meritocrático para uma efetiva cidadania integral? Ao se pensar em cidadania admite-se reconhecer os direitos de cada um e a análise passa a ser individualizada. Identifica-se se a pessoa tem ou não direitos, quais suas vulnerabilidades e o quanto o Estado garante ou não garante esses direitos. Entretanto, esses critérios individualistas perdem sentido em um mundo globalizado, interdependente. O ser de direitos não é apenas o indivíduo, mas o coletivo, como um sistema-vida global. Não há real cidadania para qualquer um dos cidadãos de uma cidade enquanto uma pessoa permanece sem moradia, sem acesso à saúde, à escola, sem poder alimentar-se dignamente.

Enquanto não se entender cidadania no amplo espectro da coletividade, continua-se a gerar situações de miséria para um grande grupo de cidadãos e de acumulação para um pequeno grupo de privilegiados. O resultado de tal arranjo é uma sociedade debilitada em sua sociabilidade relacional. A crítica sobre a complexidade do conceito de Cidadania Integral possibilitará a discussão de que tantos os direitos humanos quanto as vulnerabilidades ocorrem sempre em conjunto e afetam a sociedade como um todo, nessa rede de relações.

1. Sobre Cidadania: indivíduo x sociedade

Analisar o conceito de cidadania entre os gregos, passar pela Revolução Francesa e pela Revolução Industrial, concentrar-se na Declaração Universal dos Direitos Humanos (DUDH), acompanhar a formação dos Estados e das Democracias modernas, rever alguns aspectos desse conceito em sua formulação neoliberal obrigaria a um longo caminho¹. Outros já o percorreram com maestria e, portanto, pensa-se ser suficiente assumir uma síntese inspirada em Hannah Arendt: “Cidadania é o direito de ter direitos”².

¹ COMPARATO, Fábio Konder. *Ética: Direito, moral e religião no mundo moderno*. São Paulo: Companhia das Letras, 2006.

² ARENDT, H. *Origens do Totalitarismo*. Tradução Roberto Raposo. Companhia das Letras. 1998. p. 330-332. Cf. a citação completa da p. 330: “Só conseguimos perceber a existência de um direito de ter direitos (e isto significa viver numa estrutura onde se é julgado pelas ações e opiniões) e de um direito de pertencer a algum tipo de comunidade organizada, quando surgiram milhões de pessoas que haviam perdido esses direitos e não podiam recuperá-los devido à nova situação política global”.

Propõe-se lançar luz a alguns aspectos sobre a compreensão do “ter direitos”³ na sociedade capitalista neoliberal. Numa leitura mecanicista da sociedade identifica-se a instituição do ente “indivíduo-portador-de-direitos”. E não soa estranho compreender que pessoas bem-sucedidas, enriquecidas pelo trabalho ou pela herança, sejam reconhecidas como exemplo em que se destaca o sucesso financeiro como situação de bem-estar e cidadania. Nesta forma de leitura enxerga-se o indivíduo e não suas relações:

Tais suposições nos conduziram diretamente ao que Christopher Lash chamou de “cultura do narcisismo”. Não nos preocupamos senão conosco, com nossas metas e nossas próprias emoções. As outras coisas e pessoas são apenas meios, instrumentos de nosso bem-estar. Ficamos absorvidos, perdidos, em nós e enfim acabamos descobrindo que estamos condenados a nós mesmos⁴.

Em seu livro “Sociedade Quântica”⁵, Danah Zohar aplica alguns dos conceitos da Física Quântica para a compreensão que se tem de sociedade. E, nesse sentido, constitui-se também na sociedade o dilema da “partícula/onda” tão reverberado pela Física Quântica. O que

³ COMPARATO. Op. cit., p. 429;622.

⁴ Cf. ZOHAR, Danah, *Sociedade Quântica*: a promessa revolucionária de uma liberdade verdadeira. Tradução Luiz A. de Araújo. 3. Ed. Rio de Janeiro: BestSeller, 2008. p. 142.

⁵ Ibid.

equivale, na análise da sociedade como fenômeno social, a tensão permanente Indivíduo/Relações, Indivíduo/Sociedade.

A lei aparente da “sobrevivência do mais forte”, na biologia de Darwin, ou as leis da termodinâmica que descrevem o comportamento dos sistemas mecanicistas são também emergentes nesse sentido. Contudo, os indivíduos (ou os átomos) que participam desses padrões emergentes permanecem imutáveis. O indivíduo, o *qua* individual, não se desenvolve. [...] O indivíduo conserva-se como era, permanece alienado (ignorante ou desmotivado) de qualquer padrão emergente – um mero jogador ou ator em um *script* do qual não tem o menor conhecimento. De modo semelhante, o indivíduo liberal não se define de modo algum pela relação que tem com os demais nem com a obra da “mão invisível”. Em um modelo mecanicista como esse, a “sociedade” sempre pode reduzir-se à soma dos seus membros individuais e dos interesses particulares⁶.

A constatação da cultura do individualismo parece ferir de morte anseios de uma Cidadania Integral que sempre se insinua no horizonte utópico como agência possível para os coletivos humanos. Ao falar de Direitos segue-se sempre na máxima da compreensão do direito

⁶Ibid, p.142-143.

de cada um. Mesmo na afirmação que se popularizou: “Seu direito vai até onde começa o direito do outro”, o que se tem é uma justaposição assimétrica de Direitos. A luta por direitos é também um complexo⁷ jogo conflitivo de interesses que mira os indivíduos e, no máximo, seus pares, mas ainda assim, incapaz de enxergar contextos e multiplicidade de relações.

Os sonhos da plena cidadania de poucos sempre esbarrarão na necessidade de sobreviver de muitos⁸. Exatamente, por isso, não é difícil perceber nas grandes cidades o quanto se gasta em segurança nos condomínios de luxo e a facilidade pela qual discursos ideologizados em favor da compra de armas parecem ecoar sem barreiras entre aqueles capazes de enxergar apenas os próprios Direitos, mas que não desejam ver que estão todos num mesmo barco e viajam numa minúscula bólide azul pelo Universo imenso.

Na qualidade de duros indivíduos liberais, estamos sozinhos, muitas vezes em oposição à sociedade. Não somos membros verdadeiros de nenhuma comunidade. A comunidade não faz parte de nós. Não entra em nós para

⁷ COMPARATO, Fábio Konder. *Ética: Direito, moral e religião no mundo moderno*. São Paulo: Companhia das Letras, 2006.

⁸ OXFAM. A ‘sobrevivência’ do mais rico. 2023. Disponível em: <<https://www.oxfam.org.br/forum-economico-de-davos/a-sobrevivencia-do-mais-rico/>>. Acesso em: 2 fev. 2023.

participar da nossa identidade enquanto indivíduos. Ficamos alienados do todo (e, pode-se acrescentar, de importantes aspectos de nós mesmos)⁹.

A lógica do individualismo já se tornou senso comum que não se percebe mais que a condição da natureza é justamente o inverso: a natureza é pródiga em exemplos da naturalidade do muito, da abundância, da criatividade, da diversidade, da partilha: um fruto tem muitas sementes que, se plantados, podem gerar muitas árvores e estas milhares de frutos, multiplicando infinitamente as sementes, gerando um processo constante de multiplicação ‘próximo ao infinito’.

Houve tempos em que a ação quase bélica da indústria da transformação genética apoiava-se no sonho da eliminação da fome. Não demorou para se perceber a cilada e a malícia do discurso que, apoderando-se das mais profundas necessidades humanas, conquistava mentes e braços para o lucro de poucos. Disseminadas as sementes geneticamente modificadas, e a quase eliminação das sementes crioulas, segue-se um horizonte devastado pela fome. Conforme dados da Campanha da Fraternidade de 2023, da Conferência Nacional dos Bispos do Brasil, apenas 40% da população brasileira não sofre com algum dos sintomas da insegurança alimentar¹⁰.

⁹ ZOHAR, Danah. Op. cit., p.143.

¹⁰ CONFERÊNCIA NACIONAL DOS BISPOS DO BRASIL-CNBB. Campanha da Fraternidade 2023. Disponível em: <<https://campanhas.cnbb.org.br/campanha/campanha-da-fraternidade-2023#>>. Acesso em: 12 fev. 2023.

A sociedade foi se tornando refém do indivíduo rico e senhor de muitas posses. Se, num passado não muito distante, só quem tinha posses (indivíduo do gênero masculino) poderia¹¹ exercer sua completa cidadania e votar em seus representantes, segue a passos largos a mesma lógica na cidade e nas formas de organizar a sociedade. Em grande parte das cidades, o poder público tem grandes gastos com ruas, avenidas e viadutos nas áreas onde concentra-se a riqueza da cidade ou onde a riqueza deve ser vista. Não é difícil encontrar nas periferias os amontoados de casas abandonados pelo poder público. Com paredes de pedaços de madeira ou papelão, tetos de lata ou telhas de amianto, sem água, sem esgoto, sem luz ou telefone, sem asfalto ou calçada de cimento.

Não é possível dizer que as Leis ou a concepção de Direitos esteja errada. As Leis escritas parecem boas e seriam suficientes para o atual estágio de desenvolvimento de algumas sociedades. O problema se dá na prática!

Para se entender essa afirmação precisa-se da força de algumas metáforas. Na prática, entende-se os Direitos da Pessoa como um “cobertor individual”. Cada pessoa deveria estar recoberta por um cobertor que lhe protege e lhe faz “senhor”, “proprietário” de Direitos. A imagem não parece ruim e, imediatamente, pode-se pensar todos os seres humanos com cobertores que lhes recobrem da cabeça aos pés, dando-lhes segurança e proteção, como se todos tivessem recebido o mesmo cobertor perfeitamente ajustado às suas peculiaridades.

¹¹ COMPARATO, Fábio Konder. Op. cit.

Ledo engano. Se se olhar com maior cuidado pode-se perceber que alguns cobertores são mais curtos, outros mais finos, alguns têm diversos buracos enquanto outros são mais grossos, de melhor qualidade, de material macio e aconchegante. O problema é que a distribuição dos “cobertores de Direitos”, além de individualizada (atomizada) também é meritocrática. Há pesos e medidas diferenciados para os cidadãos “iguais perante a lei”.

O lado pior dessa lógica é perceber como todo o processo parece estar normalizado. Basta comparar estas situações nos noticiários recentes. Uma mãe que roubou miojo para dar de comer para seus 5 filhos foi mantida presa pela juíza Luciana Menezes Scorza, do plantão Judiciário¹². A juíza mudou a prisão em flagrante para preventiva, alegando: “A conduta da autuada é de acentuada reprovabilidade, eis que estava a praticar o crime patrimonial”. Causa horror o destino dessa mãe quando se coloca lado a lado a história dos três donos das Lojas Americanas que, em reportagens recentes, foram questionados pelos desvios identificados na empresa. A contabilidade da empresa teria demonstrado a ‘inconsistência’ de 20 bilhões¹³ de reais. Os empresários

¹² RODRIGUES, Rodrigo. Justiça nega liberdade a mãe de 5 filhos que furtou Coca-Cola, Miojo e suco em pó de supermercado na Vila Mariana, Zona Sul de SP. *G1 SP-São Paulo*. 2021. Disponível em: <<https://g1.globo.com/sp/sao-paulo/noticia/2021/10/07/justica-nega-liberdade-a-mae-de-5-filhos-que-furtou-coca-cola-miojo-e-suco-em-po-de-supermercado-na-vila-mariana-zona-sul-de-sp.ghml>>. Acesso em: 19 jan. 2023.

¹³ UOL NOTÍCIAS. *Lemann, Telles e Sicupira*: quem são os maiores acionistas da Americanas, que negam que sabiam de rombo bilionário. 2023. Disponível em: <<https://economia.uol.com.br/noticias/>

Jorge Paulo Lemann, Marcel Telles e Carlos Alberto Sicupira divulgaram nota afirmando que desconheciam o rombo que colocou as Lojas Americanas em recuperação judicial¹⁴. Os empresários seguem com seus múltiplos empreendimentos e, certamente, voltarão a aparecer na Forbes com o distintivo de os três homens mais ricos do Brasil.

Miojo roubado *versus* 20 bilhões de ‘inconsistência’. Os “cobertores dos Direitos” que cobrem os sujeitos dessas ações são diferentes, o que resultou em encaminhamentos diferentes no âmbito da Justiça: prisão para uma, páginas da Forbes para outros.

Dessa forma, a noção meritocrática e individualizada dos direitos de cidadania corroem pela raiz o próprio princípio de Direitos. A imagem que se assume, a do “cobertor de Direitos”, parece fazer eco com o que se vive na prática, e demonstra-se ineficaz. Para o cobertor felpudo, grosso e bordado com fios de ouro dos donos das Americanas pouco importa se o cobertor da mãe que roubou miojo está furado, é ralo e nada lhe protege. Faz parte desta leitura mecanicista da realidade que individualiza as pessoas e levam a entender que o que acontece com uns em nada repercute para a vida de outros, desde que estes outros estejam protegidos pela riqueza, sejam brancos, bem-sucedidos, com amigos importantes.

[bbc/2023/01/24/lemann-telles-e-sicupira-quem-sao-os-maiores-acionistas-das-americanas-que-negam-que-sabiam-de-rombo-bilionario.htm?cmpid=copiaecola](https://www.bbc.com/portuguese/brasil-2023-01-24/lemann-telles-e-sicupira-quem-sao-os-maiores-acionistas-das-americanas-que-negam-que-sabiam-de-rombo-bilionario.htm?cmpid=copiaecola)>. Acesso em: 12 fev. 2023.

¹⁴ Ibid.

Um grande alvoroço nas condições de vida do planeta marca este tempo presente. Não haverá vida humana na bólide azul em alguns anos se não se mudar alguns paradigmas. As novas conquistas do conhecimento científico que têm¹⁵ descortinado os enigmas da Física Quântica talvez possam servir de inspiração para compreender melhor a sociedade e entender o conceito de Cidadania Integral.

O adjetivo “integral” tem sido usado em outras instâncias para trazer luz sobre a ideia de que “tudo está interligado”. Todos estão no mesmo barco em meio a um oceano revolto: ou se salvam todos ou se perdem todos, dirá Papa Francisco¹⁶.

Diante dessa compreensão, a imagem dos Direitos do Cidadão que melhor pode trazer a compreensão do todo, do Integral, parece ser a imagem que vem da própria natureza, a das estruturas rizomáticas que formam uma sofisticada infraestrutura vital a sustentar, de modo invisível, todo o planeta como um único sistema-vida composto por uma multiplicidade de ecossistemas. Essa constatação

impede-nos de considerar a natureza como algo separado de nós ou com uma mera moldura da nossa vida [...] não há duas crises separadas: uma ambiental e outra social; mas uma única e complexa crise socioambiental. As diretrizes para a solução requerem uma abordagem integral para combater a

¹⁵ ZOHAR, Danah. Op. cit.

¹⁶ FRANCISCO. *Encíclica Laudato si-* sobre o cuidado da casa comum. São Paulo: Paulus/Loyola. 2015, p. 17; 59; 137.

pobreza, devolver a dignidade aos excluídos e, simultaneamente, cuidar da natureza¹⁷.

Nessa racionalidade, os Direitos de Cidadania se distribuiriam por todo o complexo rizomático em fluxos de onda¹⁸. Nesse processo, percebe-se uma relação completa com os conceitos da estrutura quântica, que enxerga a ação atômica sempre na forma de partícula e onda ao mesmo tempo, não sendo possível aferir um sem perder-se a outra. Na natureza quântica, os fluxos de partícula e onda seguem tão unidos que não podem separar-se¹⁹. Na imagem do rizoma, também há essa experiência: as agressões aos direitos praticados na periferia do sistema rizomático imediatamente são sentidas no centro. Violações dos direitos na periferia do sistema colocariam todo o sistema em risco, o que acarreta imediata ação de proteção de todo o sistema para os rizomas afetados. Dessa forma, direitos deixam de ser individualizados, sem que o indivíduo perca sua individualidade. A cobertura dos direitos perpassa por todo o sistema na forma de ondas e não mais dos cobertores individuais adquiridos meritocraticamente.

¹⁷ Ibid, p. 86.

¹⁸ ZOHAR, Danah. Op. cit., p. 59-60: “Enquanto as partículas newtonianas sólidas que se encontram têm de se chocar e seguir caminhos separados, as ondas que se encontram tendem a superpor-se e combinar-se. A realidade de cada uma é absorvida pela da outra e com ela se entrelaça. Os sistemas quânticos, com seu potencial tanto de partícula quanto de onda, têm capacidade de relacionar-se em ambos os termos”.

¹⁹ Ibid.

Na prática, a Cidadania Integral, visualizada pela imagem dos rizomas, preconiza que, ao ter seus direitos violados, a pessoa com fome ou em qualquer situação de ameaça vital, imediatamente receberá o reforço de ondas de Direito-Cidadão vindas de todos os pontos do sistema rizomático, para que possa superar imediatamente e, na prática, sanar sua situação individual/coletiva de desequilíbrio.

Importante perceber nessa analogia que isso não é uma dimensão utópica inalcançável, de algo que possa vir a ser assim ‘no futuro’. É preciso compreender que, aqui e agora, as relações e a vida na sociedade *já são* assim. A concentração de riquezas nas mãos de poucos e a miséria de muitos já emitem ondas diversas, altamente desestabilizadoras, ameaçadoras em toda a malha rizomática da sociedade. O problema, é que neste momento, estas ondas entram em profundo conflito e geram crises, violência e destruição. Uma vez entendido todo o processo na perspectiva da Cidadania Integral é possível interagir com o movimento das ondas para que todos os indivíduos recebam a vibração ideal dos direitos de cidadania que devem estar a serviço de todos os cidadãos.

2. Outra Antropologia para Outra Cidadania: a proposta do Papa Francisco na *Laudato Si*

O conceito de cidadania, ao longo dos dois últimos séculos, ganhou ênfase na perspectiva liberal economicista que preconiza a garantia e a manutenção dos direitos do

“indivíduo”, esse pretenso ente singular alçado à condição de portador de direitos absolutos a serem garantidos pelo Estado²⁰.

Daí, não ser incomum que haja nas sociedades contemporâneas expressões de democracias demofóbicas, em que o Estado e suas instituições republicanas tenham sido usurpadas por oligarquias com franca privatização do aparelho estatal²¹. Essas oligarquias opõem-se ferrenhamente à consecução de políticas públicas nas áreas sociais, consideradas gastos, problemas para a liquidez do Tesouro Nacional.

Na era do capitalismo improdutivo²², o Estado tornou-se o porto seguro, um generoso cobertor *king size* para as oligarquias rentistas. Aqui, o sentido de cidadania como condição da sociabilidade democrática forte se desloca da lógica política, isto é, da responsabilidade pela vida coletiva - em que se prima pela negociação salutar dos interesses conflitivos próprios da diversidade humana -, para a lógica da dominação econômica, em que o que vale é o falso mito da eficiência administrativa da máquina pública: com isso, só os técnicos, só os especialistas (não mais os agentes políticos, incluindo o povo), só as regras internacionais são as mais adequadas para dar conta da vida social, marcada pela condição de globalização.

²⁰ COMPARATO, Fábio Konder. Op. cit.

²¹ DOWBOR, Ladislau. *A Era do Capital Improdutivo: por que oito famílias têm mais riqueza do que a metade da população do mundo?* São Paulo: Outras Palavras & Autonomia Literária, 2018.

²² Ibid.

No processo de aceleracionismo das mudanças sociais e culturais²³, potencializadas pelas tecnologias digitais, a vida é entendida como consumo incessante de informações (dados), esvaindo-se aquela condição que parecia tão cara a nós como humanidade: a celebração da memória ancestral que afirmava o pertencimento a uma comunidade e o desejo da constituição de legados para as futuras gerações. Passa-se a viver a síndrome do presentismo imanentista. Essa é a essência do neoliberalismo que eficazmente opera, não apenas no âmbito das relações sociais com metas de produtividade, eficiência como lógica de gerenciamento das empresas de alta performance, mas, sobretudo, já atingiu o âmbito da subjetividade, em que o indivíduo se vê a si mesmo, e a suas relações pessoais, familiares, sociais como uma empresa, como um produto a ser performado no mais alto patamar de produtividade/eficiência para fins de consumo imediato²⁴.

Nesse *modus operandi*, nesse jeito de ser, o indivíduo vê-se a si mesmo como competidor, atleta de alta performance (*winner*) e o outro como rival, concorrente, inimigo a ser eliminado, pois o alcance da conquista é ilimitado. O indivíduo passa a exigir de si mesmo a responsabilização pelo seu sucesso, alienando-se das

²³ FRANCISCO. *Encíclica Laudato si- sobre o cuidado da casa comum*. São Paulo: Paulus/Loyola. 2015, p. 19.

²⁴ DARDOT, Pierre; LAVAL, Christian. *A Nova Razão do Mundo: ensaio sobre a sociedade neoliberal*. São Paulo: Boitempo, 2020; SAFATLE, SILVA JUNIOR, DUNKER (Orgs.). *Neoliberalismo como Gestão do Sofrimento Psíquico*. Belo Horizonte: Autêntica, 2021; BAUMAN, Zygmunt; RAUD, Rein. *A Individualidade numa Época de Incertezas*. Rio de Janeiro: Zahar, 2018.

condições sociais, materiais, ambientais, culturais nas quais encontra-se situado e nas quais deve operar, e o fracasso é tido como demérito de si enquanto pessoa, resultado de sua baixa performatividade, portanto, sente-se inadequado para a vida social: é um *loser*.

A vida coletiva, mais do que um corpo social, um sistema complexo interdependente multifacetado, é vista como um ambiente hostil, um território em que habitam inimigos, em que o possível êxito de “pessoas diferentes” consideradas ontologicamente inferiores não pode ser tolerado, não pode ser justificado²⁵. Então, como se pode organizar uma sociedade democrática forte, fazer viger condições para a Cidadania Integral, partindo de premissas como competitividade, lucro, guerra permanente, nichos a serem conquistados, interesses oligárquicos a serem defendidos a qualquer custo, ranqueamento de nações em escala meramente economicista, vida como produto a ser consumido no altar da satisfação imediata dos desejos hiper dimensionados?

Segundo o Papa Francisco, a crise sistêmica desta segunda década do século XXI está enraizada nessa crise antropológica advinda, sobretudo, dessa lógica individualista meritocrática que se adotou como dogma na Modernidade²⁶. Ao se optar pela lógica do “indivíduo” como ideal antropológico, entrou-se em uma etapa da

²⁵ SOUSA SANTOS, Boaventura de. *Fim do Império Cognitivo: a afirmação das epistemologias do Sul*. Belo Horizonte: Autêntica Editora, 2019.

²⁶ FRANCISCO. *Laudato si-* sobre o cuidado da casa comum. São Paulo: Paulus/Loyola. 2015, p. 16.

aventura da humanidade em que o ser humano se considerava, finalmente, habilitado, a empenhar todo o engenho e criatividade da “razão adulta” para construir o indivíduo autônomo, emancipado, livre das amarras filosóficas, teológicas, ideológicas mistificadoras que o mantinham subjugado em condição de criatura inferiorizada, dependente de entidades supra-humanas, obstáculos intransponíveis para o progresso absoluto.

Entretanto, está afirmado que o resultado da escolha do racionalismo individualista (*res cogitans* como ideal onto-antropológico) e do domínio da técnica sobre a *res extensa* (como ideal político e social) trouxe a esta encruzilhada civilizatória:

Mas o problema fundamental é outro e ainda mais profundo: o modo como realmente a humanidade assumiu a tecnologia e o seu desenvolvimento *juntamente com um paradigma homogêneo e unidimensional*. Neste paradigma sobressai uma concepção do sujeito que progressivamente, no processo lógico-racional, compreende e assim se apropria do objeto que se encontra fora. [...] Reduzem-se assim a capacidade de decisão, a liberdade mais genuína e o espaço para a criatividade alternativa dos indivíduos²⁷.

Esse paradigma gerou em larga escala uma concepção reducionista do ser humano com graves consequências para a qualidade da vida pessoal e social nos séculos

²⁷ Ibid, p. 68-69.

seguintes, trazendo até nós uma situação de exacerbação do subjetivismo, deslocando sensivelmente o sentido de *cidadania* como fundamento da ação moral democrática. Isso porque, pela lógica da racionalidade positivista moderna continua valendo, para as elites no poder, o critério quantitativo custo/benefício como validador das decisões políticas a direcionar o destino de bilhões de habitantes do planeta.

Papa Francisco, na Carta Encíclica *Laudato Si*, de 2015²⁸, aponta alguns princípios éticos que podem ajudar a construir uma trilha comum em torno da razoabilidade de imperativos éticos para estes tempos de lógicas e subjetividades solipsistas. Talvez possa se considerar importante refletir um pouco sobre esses princípios, mais por medo do ponto de “não retorno” do que propriamente pela convicção de que, como humanidade, pode-se optar pela lógica da solidariedade, da colaboração, da partilha responsável e justa dos bens comuns (materiais e culturais) que recebemos como herança da Mãe-Terra e dos ancestrais. São eles:

a. “Toda abordagem ecológica deve integrar uma perspectiva social que tenha em conta os direitos fundamentais dos mais desfavorecidos”²⁹. A lógica do “mais forte leva tudo”, isto é, a lógica que consolida o arbítrio do mais forte tem gerado desigualdades brutais em todos os tempos.

b. “O princípio da subordinação da propriedade privada ao destino universal dos bens e, conseqüentemente,

²⁸ Ibid.

²⁹ Ibid, p. 93.

o direito universal ao seu uso é uma ‘regra de ouro’ do comportamento social e o ‘primeiro princípio de toda a ordem ético-social’. “A tradição cristã nunca reconheceu como absoluto ou intocável o direito à propriedade privada, e salientou a função social de qualquer forma de propriedade privada”³⁰. Quando se passa a considerar a água como produto a ser comercializado nas bolsas de valores, negando o acesso à água potável a quem não pode comprar, certamente assinou-se o atestado do fracasso civilizatório.

c. “A ecologia humana é inseparável da noção de bem comum, princípio este que desempenha um papel central e unificador na ética social”³¹.

O bem comum pressupõe o respeito pela pessoa humana enquanto tal, com direitos fundamentais e inalienáveis orientadores para o seu desenvolvimento integral. Exige também os dispositivos de bem-estar e segurança social e o desenvolvimento dos vários grupos intermédios, aplicando o princípio da subsidiariedade (que) exige mais responsabilidade pelo bem comum a quem tem mais poder³².

Esses princípios implicam a necessária mudança epistemológica em algumas concepções antropológicas, sociológicas, políticas, jurídicas: torna-se imperativo repensar o paradigma tecnocrático que, de Prometeu

³⁰ Ibid.

³¹ Ibid, p. 156.

³² Ibid, p. 157; 196.

da Modernidade tornou-se o novo senhor de escravos contemporâneos. Parece que se é senhor do destino, que se alcançou um estágio de controle absoluto sobre a natureza, sobre a técnica, sobre os inimigos. Mas, não se tornou tão mais escravos do absoluto da técnica e tão mais iludido sobre a capitulação da racionalidade emancipada?. Mal se reconhece a impotência diante da razão instrumental da meritocracia falaciosa e perdeu-se a capacidade de compreender a realidade em seu conjunto de interações dialéticas, passando a acreditar que tudo está isolado e que todos os problemas dependem apenas de esforço individual (ou de políticas nacionais) para serem equacionados.

Também há que se reorientar o “antropocentrismo desordenado”³³ e a “cultura do relativismo”³⁴ que, colocando o ser humano e seus desejos desmedidos como ‘centro’ e prioridade absoluta da história, tem-se como resultado todo tipo de desequilíbrios, violências e degradações a que temos assistido em todos os tempos. A “cultura do relativismo”, por sua vez, é uma “patologia que impele uma pessoa a aproveitar-se de outra e a tratá-la como mero objeto [...] É também a mesma lógica interna daqueles que dizem: ‘Deixemos que as forças invisíveis do mercado regulem a economia, porque os seus efeitos sobre a sociedade e a natureza são danos inevitáveis’”³⁵.

³³ Ibid, p. 122.

³⁴ Ibid, p. 123.

³⁵ Ibid.

Precisa-se entrar em outra lógica, compor novo paradigma em que seja possível inserir conceitos não metrificáveis, não quantificáveis, não reproduzíveis em escala comercial nos laboratórios e nas fábricas tais como: dom, partilha, gratuidade, amor, solidariedade intergeracional, serviço não pago, amizade, cuidado com os mais frágeis, dignidade de todos os seres sencientes, fraternidade, justiça distributiva³⁶: “O que está em jogo não são algumas questões ecológicas, mas a responsabilidade de toda a humanidade pela terra que é nossa casa comum [...] O bem viver e o horizonte “para todos” exigem a construção de um mundo sem privilégios e sem privilegiados”³⁷.

3. Cidadania Integral: o todo é maior do que a soma das partes

A lógica hegemônica capitalista do custo/benefício queregeassociedadesemescalaglobal,e adoneoliberalismo a exigir do indivíduo a mais alta performance de si foi eficaz na produção de subjetividades colonizadas pelo medo do fracasso pessoal, pela necessidade da eliminação do outro/concorrente, pela capitulação do horizonte utópico em função do consumo insaciável do “tempo presente” na vida encarcerada das telas digitais. Essa racionalidade vem diluindo, na prática, a experiência de cidadania como experiência coletiva, em que a vigência de direitos alcance a todos. Chega-se ao tempo em que “direito” é um “bem” adquirido mediante pagamento.

³⁶ Ibid, p. 159.

³⁷ SUESS, Paulo. *Dicionário da Laudato Si*. São Paulo: Paulus, 2017. p. 8.

No contexto das sociedades pluralistas - tendo o relativismo como fundamento ontológico hegemônico -, parece importante ressaltar as possibilidades de adesão a “valores universais”, a “verdades fundamentais” a serem defendidas, pois conferem “solidez e estabilidade a uma ética social”³⁸ e que coloquem um horizonte mínimo de possibilidades de ação conjunta.

Nesse sentido, serão apontadas quatro dimensões a serem consideradas nas discussões acerca de uma pauta mínima para que a Cidadania Integral seja exequível. Para a saúde do sistema rizomático, defende-se como premissa, a importância da ação individual e coletiva no microcosmo em que cada um se encontra. Como já apresentado, a existência saudável do rizoma não é resultado de ações locais em determinado “ponto” ou “nó” do sistema, como se tal ação pudesse ter repercussão circunscrita. A ação local repercute como onda em todo o sistema social com maior ou menor impacto, mas, sempre, com algum grau de modificação em todos os pontos do sistema. Assim, entende-se que, *per se*, a ação positiva, benéfica no micro, *já é* ação positiva e benéfica em todo o sistema social.

Adotando a lógica rizomática, considera-se que essas dimensões não são hierárquicas ou mutuamente excludentes. São dimensões que coexistem e espelham a multidimensionalidade com que se compreende tanto a vida humana em sua relação humana quanto a vida humana em sua relação com todas as formas de vida com as quais coexistem no mesmo e único planeta.

³⁸ FRANCISCO. *Fratteli tutti*-sobre a fraternidade e a amizade social. Docs. Pontifício 44. Brasília-DF: Edições CNBB. 2020. p. 111.

A multidimensionalidade é o contraponto crítico à lógica unidimensional com que o capitalismo e a racionalidade positivista da Modernidade vieram consolidando uma concepção reducionista de ser humano, de vida, de mundo em sociedades com diferentes culturas ao longo dos últimos quinhentos anos.

Estas são as dimensões:

a. Dimensão ética:

Um fenômeno atual que nos arrasta para uma lógica perversa e vazia é a assimilação da ética e da política à física. Não existem o bem e o mal em si mesmos, mas apenas um cálculo de vantagens e desvantagens. A mudança da razão moral traz como consequência que o direito não pode se referir a uma concepção fundamental de justiça, mas torna-se um espelho das ideias dominantes. Entramos aqui em uma degradação[...]. Assim, em última análise, triunfa a lógica da força³⁹.

O imperativo ético que deriva dessa afirmação do Papa Francisco é a necessária autocrítica a que nós, quer como indivíduo quer como coletivo (também no âmbito da Academia), somos chamados a fazer, recusando vigorosamente a ceder à tentação de “nivelar por baixo” a compreensão que se faz de nós mesmos como humanidade. Ceder à lógica fisicalista de compreensão da vida, do ser humano, da natureza é se conformar com uma concepção reducionista imanentista dessas realidades

³⁹ Ibid, p. 110.

e, consequentemente, à visão de mundo ideologizada daqueles que, tendo o poder, impõem tal concepção ao conjunto dos habitantes.

Há centenas de cosmovisões que estão a lutar e a resistir em seus modos de vida não capitalistas, fisicalistas, neoliberais. Aqui, faz-se necessária a autocrítica da comunidade científica, quando ainda legitima noções antropológicas, biológicas, genéticas, físicas etnocentristas, hierarquizantes. Dessas concepções têm resultados políticas eugenistas com claro prejuízo para o sentido de “indivíduo”, “pessoa”, “sociedade”, “planeta”, “vida”.

b. Dimensão estética: Como consequência da assunção da dimensão ética nas concepções ontológicas, entende-se a vida como fruição, como não mercadoria, para além da lógica produtivista do capitalismo, para além de relações custo/benefício nas relações humanas. Disso deriva a compreensão de que a vida em todas as suas formas possa ser admirada, contemplada, vivida a partir de outras bases, consolidando aquilo que os povos do Sul Global chamam de “Bem Viver”⁴⁰, e que são pontos de ruptura à ditadura das monoculturas produtivistas, a submissão da vida à lógica unidimensional capitalista:

(o Bem Viver) é um conjunto de aspirações, lutas e narrativas de emancipação que se pautam por epistemologias e ontologias diferentes das que subjazem à modernidade ocidental [...]: um só conhecimento válido ou

⁴⁰ SOUSA SANTOS, Boaventura. *A gramática do tempo: para uma nova cultura política*. 4. ed. atual. e amp. Belo Horizonte: Autêntica, 2021.

uma única forma legítima de Estado e de direito; primazia do indivíduo sobre a comunidade e da humanidade sobre a natureza; diferenças de gênero, etnorraciais, religiosas, de casta, de capacidade naturalizam (legitimam) discriminações; primazia das escalas dominantes, sejam elas o universal, o geral, o abstrato ou o global; uma só concepção de tempo, o tempo linear; uma só concepção de trabalho e de atividade produtiva, a produção capitalista. Às monoculturas o bem viver/*buen vivir* opõe ecologias, tradução intercultural e artesanias das práticas. A ideia que mais radicalmente opõe o bem viver/*buen vivir* à modernidade eurocêntrica pode sintetizar-se assim: a natureza não nos pertence, nós é que pertencemos à natureza⁴¹.

Para que esta outra racionalidade possa ser vivida, é preciso repensar os projetos urbanísticos, de modo a que a cidade seja lugar seguro, amigável para que todas as camadas da população - crianças, adolescentes, jovens, adultos, idosos, pessoas com deficiências - possam viver bem e dignamente onde escolham viver. É preciso acabar com a lógica da gentrificação e da arquitetura hostil⁴², como se a cidade tivesse donos e aos “não donos” restasse

⁴¹ Ibid, p. 25.

⁴² MARIANA LIMA. *O que é a arquitetura hostil nas cidades?* Politize! 2021. Disponível em: <<https://www.politize.com.br/arquitetura-hostil-nas-cidades/>>. Acesso em: 19 jan. 2023.

apenas as sobras precárias da “qualidade de vida”. É preciso organizar o deslocamento urbano para que a vida do cidadão pobre, não seja desperdiçada nas longas jornadas entre o tempo do trabalho e da casa.

c. Dimensão política: Nesse tempo de aceleração, em que a vida é gasta nos afazeres incessantes, nas metas de produtividades sempre mais escalonadas para o topo, “parar” é um ato político revolucionário. Nesse ritmo frenético incessante de consumo de dados, informações, estímulos sensoriais de todas as formas, o ser humano está perdendo a capacidade de imaginar, de sonhar, de pensar alternativas, novos mundos para si, para os seus. Quase já nem acredita que existe essa faculdade de pensar, refletir, pesquisar, experimentar a dúvida, diante da facilidade com que pode acessar uma resposta ‘pronta’ nos bancos de memórias digitais na palma da mão.

Com essa prática incessante de, ilusoriamente, “resolver problemas” com um simples “toque na tela” - se eu gosto eu clico no botão de gostar; se não gosto eu clico no botão de desgostar/cancelar -, está se esvaindo aquela capacidade do encontro físico, pele a pele. Era nesses encontros físicos, nos espaços públicos da praça, da rua, do clube, da escola, da igreja que se construíam os vínculos sociais que traziam o sentido de pertencimento a uma família, a um grupo escolar, a um clube, a uma turma de amigos do trabalho, a uma classe social, a uma categoria profissional, a um sindicato, a um partido político (e a um projeto de país), a um bairro, a uma cidade, a uma nação.

De algum modo, talvez não tão consciente, havia a experiência do sentido da amizade despretensiosa, do prazer de estar junto como coletivo, como grupo, do coração aquecido pela prática da solidariedade, do sentido de gratuidade sem sentir o outro como ameaça, concorrente:

É necessário voltar a sentir que precisamos uns dos outros, que temos uma responsabilidade para com os outros e o mundo, que vale a pena ser bons e honestos [...] Uma tal destruição de todo o fundamento da vida social acaba por colocar-nos uns contra os outros na defesa dos próprios interesses, provoca o despertar de novas formas de violência e crueldade e impede o desenvolvimento de uma verdadeira cultura do cuidado⁴³.

d. Dimensão pedagógica: Precisa-se de outra epistemologia antropológica, sociológica, política, jurídica que dê conta de incluir as dimensões ética, estética e política como constituintes, inerentes, fundamentos a todas as formas de vida. Precisa-se de outra epistemologia que retire dos fundamentos ontológicos vigentes a possibilidade de que os entes vivos e não vivos sejam considerados mercadoria, posse, bem, valor, passível de ser apropriado, trocado, tratado como *commodity* na bolsa de valores. Precisa-se de outra epistemologia que reconheça o planeta Terra não mais como um repositório de “recursos

⁴³ FRANCISCO. *Laudato si-* sobre o cuidado da casa comum. Op. cit., p. 131.

naturais” a serem explorados *ad infinitum*, mas como um único sistema-vida complexo e interdependente, essencial para todas as formas de vida, portanto, bem comum.

Essa nova racionalidade/subjetividade rizomática já se encontra materializada em muitas culturas de diversos povos ao redor do planeta. Apenas não ganha *status* de cultura hegemônica porque não contempla o lucro imediato como lógica econômica e a violência como política. Os que a praticam sabem que se trata mais de processo coletivo do que resultado de performance individual. O que implica aprender e ensinar a viver sob um permanente processo de aprendizagem e em estreita atenção/relação aos ensinamentos da natureza circundante, superando a postura hierarquizante/dominante humano-natureza. Também a educação (ou a educabilidade) não é vista sob a lógica da mercadoria. Educação é um processo antropológico em que humanos aprendem a serem humanos com os humanos e com todos os seres da natureza:

O que conta é gerar processos de encontro, processos que possam construir um povo capaz de colecionar as diferenças. Armemos nossos filhos com as armas do diálogo! [...] Isso implica o hábito de reconhecer, ao outro, o direito de ser ele próprio e de ser diferente. A partir desse reconhecimento que se tornou cultura, torna-se possível a criação de um pacto social. Sem esse reconhecimento, surgem maneiras sutis de fazer com que o outro

perca todo o seu significado, se torne irrelevante, fazer com que não lhe seja reconhecido qualquer valor na sociedade⁴⁴”.

Conclusão

Propôs-se neste artigo em forma de ensaio crítico apresentar o conceito de Cidadania Integral como conceito nuclear para uma nova concepção antropológica e sociológica que dê conta da vigência real dos “direitos de cidadania” para todos os membros da coletividade. Considera-se essa proposição necessária e urgente diante da precarização das noções de direito, cidadania, ser humano, vida (humana e não humana no planeta) em sociedades capitalistas neoliberais, em que a racionalidade/subjetividade hegemônica reduz tudo à condição de mercadoria, posse, bens particulares, propriedade privada, afrontando radicalmente a condição básica para uma cidadania saudável, qual seja, a do consenso em torno da vida coletiva como Bem Comum.

Quando a noção de Bem Comum ou a de que o “bem” seja “comum” se degrada, entra-se naquela possibilidade real de legitimar a violenta eliminação do outro como política de Estado, porque não se reconhece a mesma dignidade inalienável a outrem. Também a dignidade, o viver aqui e agora a vida em plenitude se tornou mercadoria inacessível ao contingente de bilhões de habitantes do planeta. Por isso, as cidades são projetadas

⁴⁴FRANCISCO. *Fratteli tutti*- sobre a fraternidade e a amizade social. Docs. Pontifício 44. Brasília-DF: Edições CNBB. 2020. p. 113-114.

para promover a vida em plenitude de uma minoria privilegiada, às custas da violência epistemológica, cultural, política, social, religiosa dos cidadãos sem direito à cidadania substantiva.

Entende-se que a consecução de uma Cidadania Integral que se espraia pela sociedade na forma de um rizoma, como identificada no artigo, não se dará sem um longo e permanente processo educativo, a partir do qual, a própria comunidade consciente e concordante com novas premissas onto-antropológicas se empenhem em ações coletivas que exijam de líderes, nas diversas instâncias de poder, a adoção e a garantia de novas possibilidades de vida. Nesse novo estilo de vida defende-se que seja normal, natural, legítimo incluir as dimensões ética, estética, política e pedagógica como fundamentos que consubstanciem a todas as formas de vida perspectiva de multidimensionalidade, capaz de fazer romper com a lógica unidimensional reducionista da hegemonia capitalista neoliberal.

Reivindica-se o direito à imaginação criativa como direito humano inegociável e como premissa para que os sujeitos humanos reassumam o direito de fazer parte de uma coletividade, imaginando, criando mundos alternativos por si e nos seus próprios termos. É um vigoroso “não” à ditadura do pensamento único capitalista neoliberal que se quer reivindicar. Reafirma-se a possibilidade da vigência real da Cidadania Integral como imperativo ético, estético, político e pedagógico para as diversas comunidades em suas diferentes expressões e modo de vida.

Assim, pode ser construída uma sociabilidade democrática forte e duradoura, na qual a Cidadania Integral seja o fundamento que torna saudável todo o sistema social mutuamente interdependente e implicado. Por essa nova racionalidade/subjetividade, serão construídas sociedades em que caibam todas as formas de vida, as humanas e não humanas, e que, de modo especial, prima-se pelo cuidado dos seres mais frágeis e vulneráveis, materializando a lógica do Bem Viver para todos.

Referências Bibliográficas

- ARENDT, H. *Origens do Totalitarismo*. Tradução Roberto Raposo. São Paulo: Companhia das Letras, 1998.
- BAUMAN, Zygmunt; RAUD, Rein. *A individualidade numa época de incertezas*. Rio de Janeiro: Zahar, 2018.
- COMPARATO, Fábio Konder. *Ética: Direito, moral e religião no mundo moderno*. São Paulo: Companhia das Letras, 2006.
- DARDOT, Pierre; LAVAL, Christian. *A nova razão do mundo: ensaio sobre a sociedade neoliberal*. São Paulo: Boitempo, 2020.
- DOWBOR, Ladislau. *A era do capital improdutivo: por que oito famílias têm mais riqueza do que a metade da população do mundo?*. São Paulo: Outras Palavras & Autonomia Literária, 2017.
- FRANCISCO. *Laudato Si* - sobre o cuidado da casa comum. São Paulo: Paulus/Loyola, 2015.
- FRANCISCO. *Fratelli tutti*. Sobre a fraternidade e amizade social. Brasília-DF: Edições CNBB, 2020.

Aspectos Relevantes da Participação Pública das Pessoas com Deficiência na Construção da Cidadania

Denyse Moreira Guedes*
Fabíola Andrea Chofard Adami**

* Pós-doutora em Ciências e Tecnologia da Comunicação pela Universidade de Aveiro, Portugal. Pós-doutora em Ciências Humanas e Sociais com Especialização em Serviço Social pela Universidade Fernando Pessoa, Porto/Portugal. Doutora em Direito Ambiental Internacional pela Universidade Católica de Santos (UNISANTOS), com Bolsa CAPES e doutorado sanduíche na Universidade Lusíada do Porto/Portugal. Mestre em Saúde Coletiva pela Universidade Católica de Santos (UNISANTOS). Especialista em Direito Penal pelas Faculdades Metropolitanas Unidas (FMU/SP). Advogada. Assistente Social. Audiodescritora. Mediadora e Conciliadora Judicial e Mediadora Socioambiental. Membro do Grupo de Revisores Científicos da SISYPHUS – *Journal of Education* da Universidade de Lisboa, Portugal. Membro do Grupo de Pesquisa Social Child International Rights (SOCHIR) da Universidade Fernando Pessoa, Porto/Portugal. Membro do Grupo de Pesquisa Direitos Humanos e Vulnerabilidades da Universidade Católica de Santos (UNISANTOS).

** Avaliadora do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP/MEC). Advogada. Mestre em Ecologia - Sustentabilidade de Ecossistemas Costeiros e Marinhos. Licenciada em Ciências. Bacharel em Química. Bacharel em Direito. Especialista em Administração, em Qualidade, e em Direito. Foi Diretora Jurídica e Pró-Reitora Acadêmica da Universidade Ibirapuera (UNIB). Consultora no Instituto IPECS de Segurança Pública Municipal. Profissional das áreas de Direito e Administração, Gestão Educacional - Ensino Superior. Coordenadora de cursos de Graduação e Pós-Graduação: Segurança Pública, Gestão Pública, Serviços Jurídicos e Notariais, Gestão Penal e Gestão Hospitalar. Membro do Grupo de Excelência em Gestão de Instituição de Ensino Superior do Conselho Regional de Administração de São Paulo (CRASP). Membro do Grupo de Excelência em Administração do Terceiro Setor do Conselho Regional de Administração de São Paulo (CRASP).

Introdução

O princípio da igualdade, também chamado de princípio da isonomia, instituído no caput, do art. 5º, da Constituição Federal da República Federativa do Brasil (CF/88)¹, reduz-se à fórmula de que “todos são iguais perante a lei”, vedando assim as diferenciações arbitrárias. Esse princípio expressa o conteúdo das modernas Declarações de Direitos do final do século XVIII, em destaque, temos: a Declaração Francesa de 1789 - Declaração de Direitos do Homem e do Cidadão, e, a Declaração Americana de 1776, e, como resultado tem-se a conquista de direitos iguais, inexistentes na sociedade feudal com estrutura social baseada em privilégios².

Por sua vez, conforme art. 3º, da referida Constituição, a construção de uma sociedade livre, justa, igualitária e a redução das desigualdades sociais, são alguns dos objetivos fundamentais do nosso país. Vale ressaltar que no âmbito das relações internacionais, conforme o art. 4º, o Brasil rege-se-á pela prevalência dos direitos humanos.

A propósito, aduz Gomes Canotilho³ que:

O Estado Constitucional é mais do que Estado de direito. O elemento democrático não foi apenas introduzido para travar o poder

¹ BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil. 1988. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 05 jan. 2023.

² PIOVESAN, F.; PIOVESAN, L.; SATO, P. K. Implementação do Direito à igualdade. In: PIOVESAN, F. (org). *Temas de Direitos humanos*. São Paulo: Max Limonad, 1998. p.127-137.

³ CANOTILHO, J.J. Gomes. *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*. 7. ed. Coimbra: Almedina, p. 100, 2003.

(*to check the power*); foi também reclamado pela necessidade de legitimação do mesmo poder (*the legitimize State Power*). Se quisermos um Estado constitucional assente em fundamentos não metafísicos, temos de distinguir claramente duas coisas:

(1) uma é a da legitimidade do direito, dos direitos fundamentais e do processo de legislação no sistema jurídico;

(2) outra é a da legitimidade de uma ordem de domínio e da legitimação do exercício do poder político.

O Estado impolítico do Estado de direito não dá resposta a este último problema: donde vem o poder. Só o princípio da soberania popular segundo o qual todo o poder vem do povo assegura e garante o direito à igual participação na formação democrática da vontade popular. Assim, o princípio da soberania popular concretiza segundo procedimentos juridicamente regulados serve de charneira entre o Estado de direito e o Estado democrático possibilitando a compreensão da moderna fórmula Estado de direito democrático.

A CF/88 reservou dispositivos específicos à temática Pessoa com Deficiência (PcD), dispondo no parágrafo 2º, do art. 227, e no art. 244, por exemplo, que fossem criadas pelo Congresso Nacional normas de construção dos logradouros e dos edifícios de uso público e de fabricação de veículos de transporte coletivo, a fim de garantir acesso adequado às pessoas com deficiência.

Na CF/88, composta por 250 artigos, oito são destinados especificamente à essa demanda: 7.º, XXXI; 23.º, II; 24.º, XIV; 37.º, VIII; 170.º, VIII; 208.º, III; 224.º e 227.

Cabe aqui ressaltar que a Declaração Universal dos Direitos Humanos (DUHD), de 1948, nasceu como resposta às atrocidades, aos horrores cometidos ao longo do totalitarismo da era nazista. Responde, com seus 30 artigos, que os direitos humanos (civis, políticos, econômicos, sociais e culturais) são universais, indivisíveis, com relação de interdependência e inter-relação com três vertentes: global, regional e local⁴, e traz o valor da dignidade da pessoa humana como um valor intrínseco à condição humana.

Movimentos políticos, no decorrer das últimas décadas, ganharam visibilidade⁵, permitindo que as

⁴ PIOVESAN, Flávia. *A Constituição de 1988 e os Tratados Internacionais de proteção dos Direitos Humanos*. s/d. Disponível em: <<https://www.pge.sp.gov.br/centrodeestudos/revistaspge/revista3/rev6.htm>>. Acesso em: 07 abr. 2023.

⁵ RIBEIRO, Thiago, Helton Miranda. Disponível em: <<https://thiagohelton.jusbrasil.com.br/artigos/485939920/o-movimento-politico-das-pessoas-com-deficiencia-a-mitigada-representacao-democratica-da-maior-das-minorias-no-brasil>>. Acesso em: 09 abr. 2023.

pessoas com deficiência, como agentes em busca da transformação da sociedade, através de uma mobilização nacional e internacional, buscassem a garantia de seus direitos, conforme previsões legais, enfrentando com frequência os efeitos da vulnerabilidade e exclusão social. Grande parte da sociedade, que não possui familiaridade ou não atua na área da deficiência, promovendo a cidadania e inclusão social, utiliza o termo “portadoras de deficiência” ou “portadoras de necessidades especiais” para designar alguém com deficiência⁶. Entretanto, na maioria das vezes, desconhecem que o uso de determinada terminologia pode reforçar a segregação e a exclusão social, conforme destacado a seguir, no item 1. Pessoa com deficiência: conceito, direitos e garantias legais.

Em destaque, encontramos no Conselho Nacional dos Direitos da Pessoa com Deficiência⁷, em seu Regimento Interno, conforme Resolução 1, de 15 de outubro de 2010, que altera dispositivos da Resolução 35, de 6 de julho de 2005, em seu art. 1º uma importante alteração de nomenclatura⁸.

⁶GROBA, Paula. *Aprovada PEC que padroniza termo ‘pessoas com deficiência’ na Constituição*. Disponível em: <<https://www12.senado.leg.br/radio/1/noticia/2019/03/12/senado-aprova-pec-que-padroniza-referencia-de-pessoas-com-deficiencia-na-constituicao#:~:text=A%20PEC%2025%2F2017substitui,da%20Organiza%C3%A7%C3%A3o%20das%20Na%C3%A7%C3%B5es%20Unidas>>. Acesso em: 25 abr. 2023.

⁷ CONADE - Conselho Nacional dos Direitos da Pessoa com Deficiência. *O que é o CONADE?*, 2020. Disponível em: <<https://www.gov.br/mdh/pt-br/aceso-a-informacao/participacao-social/orgaos-colegiados/conade/conselho-nacional-dos-direitos-da-pessoa-com-deficiencia-conade>>. Acesso em: 12 jan. 2023.

⁸I - Onde se lê “Pessoas Portadoras de Deficiência”, leia-se “Pessoas com Deficiência”.

O movimento da inclusão, como consequência da visão social de um mundo democrático, revela-se também no anseio em respeitar direitos e deveres de todos, independente das diferenças de cada um.

A Declaração Universal das Pessoas Deficientes, aprovada pela Assembleia Geral da Organização das Nações Unidas (ONU), em dezembro de 1975⁹, definiu o que viria a ser pessoa deficiente a época. E, em 1980, a Organização Mundial da Saúde (OMS) classificou os casos de deficiência¹⁰.

Entretanto, essa nova terminologia não conseguiu eliminar o preconceito que o termo deficiente traz consigo, principalmente, porque ser deficiente, antes de tudo, é não ser capaz; não ser eficaz. É exatamente o contrário de eficiente, “o deficiente é o não eficiente”¹¹.

Considerando a consensualidade no âmbito da Administração Pública como exigência democrática¹² consagrada pelo Texto Constitucional brasileiro vigente, devem-se envidar esforços para a efetivação de mecanismos voltados à pluralização do debate público. Destaca-se,

⁹ ONU – ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Declaração Universal das Pessoas Deficientes. 1975. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/seesp/arquivos/pdf/dec_def.pdf>. Acesso em: 09 abr. 2023.

¹⁰ OMS – ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DA SAÚDE. *Política Nacional de Saúde da Pessoa com Deficiência*. Disponível em: <<https://bvsms.saude.gov.br/bvs/saudelegis/gm/2017/MatrizesConsolidacao/comum/37518.html>>. Acesso em: 09 abr. 2023.

¹¹ RIBAS, João Baptista Cintra. *O que são pessoas deficientes*. São Paulo: Nova Cultural: Brasiliense, 1985. p. 12.

¹² BOBBIO, Norberto. *O futuro da democracia*. 10. ed. São Paulo: Paz e Terra, 2006. p. 68.

assim, a importância da consulta pública e da audiência pública, nos termos previstos pela Lei do Processo Administrativo Federal¹³, que revela o papel fundamental atribuído à Administração Pública de concretização da democracia e da cidadania nas sociedades contemporâneas complexas e diversificadas.

Assim sendo, é de suma importância a participação da população em geral, inclui-se aqui as PcD, nas reuniões de audiência pública, pois esses encontros foram idealizados para que todos, e cada um dos integrantes de uma comunidade, possam participar do controle da administração pública, manifestando suas opiniões sobre questões relacionadas aos direitos coletivos. As pessoas têm direito à palavra e podem ser ouvidas por seus pares e por aqueles que têm poder de decisão.

O grande mérito das audiências públicas é o de ser um espaço que permite que o povo também participe da tomada de decisões para a melhor construção de sua cidadania e as devidas e necessárias políticas públicas.

1. Pessoa com deficiência: conceito, direitos e garantias legais

Pessoas com deficiência são pessoas como quaisquer outras, com peculiaridades, contradições, protagonismos e singularidades. São pessoas que lutam por seus direitos, valorizam o respeito pela dignidade, autonomia individual, plena e efetiva participação, bem como

¹³ PLANALTO. Lei 9.784, de 29 de janeiro de 1999. *Lei do Processo Administrativo Federal*. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis>. Acesso em: 09 abr. 2023.

inclusão na sociedade e pela igualdade de oportunidades, evidenciando assim, que a deficiência é apenas mais uma característica da condição humana.

Para desconstruir a imagem da pessoa com deficiência como incapaz e improdutivo, temos a Convenção Internacional sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência¹⁴ e o respectivo Protocolo Facultativo, assinada em Nova York, em 30 de março de 2007, aprovada pelo Congresso Nacional através do Decreto Legislativo 186, de 9 de julho de 2008¹⁵, e promulgada em 25 de agosto de 2009, através do Decreto 6.949, de 25 de agosto de 2009¹⁶, Convenção essa que marcou fortemente as conquistas das pessoas com deficiência.

Essa importante Convenção foi incorporada ao ordenamento jurídico brasileiro com *status* de Emenda Constitucional, após ser aprovada nos moldes do parágrafo 3º, do art. 5º, da CF/88. Além dessa Convenção, alicerçada no modelo social de interpretação da deficiência, ressaltando as limitações funcionais impostas pelo ambiente físico e social mais do que as condições individuais, temos ainda: o Tratado de Marraqueche¹⁷, para

¹⁴ BRASIL. *Convenção Internacional sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência*. Disponível em: <<https://www.gov.br/governodigital/pt-br/acessibilidade-digital/convencao-direitos-pessoas-deficiencia-comentada.pdf>>. Acesso em: 12 jan. 2023.

¹⁵ PLANALTO. *Decreto Legislativo 186, de 9 de julho de 2008*. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/decreto/d6949.htm>. Acesso em: 12 jan. 2023.

¹⁶ PLANALTO. *Decreto 6.949 de 25 de agosto de 1999*. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/decreto/d6949.htm> Acesso em: 07 abr. 2023.

¹⁷ PLANALTO. *Decreto 9.522 de 08 de outubro de 2018 - Tratado de*

facilitar o acesso a obras publicadas para as pessoas com deficiência visual e a Convenção Interamericana contra o Racismo, a Discriminação Racial e formas correlatas de intolerância.

Desde a data da promulgação da Convenção Internacional sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência, temos a alteração da terminologia, ainda por muitas pessoas e documentos utilizada: “portadores de deficiência” ou “portadores de necessidades especiais” para “pessoa com deficiência”, auxiliando a promoção da cidadania e inclusão social.

A constitucionalização do conceito de deficiência no Brasil ocorreu a partir da Convenção Internacional sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência, bem como devido à influência positiva de convenções internacionais das quais é signatário, com destaque para:

a) Declaração dos Direitos das Pessoas Deficientes¹⁸;

b) Convenção Interamericana para a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra as Pessoas Portadoras de Deficiência¹⁹

c) Convenção Internacional sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência²⁰.

Marraqueche. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/decreto/d9522.htm> Acesso em: 08 abr. 2023.

¹⁸ MEC. *Declaração dos Direitos das Pessoas Deficientes*. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/seesp/arquivos/pdf/dec_def.pdf>. Acesso em: 07 abr. 2023.

¹⁹ PLANALTO. *Convenção Interamericana para a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra as Pessoas Portadoras de Deficiência*. 2001. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2001/d3956.htm>. Acesso em: 07 abr. 2023.

²⁰ PLANALTO. *Convenção Internacional sobre os Direitos das Pessoas*

Dentre as disposições legais existentes no Brasil, é oportuno relembrar que o Decreto Federal 3.298/99²¹, além de outros dispositivos específicos relativos à cultura, ao lazer, ao esporte e ao turismo, dispõe que a pessoa com deficiência deve ser incluída em todas as iniciativas governamentais, respeitadas as suas peculiaridades. O referido Decreto regulamenta ainda, o emprego e a inserção da pessoa com deficiência ao mercado de trabalho, bem como a sua incorporação ao sistema produtivo mediante regime especial de trabalho, buscando implementar ações que garantam o direito de participação social das pessoas com deficiência em todas as instâncias, legitimando assim, leis normativas na luta por uma sociedade equitativa.

No Brasil, a partir de 1988, existe um conjunto significativo de leis, decretos e portarias com o objetivo de regulamentar e dar cumprimento às previsões da Constituição Federal, conforme elencados a seguir, em ordem cronológica.

com Deficiência. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/decreto/d6949.htm>. 2009. Acesso em: 07 abr. 2023.

²¹ BRASIL. Decreto Federal 3.298/99 - Regulamenta a Lei 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. 1999. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d3298.htm>. Acesso em: 10 jan. 2023.

Quadro 1 – Leis, Decretos e Portarias em prol das Pessoas com Deficiência

Anos	Diplomas Legais	Assunto
1985	Lei 7.405	Torna obrigatória a colocação do “Símbolo Internacional de Acesso” em todos os locais e serviços que permitam sua utilização por pessoas portadoras de deficiência e dá outras providências.
1989	Lei 7.853	Dispõe sobre o apoio as pessoas portadoras de deficiência, sua integração social, sobre a Coordenadoria Nacional para Integração da Pessoa Portadora de Deficiência – CORDE, institui a tutela jurisdicional de interesses coletivos ou difusos dessas pessoas, disciplina a atuação do Ministério Público, define crimes, e dá outras providências.
1990	Lei 8.874	Acessibilidade a edifícios públicos
1990	Lei 8.080	Dispõe sobre as condições para a promoção, proteção e recuperação da saúde, a organização e o funcionamento dos serviços correspondentes e dá outras providências. É a <i>Lei Orgânica da Saúde</i> , conhecida como “Lei do SUS”;
1991	Lei 8.213	Cotas de contratação para empresas privadas
1991	Lei 4.150	Acessibilidade – normas da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT – NBR 9050)
1993	Lei 8.742	Lei Orgânica da Assistência Social
1995	Lei 9.045	Acesso de Literatura em Braille
1997	Lei 10.945	Atendimento preferencial no Sistema Único de Saúde
1997	Lei 11.057	Adequação ao acesso à escola

1999	D e c r e t o 3.298	Regulamenta a Lei 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
2000	Lei 10.098	Estabelece as normas de supressão de barreiras e obstáculos às pessoas com deficiência em espaços públicos, edifícios, meios de transporte e comunicação
2000	Lei 10.048	Prioridade de atendimento às pessoas com deficiência em repartições públicas e bancos
2002	Portaria MS/ GM 1.060	Instituiu a Política Nacional de Saúde da Pessoa com Deficiência
2002	Lei 10.436	Língua Brasileira de Sinais – Libras
2004	D e c r e t o 5.296	Regulamenta as Leis 10.098 e 10.048, que tratam de atendimento e acessibilidade para pessoas com deficiência, redefinindo as deficiências físicas, visual e auditiva
2005	Lei 11.126	Dispõe sobre o direito do portador de deficiência visual de ingressar e permanecer em ambientes de uso coletivo acompanhado de cão-guia.
2009	D e c r e t o 6.949	Promulga a Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência e seu Protocolo Facultativo, assinados em Nova York, em 30 de março de 2007
2011	D e c r e t o 7.612	Plano Nacional dos Direitos das Pessoas com Deficiência
2015	Lei 13.146	Institui a Lei Brasileira de Inclusão da Pessoa com Deficiência (Estatuto da Pessoa com Deficiência), conhecida como Lei de Inclusão.

Fonte: Quadro elaborado pelas autoras.

Na sequência, serão analisadas a consulta e a audiência pública, conceito e finalidade, bem como a importância da participação da população na construção da cidadania.

2. Consulta Pública e Audiência Pública: participação na construção da cidadania

A consulta pública possui caráter consultivo, com prazo definido e aberto a todos os interessados, é subsidiar o processo de tomada de decisão e de edição das normas da administração pública e, para atender aos anseios da população, bem como, submeter minuta de ato normativo, documento ou matéria de interesse relevante, a críticas e sugestões do público em geral, podendo ser realizada pelo Conselho Diretor ou pelos Superintendentes, nas matérias de suas competências.

Nesse sentido, conforme a Agência Nacional de Telecomunicações (ANATEL) ²² a Consulta Pública deve ser formalizada por publicação no Diário Oficial da União, com prazo não inferior a dez dias, devendo as críticas e as sugestões serem apresentadas conforme dispuser o respectivo instrumento deliberativo. Em geral, as consultas públicas recebem contribuições pelo Sistema de Acompanhamento de Consultas Públicas, por carta, fax ou correspondência eletrônica.

²² Agência Nacional de Telecomunicações – ANATEL, 2018. *Consultoria Pública*. Disponível em: <<https://www.gov.br/anatel/pt-br>>. Acesso em: 12 jan. 2023.

Com fulcro na Lei 9.784 de 29 de janeiro de 1999²³, a qual regula o processo administrativo da Administração Pública Federal, encontramos legislado em seus art. 31 a 35 sobre consulta e audiência pública:

Art. 31. Quando amatiado processo envolver assunto de interesse geral, o órgão competente poderá, mediante despacho motivado, abrir período de consulta pública para manifestação de terceiros, antes da decisão do pedido, se não houver prejuízo para a parte interessada.

§ 1º A abertura da consulta pública será objeto de divulgação pelos meios oficiais, a fim de que pessoas físicas ou jurídicas possam examinar os autos, fixando-se prazo para oferecimento de alegações escritas.

§ 2º O comparecimento à consulta pública não confere, por si, a condição de interessado do processo, mas confere o direito de obter da Administração resposta fundamentada, que poderá ser comum a todas as alegações substancialmente iguais.

Art. 32. Antes da tomada de decisão, a juízo da autoridade, diante da relevância da questão, poderá ser realizada audiência pública para

²³ BRASIL. *Lei 9.784 de 29 de janeiro de 1999*. 1999. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19784.htm>. Acesso em: 12 jan. 2023.

debates sobre a matéria do processo. Art. 33. Os órgãos e entidades administrativas, em matéria relevante, poderão estabelecer outros meios de participação de administrados, diretamente ou por meio de organizações e associações legalmente reconhecidas.

Art. 34. Os resultados da consulta e audiência pública e de outros meios de participação de administrados deverão ser apresentados com a indicação do procedimento adotado.

Art.35.Quandonecessáriaàinstrução do processo, a audiência de outros órgãos ou entidades administrativas poderá ser realizada em reunião conjunta, com a participação de titulares ou representantes dos órgãos competentes, lavrando-se a respectiva ata, a ser juntada aos autos.

A participação popular nos debates possibilita a transparência nos processos, o engajamento para melhoria dos serviços, propostas mais adequadas, e tudo que envolve as coisas públicas.

Pontua-se, ainda, que, na atualidade, dispomos de aplicativos, via internet²⁴, válido tanto para consulta

²⁴ PEREIRA, Marcos Abílio, BERNARDES, Cristiane Brum e VALE, Maria Letícia. *O Papel da moderação nas audiências públicas interativas do e-Democracia*. 2002. Disponível em: <<https://www.scielo.br/j/rbcpol/a/4GcfvZjSXqjbJGKy6whsYNC/>>. Acesso em: 08 abr. 2023.

pública como para audiência pública²⁵, em âmbito das três esferas – federal, estadual e municipal²⁶, que podem ser acessados por celular inclusive, em que se proporciona a aproximação do ente público com a população, para que o cidadão possa votar e opinar em projetos e discussões, participando efetivamente e de maneira rápida, nos processos, acrescentando seu posicionamento aos debates. No que tange às audiências públicas são um importante instrumento de diálogo na busca de soluções para as demandas sociais. A prática representa um avanço democrático, pois valoriza a participação de todos para a resolução dos problemas que afligem o dia a dia do cidadão. Asseguradas pela CF/88, e reguladas por leis federais, constituições estaduais e leis orgânicas municipais, em geral, essas reuniões são convocadas por órgãos do Poder Executivo, Legislativo, Judiciário e pelo Ministério Público, com o objetivo de ouvir a comunidade²⁷, a população em geral.

A CF prevê a necessidade da realização de audiências públicas para ouvir a população em várias situações, como, por exemplo, nas questões que envolvem impacto ambiental, conforme legisla o art. 58, II:

²⁵ SENADO. *Audiência Pública*. s/d. Disponível em: <<https://www12.senado.leg.br/noticias/glossario-legislativo/audiencia-publica>>. Acesso em: 28 jan. 2023.

²⁶ *Consulta pública sobre proposta de lei geral da comunicação pública*. Disponível em: <<https://abcpublica.org.br/consulta-publica-sobre-proposta-de-lei-geral-da-comunicacao-publica/>>. Acesso em: 25 abr. 2023.

²⁷ FIGUEIREDO, Lúcia Valle. *Instrumentos da Administração Consensual: a audiência pública e sua finalidade*. Disponível em: <<https://www.ipea.gov.br/participacao/images/REDAE-11-AGOSTO-2007-LUCIA20VALLE.pdf>>, Acesso em: 25 abr. 2023.

O Congresso Nacional e suas Casas terão comissões permanentes e temporárias, constituídas na forma e com as atribuições previstas no respectivo regimento ou no ato de que resultar sua criação.

§ 2º Às comissões, em razão da matéria de sua competência, cabe:

II - Realizar audiências públicas com entidades da sociedade civil.

Na condução da audiência pública, importante se faz a especial atenção à gestão do tempo de duração da mesma, de forma a dar a oportunidade a todos os interessados se manifestarem.

Os conselhos gestores e de diretos²⁸ têm origem na CF/88, e nasceram de um processo de lutas pela participação social, onde apresenta por princípios a própria participação da população civil e a descentralização político administrativa.

Segundo Duriguetto e Bazarello²⁹, os conselhos são uma conquista dos movimentos sociais, que objetiva conferir níveis crescentes de publicização no âmbito das políticas sociais.

²⁸ OLIVEIRA, Virgílio César da Silva e, PEREIRA, José Roberto, OLIVEIRA, Vânia de. *Conselhos gestores como instrumentos da democracia deliberativa no Brasil. 2010*. Disponível em: <<https://www.scielo.br/j/cebape/a/vLVsXB6RxYmnyhrvny7FDp/?lang=pt>>. Acesso em: 09 abr. 2023.

²⁹ DURIGUETTO, Maria Lúcia; BAZARELLO, Raphael Dutra. Movimentos sociais e serviço social: termos do debate. *Temporalis*, ano 15, n. 29, 2015. p. 138-139.

Para Simões³⁰:

A participação popular é o meio de controle social, exercido pela sociedade civil, para a garantia de direitos sociais, superando os mecanismos tradicionais limitados ao controle técnico-burocrático. Os espaços de deliberação e de fiscalização da eficácia das políticas públicas, aliada a uma representação forte dos interesses gerais da sociedade, constituem a lógica do constituinte no controle popular das políticas públicas. Os conselhos e as conferências constituem, assim, fóruns privilegiados em que se efetiva essa participação.

Essa forma de participação social na gestão de políticas e programas garantida pela Carta Magna é o chamado de “controle social”, e pode ser exercido por intermédio de diversos canais, sendo um dos mais comuns os Conselhos Gestores de Políticas Públicas, atuantes nos estados e municípios, a exemplo os Conselhos de Assistência Social, Educação, Saúde e Pessoa com Deficiência.

Tanto a consulta pública como a audiência pública possuem caráter facultativo de instauração, ambas são meramente consultivas, de modo que as opiniões dos administrados não são vinculantes à Administração Pública³¹.

³⁰ SIMÕES, Carlos. *Curso de Direito do Serviço social*. São Paulo: Cortez, 2014. p. 112.

³¹ MELLO, Shirlei Silmara de Freitas; MARQUES, Stanley Souza.

Assim, apesar de possuírem semelhanças, não é possível afirmar que a consulta pública e a audiência pública são iguais.

Conclusão

A positivação de direitos passou a ser uma tendência cada vez mais marcante nas sociedades modernas. O que encontramos hoje na CF/88, passou a ser considerado conquista social, sobretudo por ser rígida e dificultar sua alteração. Nesse sentido vários grupos de pessoas com deficiência se uniram em prol da inclusão na Constituição de norma relacionada à garantia de direitos dessa demanda. Assim foram incluídos oito dispositivos que asseguram a observância de direitos a elas relacionados.

No contexto brasileiro, marcado pela forte desigualdade social, os avanços obtidos pelas PcD, nas últimas décadas, permanecem cerceados pela máxima da inclusão para quem tem mais condições (físicas, sociais e econômicas) e da exclusão para quem tem menos, ou não as tem, pois a verdadeira isonomia está no reconhecimento das diferenças e na busca de se garantir certa equalização entre as desigualdades e, no que for possível, maior disponibilização de oportunidades, assim, tratar os desiguais na medida de sua desigualdade, a fim de que o princípio constitucional da igualdade entre as pessoas materialize-se e não reduza a uma mera declaração de intenções.

Consulta Popular e Audiência Pública: por um processo administrativo federal dialogado. 2017. Disponível em: <http://www.publicadireito.com.br/artigos/?cod=b_51_a_15_f_382_ac_9143>. Acesso em: 12 jan. 2023.

A Convenção dos Direitos das Pessoas com Deficiência reconhece e enfatiza a questão da deficiência como um tema de justiça, direitos humanos, promoção da igualdade e equidade social, com isso, exige-se que as legislações infraconstitucionais sejam revistas, e, formuladas novas políticas públicas à essa demanda populacional. Fato é que, com o devido cumprimento da atenção legal para as pessoas com deficiência, certamente ocorrerão resultados diretos para a garantia do bem-estar e a promoção da dignidade das pessoas com deficiência no Brasil, bem como a todos os países-membros que lutam por essa demanda.

Ressalta-se um provável desconhecimento da população em relação aos mecanismos de consulta pública, bem como uma possível falta de confiança na efetividade dos canais de participação, fato é que, a participação argumentativa é vista como um componente crucial para a democracia, resultando no investimento de tempo e recursos para a criação de diversos fóruns participativos.

No que tange à audiência pública, a Constituição Federal positivou que a mesma vem a ser um instrumento da democracia participativa que possibilita à população atuar diretamente no processo de formação das decisões políticas, tanto no âmbito do Poder Administrativo quanto do Legislativo.

Fato é que, a participação popular propicia maior visibilidade e transparência aos recursos destinados às políticas públicas, principalmente às PcD, e uma maior eficiência e eficácia nos serviços prestados.

Referências Bibliográficas

- BOBBIO, Norberto. *O futuro da democracia*. 10. ed. São Paulo: Paz e Terra, 2006, p. 68.
- CANOTILHO, J.J. Gomes. *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*. 7. ed. Coimbra: Almedina, 2003.
- DURIGUETTO, Maria Lúcia; BAZARELLO, Raphael Dutra. *Movimentos sociais e serviço social: termos do debate*. Temporalis, n. 29, 2015, p. 138-139.
- PIOVESAN, F; PIOVESAN, L.; SATO, P. K. Implementação do Direito à igualdade. In: PIOVESAN, F. (org.). *Temas de Direitos humanos*. São Paulo: Max Limonad, 1998.
- RIBAS, João Baptista Cintra. *O que são pessoas deficientes*. São Paulo: Nova Cultural: Brasiliense, 1985.
- SIMÕES, Carlos. *Curso de Direito do Serviço social*. São Paulo: Cortez, 2014.

A Cidadania das Pessoas em Situação de Rua: um estudo da democracia representativa brasileira

Gibran Miranda Rodrigues D`avila*
Luiz Sales do Nascimento**

Introdução

Nesta pesquisa se procurou responder se existem indícios das pessoas em situação de rua estarem devidamente representadas na democracia brasileira (acesso a cargos eletivos no Legislativo e Executivo) e se a resposta para essa questão for negativa, como isso demonstraria uma debilidade no direito a ter direitos.

Conforme comprovado no decorrer deste texto¹, as pessoas em situação de rua são tanto uma minoria social quanto uma minoria quantitativa (em relação ao resto

*Graduando em direito pela Universidade Católica de Santos (UNISANTOS), integrante (como colaborador e pesquisador bolsista) do Núcleo de Justiça e Constituição (NJC/FGV-SP), do Grupo de Estudos Constitucionais (GRECO/FGV-SP), do grupo de pesquisa em Direitos Humanos e Vulnerabilidades (UNISANTOS), do Grupo de Formação do Núcleo de Direito e Democracia (NDD) do Centro Brasileiro de Análise e Planejamento (CEBRAP), do Grupo de Formação em Direito Constitucional da FGV-SP, desenvolve Iniciação Científica em pesquisa com Dimitri Dimoulis na FGV Direito - SP em direito antidiscriminatório e direitos fundamentais com bolsa da FGV-SP e CNPQ e faz extensão acadêmica em Direito Constitucional Avançado na Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo (FDUSP), sob supervisão de Virgílio Afonso da Silva e Conrado Hübner Mendes.

** Mestre e Doutor em Direito do Estado pela PUC-SP, é professor do programa de mestrado e doutorado, bem como da graduação em Direito da Universidade Católica de Santos. Procurador de Justiça do MP-SP.

¹ A comprovação desta afirmação está no início do tópico (2). Nele, foi encontrado que as pessoas em situação de rua são tanto uma minoria social quanto uma minoria quantitativa.

da população brasileira). Razão pela qual é necessário compreender se há acesso aos mecanismos de decisões políticas, pois mediante essa apuração que se verifica a preservação do elemento da identidade e da própria cidadania². Isso é relevante quando se observa que uma democracia deve não só atender aos interesses da maioria, mas também defender minorias³.

O acesso aos mecanismos de decisões políticas será verificado mediante uma investigação de quem e quais posições as pessoas em situação de rua ocuparam no sistema representativo brasileiro. Quando se menciona representatividade e posições no sistema representativo, o que se intenciona dizer é que há uma busca de informações sobre um histórico de pessoas em situação de rua que foram eleitas e ocuparam cargos eletivos municipais, estaduais ou federais.

Para responder a essas questões, primeiro foi realizada uma análise da relação entre cidadania e democracia, demonstrando a importância dos direitos políticos e provendo uma definição ao que se entende como cidadania.

² SANTOS, Boaventura de Sousa; AVRITZER, Leonardo. Introdução: Para ampliar o cânone democrático. In: SANTOS, Boaventura de Sousa. *Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002. p.49.

Importante observar que, apesar do capítulo deste livro tratar da democracia participativa, os autores também fazem um esboço da democracia representativa. Foi utilizado neste artigo somente a parte referente à democracia representativa.

³ Sobre isso, veja os tópicos (1) e (2). Cf. BOBBIO, Norberto. *O futuro da democracia: uma defesa das regras do jogo*. Tradução Marco Aurélio Nogueira. 16.ed. São Paulo: Paz e Terra, 2019. p.106.

Logo após, a questão que se busca responder é se há uma sub-representatividade dessa população no Brasil, através de uma averiguação de seu acesso aos cargos eletivos alcançados (vereadores, deputados estaduais, deputados federais, senadores, prefeitos e governadores) e as implicações e bases teóricas desta análise, que foi realizada por meio de um levantamento quantitativo de dados, procurando por meio de uma pesquisa no mecanismo de busca do *Google* (www.google.com.br) por notícias de jornais a respeito do evento relacionado à eleição de uma pessoa em situação de rua para alguma das posições representativas. Os sites jornalísticos de onde foram extraídas as informações são: G1, Folha de São Paulo, Terra, R7, Republicanos10 e Yahoo Notícias.

Para a análise destes dados obtidos pelo meio quantitativo e para a base teórica sobre o tema da democracia, foi feito um levantamento qualitativo de dados, com investigação bibliográfica de livros, artigos e notícias jornalísticas.

A investigação realizada foi em relação às pessoas em situação de rua que ocuparam cargos eletivos, utilizando os termos (i) “morador de rua eleito”; (ii) “morador de rua é eleito”; (iii) “pessoa em situação de rua é eleita”; (iv) pessoa em situação de rua eleita”; (v) “morador de rua prefeito(a)”; (vi) “pessoa em situação de rua prefeito (a)”; (vii) “morador de rua governador(a)”; (viii) “pessoa em situação de rua governador (a)”; (ix) “morador de rua vereador(a)”; (x) “pessoa em situação de rua vereador(a)”; (xi) “morador de rua deputado(a)”; (xii) “pessoa em

situação de rua deputado(a)”; (xiii) “morador de rua senador(a)”; (xiv) “pessoa em situação de rua senador (a)”, no dia 17 de fevereiro de 2023, entre 15h e 20h, exaurindo até a 10ª página de resultados do mecanismo de busca.

Nessa pesquisa, em (i), os resultados se exauriram na 7 página; em (iii), se exauriram na página 6; em (iv), eles exauriram na página 5. As informações obtidas nos *sites* jornalísticos apontados serviram para elaboração de uma tabela que responde quem foi eleito, o cargo para qual foi eleito, o local em que foi eleito e qual foi a notícia jornalística que foi encontrada sobre o cidadão. A elaboração desta tabela pelos autores seguiu o seguinte procedimento: foram confeccionadas 2 linhas centralizadas e mescladas, sendo que a primeira trata do título da tabela, e a segunda para identificar que todos os dados abaixo são parte dos resultados da pesquisa. Feito isso, foi feita uma repartição em 4 colunas que objetivaram, respectivamente responder: o nome ou apelido da pessoa em situação de rua eleita; o local em que a pessoa em situação de rua foi eleita; o cargo para qual a pessoa em situação de rua foi eleita; os pontos centrais da notícia encontrada sobre a pessoa em situação de rua que fora eleita. Nas linhas que seguem, os 4 resultados obtidos pela pesquisa foram respondidos seguindo essas colunas criadas.

Com base nesses resultados, foram identificados indícios da sub-representatividade das pessoas em situação de rua nos cargos eletivos (governador, prefeito, vereador, deputado estadual, deputado federal e senador).

1. Cidadania e Democracia: uma relação entre cidadania, direitos políticos e os demais direitos do cidadão

Neste tópico, será exposto como a cidadania possui uma dimensão de envolvimento político, que é imprescindível em uma democracia. Com isso, um dos pontos centrais a serem abordados se encontra na teoria de Hannah Arendt, com a expressão “direito a ter direitos”⁴, que está extremamente conectada com o que se concebe como cidadania, sendo elemento fulcral na análise da situação democrática das pessoas em situação de rua⁵.

Essa dimensão de Arendt está baseada em um “acesso pleno à ordem jurídica que somente a cidadania oferece”⁶. Ou seja, a cidadania possui um *link* direto do

⁴ ARENDT, Hannah. *Origens do Totalitarismo* – Antissemitismo, Imperialismo, Totalitarismo. Tradução Roberto Raposo. São Paulo: Companhia das Letras, 1989. p.332.

⁵ Veja, por exemplo, que a própria Constituição estabelece direitos e é proveniente de um legislador com uma qualidade especial, o constituinte originário. Isso seria o mesmo que dizer que um ato normativo (no caso, a Constituição) consagra direitos (mas não em todos os casos, podendo um ato normativo ser meramente de detalhamento estrutural, por exemplo), sendo expedido por alguém que é legitimado para tal elaboração (no caso, o constituinte). Sobre isso, cf. SILVA, Virgílio Afonso da. A evolução dos direitos fundamentais. *Revista Latino-Americana de Estudos Constitucionais*, n.6, p.541-558, 2005. De maneira análoga, os demais atos normativos primários (as leis) são produzidos pelo legislativo, e, portanto, seria o legislador uma das fontes de criação de direitos. Razão pela qual a expressão “direito a ter direitos” é conectada ao sistema representativo. Afinal, os representantes eleitos ao legislativo que elaboram tais atos normativos. Eis a conexão entre cidadania e democracia representativa. A respeito da legalidade ser um dos conceitos primordiais da democracia. Cf. ABBOUD, Georges. *Democracia para quem não acredita*. Belo Horizonte: Letramento, 2021.

⁶ LAFER, Celso. *A reconstrução dos direitos humanos* – um diálogo com o pensamento de Hannah Arendt. São Paulo: Companhia das Letras, 1988. p. 166.

cidadão com os estatutos jurídicos do qual ele se vale e tem acesso. O cidadão pertence a uma comunidade e, por esta razão, possui direitos, está inserido “no aparato legal que garante o pertencimento e o natural convívio em uma comunidade política que resguarda a aquisição de direitos jurídico-civis”⁷.

A compreensão deste *link*, entre cidadania e direitos, no sistema jurídico brasileiro, se dá pela democracia. Com a democracia representativa, o cidadão toma parte do processo de decisão política e participa na criação de seus próprios direitos ou por meio do voto, ou sendo eleito para um dos cargos representativos que desempenham esta função⁸. Em uma democracia representativa, quem confecciona as leis são os representantes do povo (e, como consequência, são fonte de muitos dos direitos⁹).

⁷ PEIXOTO, Cláudia Carneiro; LOBATO, Anderson Orestes Cavalcante. Pensar a cidadania em Hannah Arendt: direito a ter direitos. In: LONDERO, Josirene Candido; BIRNFELD, Carlos André Hüning. *Direitos sociais fundamentais: contributo interdisciplinar das garantias de efetividade*. Rio Grande: Editora da FURG, 2013. p.53.

⁸ WALUCHOW, W. J. *A common law theory of judicial review*. Cambridge: Cambridge University Press, 2007.passim.

⁹ Pode-se ver o papel do parlamento na própria evolução da separação de poderes. Na Europa, por exemplo, diante da revolução gloriosa o parlamento é encaminhado para uma posição de supremacia, tendo ele toda a autoridade legislativa autônoma, não podendo nenhuma outra entidade se opor às suas leis (MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. *Curso de direito constitucional*.16.ed. São Paulo, 2021.p.43; MENDES, Conrado Hübner. *Controle de constitucionalidade e democracia*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2008.p.4-5). E, conforme os direitos emergem com as respectivas leis, por vezes nasce um evento de inconstitucionalidade com a Constituição, sendo que as violações constitucionais não poderiam nem ser objeto de controle de constitucionalidade pelo Judiciário inglês até a emergência do *Human Rights Act* em vista a supremacia do parlamento (SCHYFF, Gerhard

Representantes esses que fazem parte de um grupo seletivo de indivíduos responsáveis e autorizados para tomar as decisões políticas do Estado democrático¹⁰.

Desta forma, a produção dos direitos advém da democracia representativa. Entretanto, nem sempre a representação foi um conceito ligado, diretamente, à democracia. Uma das suas primeiras manifestações foi na época medieval, em que os convocados de vários Estados iam de longe para comparecer às assembleias e reuniões com os monarcas¹¹. Somente posteriormente foi desenvolvida a noção de governo representativo (de Mill¹²) e se incorporou todas essas ideias para a formação da democracia representativa.

Van Der. *Judicial review of legislation: A comparative study of the United Kingdom, the Netherlands and South Africa*. New York: Springer, 2010.p.18). Mas mesmo com esse ato normativo, o judiciário somente teria a capacidade de declarar um ato como inconstitucional e não derruba-lo (SCHYFF, Herhard Van Der. Op. cit., p.20). De maneira semelhante, na França é colocado o legislativo em um patamar elevado, tendo ocorrido a recusa de controle de constitucionalidade por conta da soberania popular do povo, mas com a evolução dos ideais constitucionais franceses, esse posicionamento foi alterado (CICCONETTI, Stefano Maria; TEIXEIRA, Anderson Vichinkeski. *Jurisdição Constitucional Comparada*. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2018.passim). Nesse sentido, o legislativo assume um papel histórico central com sua função de legislar e, consequentemente, na produção de direitos.

¹⁰BOBBIO, Norberto. Op.cit., p.27.

¹¹ DAHL, Robert A. *A democracia e seus críticos*. Tradução Patrícia de Freitas Ribeiro. São Paulo: Editora WMF Martins Fontes, 2012. p.43.

¹² Deve-se notar, que Mill acreditava que aqueles com maior conhecimento e habilidade deveriam ser destacados dos que possuem menos conhecimento. Além disso, o autor também aponta que o parlamento não deveria ser o responsável pela confecção legislativa, mas sim uma comissão não eleita de especialistas. Cf. HELD, David. *Modelos de democracia*. Tradução Alexandre Sobreira Martins. Belo Horizonte: Editora Paidéia, 1987. p.86-87.

A democracia representativa, portanto, seria tanto um meio pelo qual os indivíduos tomam de volta para si uma voz determinante sobre seu futuro (preservando a dignidade humana), como é condição essencial para a existência de comunidades livres e prósperas, constituídas por representantes periodicamente eleitos que exercem um poder de controle final¹³.

Esse modelo representativo foi tanto uma solução para a questão da heterogeneidade populacional e a grande extensão territorial dos Estados, características que impossibilitavam o exercício da democracia em sua forma originária (a praticada pelos gregos, que era a democracia direta), assim como resolveu um importante dilema na Guerra Civil inglesa, em que se buscava uma solução ao republicanismo monárquico¹⁴. Apenas um século depois do término desta guerra civil que a representação foi inclusa dentro dos ideais democráticos¹⁵.

Com isso, na ideia de democracia representativa, as pessoas só podem concretamente participar de uma pequena porção dos negócios públicos no mundo real, e, deste modo, o modelo representativo se torna a melhor opção dentre as apresentadas pela difícil superação dos limites em uma grande comunidade¹⁶. Mas, a democracia representativa não tem somente a representação como

¹³ HELD, David. Op. cit., p.80-81 e 85.

¹⁴ DAHL, Robert A. Op. cit. passim.

¹⁵ Ibid, p.42-43.

¹⁶ HELD, David. Op. cit., p.84-85.

uma de suas grandes características. Essa ideia democrática moderna depende ainda de outros dois conceitos: da república e da igualdade política¹⁷.

Bem, para tratar do republicanismo (que é uma das manifestações da cidadania em Arendt), deve-se expor que ele se associa à “participação ativa dos cidadãos”¹⁸, a sua vivência efetiva na comunidade, pensada de maneira coletiva (interesses do todo), e não de modo individual^{19,20}. O cidadão é o membro deste corpo social, é ele que ocupa o espaço público e político²¹. Há uma vida política. Eis um dos motivos pelo qual, além dos direitos civis e sociais, a cidadania também abarca os direitos políticos²². O republicanismo democrático, na concepção de Dahl, também busca o equilíbrio de interesses, tendo como alvo de preocupação os poucos (devem haver mecanismos para seu controle), necessita-se, sob essa ótica, confiar nos muitos (no povo), buscando-se a promoção do bem-estar dos cidadãos²³.

¹⁷ DAHL, Robert A. Op. cit., p.35.

¹⁸ PEIXOTO, Cláudia Carneiro; LOBATO, Anderson Orestes Carvalho. Op. cit., p.57.

¹⁹ Ibid.

²⁰ Essa ideia de republicanismo não se difere muito da exposta por Dahl (Cf. DAHL, Robert A. Op. cit., p.35-41).

²¹ PEIXOTO, Cláudia Carneiro; LOBATO, Anderson Orestes Carvalho. Op. cit., p.58.

²² Cf. MARSHALL, Thomas Humphrey. *Cidadania, classe social e status*. Tradução de Meton Porto Gadelha. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1967.

²³ DAHL, Robert A. Op. cit., p.37-39.

Além disso, considerando que a democracia representativa é relevante para preservação da dignidade humana, é necessário observar que ela é ameaçada quando os indivíduos não possuem a oportunidade de participar na regulamentação dos assuntos nos quais possuem interesse, é por isso que o envolvimento ativo é o “mecanismo básico para o cultivo da razão humana e do desenvolvimento moral”²⁴.

Isto fica ainda mais nítido ao se perceber que todo ser humano possui um direito humano à democracia, devendo-se buscar um bem comum para que todos vivam harmonicamente na sociedade²⁵. Para o desenvolvimento desses ideais democráticos, é necessário o desenvolvimento da igualdade política (o terceiro elemento da democracia representativa)²⁶. Esse elemento é uma das bases do sistema democrático pois ele mostra que, estando ausente a ideia de que todos possam, igualmente, tomar parte nas decisões políticas, dificilmente a democracia permaneceria vigente²⁷.

Com isso, é relevante observar o desenvolvimento dos direitos políticos do cidadão. Estes direitos políticos que pertencem ao conceito da cidadania tratam do direito de integrar a democracia representativa²⁸: há o direito de “participar no exercício do poder político, como um

²⁴ HELD, David. Op. cit., p.80-81 e 91-92.

²⁵ BONAVIDES, Paulo. A quinta geração de direitos fundamentais. *Direitos Fundamentais & Justiça*, n.3, p.82-93, 2008. passim.

²⁶ DAHL, Robert A. Op. cit., p.35.

²⁷ Ibid, p.46-47.

²⁸ MARSHALL, Thomas Humphrey. Op. cit., passim.

membro de um organismo investido da autoridade política ou como um eleitor dos membros de tal organismo”²⁹. E, considerando a grande pluralidade humana, é claro que a identidade do legislador é elementar para quais serão os tipos de direitos que estão disponíveis em um dado cenário político. Principalmente, a relevância da representatividade dos múltiplos grupos fica evidente quando se percebe que os próprios significados de vários dos direitos fundamentais em nossa Constituição são politicamente disputados e, por isso, se modificam a depender de como esse cenário é constituído e das disputas de poder vigentes³⁰.

De tal modo, presença dos mais diversos grupos nos mecanismos de tomada de decisão é imprescindível quando se observa que a “importância de ser visto e ouvido por outros provém do fato de que todos veem e ouvem de ângulos diferentes”³¹; e que “embora o mundo seja terreno comum a todos, os que estão presentes ocupam nele diferentes lugares”³².

É a partir desta premissa da representatividade que será tratado, no tópico a seguir, o princípio majoritário e sobre o respeito às minorias, base fundamental para falar sobre o acesso concreto das pessoas em situação de rua aos cargos eletivos.

²⁹ Ibid, p.63.

³⁰ Cf. DIMOULIS, Dimitri. *Direito de igualdade: antidiscriminação, minorias sociais, remédios constitucionais*. São Paulo: Almedina, 2021. p. 31.

³¹ ARENDT, Hannah. *A condição humana*. 10.ed. Tradução de Roberto Raposo. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2007. p. 67.

³² Ibid.

2. Democracia Representativa e Minorias: as pessoas em situação de rua e seu acesso ao mecanismo representativo

As pessoas em situação de rua e seu envolvimento cidadão na democracia são os objetos desta pesquisa. Portanto, cabe esclarecer que essas pessoas fazem parte de um grupo denominado “minorias sociais”³³, se situando no contexto das pessoas pobres e marginalizadas³⁴.

Algumas das minorias sociais compõem uma parcela esmagadora da população³⁵. Entretanto, as pessoas em situação de rua, em 2022, atingem 281.472 da população³⁶.

Às 14:52:17 de 17 de fevereiro de 2023, o IBGE aponta que a população brasileira é de 215.731.402³⁷. Destes dados, considerando – metodologicamente – a manutenção dos números em relação às pessoas em situação de rua em 2022 (o que é improvável), observa-se que essas pessoas corresponderiam a aproximadamente 0,13% do povo brasileiro³⁸. Isso, por si só, já demonstra

³³ DIMOULIS, Dimitri. Op. cit. passim.

³⁴ Ibid.

³⁵ Ibid.

³⁶ INSTITUTO DE PESQUISA E ECONOMIA APLICADA. *População em situação de rua supera 281,4 mil pessoas no Brasil*. Disponível em: <<https://www.ipea.gov.br/porta1/categorias/45-todas-as-noticias/noticias/13457-populacao-em-situacao-de-rua-supera-281-4-mil-pessoas-no-brasil>>. Acesso em: 17 de fev. de 2023.

³⁷ IBGE. *População do Brasil*. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/apps/populacao/projecao/box_popclock.php>. Acesso em: 17 de fev. de 2023.

³⁸ Metodologicamente esse número foi obtido com a seguinte equação: Considerando que a população base total é 215.731.402 (do ano de 2023), correspondendo essa a corresponderia a 100% do Brasil (que é o valor equivalente a 1, ou 100/100); enquanto a base da população em

que além dessas pessoas em situação de rua se adequarem dentro de uma minoria social, também se enquadram em uma minoria numérica.

Essa análise é relevante para situar as pessoas em situação de rua na democracia brasileira em uma posição de uma minoria, já que a operação de uma democracia se dá pelo governo da maioria³⁹. Isso, em razão de que, por vezes, uma maioria pode ignorar as necessidades das minorias no âmbito da política⁴⁰. Tal é o desdobramento quando uma maioria parlamentar desconsidera interesses que não os seus, ou de sua base eleitoral, na política. Âmbito em que teóricos afirmam se equiparar a um campo de batalha, em que o objetivo mais importante de todos os partidos políticos é “derrotar os demais e assumir ou conservar o poder”⁴¹.

Nisso, há de se perguntar: há uma aplicabilidade concreta dos direitos constitucionais consagrados em relação a uma igualdade que propicie condições desses

situação de rua equivale a 281.472 (do ano de 2022). Realizando a divisão de 281.472 por 215.731.402 se obteve 0,0013047335593(...). Valor que foi arredondado para o equivalente a 0,13%.

³⁹ Porém, deve-se observar que uma democracia não se limita a um governo pautado somente na maioria (cf. BOBBIO, Norberto. Op. cit.).

⁴⁰ Cf. WALDRON, Jeremy. The Core of the Case Against Judicial Review. *The Yale Law Journal*, v. 115, n.6, p.1346-1406, 2006.

⁴¹ SCHUMPETER, Joseph A. *Capitalismo, socialismo e democracia*. Tradução de Luiz Antônio de Araújo. São Paulo: Editora Unesp, 2017.p.378. De maneira semelhante, Schmitt pontua que o ambiente político é onde se procura erradicar o inimigo (SCHMITT, Carl. *O conceito do político*. Tradução Alexandre Franco de Sá. Lisboa: Edições 70, 2015.passim). Explicando e interpretando essa visão de Schmitt: cf. SCHEUERMAN, William E. *Between the norm and the exception: the frankfurt school and the Rule of Law*. Massachusetts: The MIT Press, 1994.

indivíduos participarem ativamente no ambiente político?

Para responder a essa questão, foi realizada uma busca no *Google* (segundo metodologia explicitada na introdução) por sites jornalísticos que fornecessem informações sobre as pessoas em situação de rua que ocuparam cargos eletivos no Brasil (Legislativo e Executivo). Em tal busca, encontrou-se os seguintes resultados:

Quadro 1: resultados da pesquisa sobre representatividade

Pessoas em situação de rua que ocuparam cargos eletivos			
Resultados da pesquisa			
Nome/ Apelido	Local em que foi eleito	Cargo	Breve resumo da notícia encontrada
José Carlos dos Santos/ Negão do semáforo	Sinop - Mato Grosso	Vereador	José afirma que não sabe qual será o trabalho dele no legislativo. Afirma não ter bens e não ter educação básica. Além disso, comenta ter passado 9 meses vivendo na rua. Ele foi eleito com 1.914 votos. Notícia de 2012 ⁴² .

⁴² MAIA, Dhiego. Ex-morador de rua é eleito vereador e diz que ‘não faz ideia’ de como atuar. *G1*. Disponível em: <<https://g1.globo.com/mato-grosso/eleicoes/2012/noticia/2012/10/ex-morador-de-rua-e-eleito-vereador-e-diz-que-nao-faz-ideia-de-como-atuar.html>>. Acesso em: 17 de fev. de 2023.

Otávio Rocha/ Arruia	Santa Bárbara d'Oeste - São Paulo	Vereador	Estava na rua por 9 anos, e, além de morador de rua, também era catador de papelão. Ele foi eleito com 1.675 votos. Afirma não ter recebido doações para sua campanha. Notícia de 2004 ⁴³ . Depois de concluído o mandato, Otávio voltou para as ruas e morreu após desmaiar na frente de um bar ⁴⁴ .
Adilson (sobrenome não mencionado) / Pé de Chumbo	Varginha - Minas Gerais	Vereador	Foi o mais votado nas respectivas eleições, com 2.863 votos. Notícia de 2012 ⁴⁵ .

⁴³ FOLHA DE SÃO PAULO. *Morador de rua é eleito para a Câmara*. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/fsp/brasil/fc1510200429.htm>>. Acesso em: 17 de fev. de 2023.

⁴⁴ SOUZA, Rose Mary. Morre em SP morador de rua eleito 3º vereador mais votado. *TERRA*. Disponível em: <<https://www.terra.com.br/noticias/brasil/policia/morre-em-sp-morador-de-rua-eleito-3-vereador-mais-votado,0d39325ab6e1b310VgnCLD200000bbcceb0aRCRD.html>>. Acesso em: 17 de fev. de 2023.

⁴⁵ R7. *Morador de rua é o vereador mais votado de Varginha*. Disponível em: <<https://noticias.r7.com/eleicoes-2012/noticias/morador-de-rua-e-o-vereador-mais-votado-de-varginha/>>. Acesso em: 17 de fev. de 2023.

Irander Augusto Lopes/ (apelido não mencionado)	Rio Claro- São Paulo	Vereador	Ele recebeu 1.072 votos e foi eleito. Segundo o site de notícias, como ninguém o acolheu, se viu obrigado a morar nas ruas, debaixo de pontes, mas ele e sua família conseguiram, em outro momento, um abrigo com maior segurança. Mas, ao atingir 18 anos, se viu novamente sem abrigo e voltou às ruas. Conseguiu aos 39 anos se tornar vereador, após ter constituído uma família. Notícia de 2016 ⁴⁶ .
--	----------------------	----------	---

Fonte: elaboração dos autores.

Nenhum resultado, dentro dos parâmetros estabelecidos, foi encontrado em relação a uma pessoa em situação de rua ter assumido um cargo público representativo diverso ao de vereador.

⁴⁶ ZUANNETI, Fábila. De morador de rua a vereador: Irander Augusto assumirá vaga no legislativo de Rio Claro. *REPUBLICANOS 10*. Disponível: <https://republicanos10.org.br/noticias/de-morador-de-rua-a-vereador-irander-augusto-assumira-vaga-no-legislativo-de-rio-claro/?tipo_1=sim&tipo_2=sim&tipo_3=sim&tipo_4=sim&tipo_5=sim&preferencia_marcada=Salvar+minhas+escolhas&key_avant_valid_preference=1b1721d247e832ecdd680a7ac3ac5875&preferencia_marcada1=Aceitar+Tudo#>. Acesso em: 17 de fev. 2023.

Contudo, pode-se ver algumas situações isoladas de pessoas que se candidataram, ou foram convidadas a se candidatar a outras posições, como foi o caso notório da pessoa em situação de rua que foi agredida por um *personal trainer* por ter se envolvido com uma mulher com quem este se relacionava⁴⁷, e, posteriormente, foi convidado para disputar pela posição de deputado. Mas, nada foi encontrado quanto a alguma pessoa em situação de rua que tenha, efetivamente, alcançado alguma posição que não a de legislador municipal.

Diante dessa tabela, percebem-se indícios de que, de fato, há uma sub-representatividade destas pessoas na democracia brasileira. Ou seja, os dados apontam que não há igualdade de acesso, nem de participação política das pessoas em situação de rua. Além disso, mesmo algumas pessoas em situação de rua que ascendem ao poder podem acabar retornando às ruas após findo seu mandato, o que demonstra a precariedade da situação (como foi no caso do Otávio Rocha)⁴⁸.

Com esse exemplo, se começa a observar um dos problemas da democracia representativa. Em seu início, esse modelo democrático visava conceder poder à parcela

⁴⁷ YAHOO NOTÍCIAS. *Morador de rua espancado por personal é convidado para se candidatar a deputado*. Disponível em: <https://br.noticias.yahoo.com/morador-de-rua-espancado-por-personal-e-convidado-pa-ra-se-candidatar-a-deputado-205730917.html?guccounter=1&guce_referrer=aHR0cHM6Ly93d3cuZ29vZ2xlLmNvbS8&guce_referrer_si=g=AAAAAGqOmc2lr2iMiZnl8o79dDlbPZkp4s-92GH-HcSiEsgl-SUqGAqVReb9HIJx-0EtBT1eZmAxAkKgf7UWDxksOwLhWW7b-MDDAX0llyx4VokT3bcmQ78uA6jZ9Xn4eRtqjd1Qn2R9-G-7LMGB-QnhwN5Y-eEiuL3WITsBhC6cW6g9YS>. Acesso em: 17 de fev. de 2023.

⁴⁸ Cf. SOUZA, Rose Mary. TERRA. Op. cit.

mais privilegiada da população, pois se acreditava que as massas eram incapazes de exercer as funções políticas⁴⁹. Contudo, esse problema da representação já é existente desde as concepções de Mill⁵⁰.

Para Santos e Avritzer⁵¹, a democracia possui três dimensões, tendo Dahl elaborado somente sobre o elemento da autorização⁵², não trabalhando especificamente as dimensões da identidade e de prestação de contas. Dessas duas, interessa à discussão a questão da identidade, pois na maioria dos modelos vigentes não se garante a expressão adequada às identidades minoritárias⁵³ (ou seja, não há garantia de que seus interesses sejam levados em conta)⁵⁴. Isso significa que a representação envolveria apenas o consenso e a exibição do parlamento como uma miniatura do eleitorado⁵⁵.

⁴⁹ SANTOS, Boaventura de Sousa; AVRITZER, Leonardo. Op. cit., p.40.

⁵⁰ Ibid.

⁵¹ Ibid.

⁵² Importante destacar que, apesar de Mill falar sobre governo representativo, ele não fala especificamente de democracia representativa. cf. MILL, John Stuart. O Governo Representativo. Tradução de Manoel Innocência de L. Santos Jr. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1981.

⁵³ SANTOS, Boaventura de Sousa; AVRITZER, Leonardo. Op. cit., p.49.

⁵⁴ “Colocam-se, na prática, as questões ao mesmo tempo óbvias e perturbadoras: quem faz as leis? quem são os iguais? (...) Até que ponto será possível ampliar a abrangência da cidadania no contexto do capitalismo e de uma sociedade de classes?” (BENEVIDES, Maria Victoria de Mesquita. Cidadania e democracia. *Lua Nova: Revista De Cultura E Política*, v. 94, n.33, p.5-17,1994. p.7).

⁵⁵ cf. SANTOS, Boaventura de Sousa; AVRITZER, Leonardo. Op. cit.

O que se defende é que a democracia representativa deve ser preservada em suas três dimensões⁵⁶ (autorização, prestação de contas e identidade), pois é pelo processo democrático que se produzem muitos dos direitos dos cidadãos⁵⁷.

Em um modelo ideal, o elemento da identidade seria preservado se as maiorias levassem os direitos das minorias a sério⁵⁸. Deve-se olhar sob a ótica de uma tipologia na qual existe uma maioria decisória, uma minoria decisória, uma temática de natureza majoritária e uma minoritária⁵⁹. Todavia, não se pode falar que há tirania em uma decisão tomada por uma maioria por meramente não concordar com uma minoria decisória⁶⁰. Assim, desde que as temáticas de natureza minoritárias sejam apropriadamente avaliadas (levadas à sério pelas maiorias decisórias), há um respeito ao elemento da identidade das minorias (no sentido que ainda que não exista uma expressão das pessoas em situação de rua em um órgão representativo, possuem seus interesses refletidos

⁵⁶ Por essa pesquisa tratar, especificamente, da questão minoritária e de autorização da representação, a questão da prestação de contas não será exposta.

⁵⁷ Aqui devemos considerar a legalidade um elemento do Estado Democrático de Direito em virtude das leis serem provenientes de uma fonte cuja legitimidade está conectada com uma ideia de representação da democracia constitucional brasileira. ABBoud, Georges. Op. cit.

⁵⁸ WALDRON, Jeremy. The Core of the Case Against Judicial Review. *The Yale Law Journal*, v. 115, n.6, p.1346-1406, 2006. p.1397-1398.

⁵⁹ Ibid, p.1397.

⁶⁰ Ibid, p.1398.

no processo de criação de direitos)⁶¹. Mas passar a avaliar todo o cenário de deliberação parlamentar brasileiro para averiguar esse caso neste artigo é metodologicamente inviável (até mesmo pelo seu escopo), uma vez que as ferramentas metodológicas utilizadas nesta pesquisa são limitadas para essa apuração. Por isso, parte-se da premissa de que as minorias não são levadas a sério, principalmente em um Estado repleto de desigualdades, pobreza, fome, e entre tantos outros problemas sociais⁶², razão pela qual se assume que este objetivo não é atingido no Brasil.

Diante desta análise, pode-se observar que o elemento da identidade (no sentido de uma voz assegurada nos cargos eletivos e uma consideração de seus interesses no cenário de debate parlamentar das majorias⁶³) está ausente em relação às pessoas em situação de rua, e isso é uma observação importante para quando falamos sobre cidadania em sua dimensão política e da democracia.

⁶¹ No entanto, isso pouco muda a falta de acesso dessas minorias ao poder político.

⁶² DIMOULIS, Dimitri. Op. cit.

⁶³ Os resultados obtidos nesta pesquisa dá indícios que a tabela, acerca das pessoas em situação de rua eleitas aos cargos representativos, expõe uma indicação de uma falta de representatividade expressiva desta população no âmbito legislativo e executivo (quanto aos cargos eletivos). Agora, a respeito das lesões sofridas por esta população, há o caso do plano de remoção das barracas das pessoas em situação de rua no centro de São Paulo (G1. MP abre investigação sobre ação da Prefeitura de SP de retirar barracas de pessoas em situação de rua no Centro. Disponível em: <<https://g1.globo.com/sp/sao-paulo/noticia/2023/02/10/mp-abre-investigacao-sobre-acao-da-prefeitura-de-sp-de-retirar-barracas-de-pessoas-em-situacao-de-rua-no-centro.ghhtml>>. Acesso em 18 de fev. de 2023).

A defesa da cidadania das pessoas em situação de rua deve se manifestar pela garantia de uma participação ativa no processo de construção e modificação da sociedade, o que é assegurado mediante uma representatividade e voz no modelo republicano⁶⁴. Entretanto, a questão da identidade (elemento democrático) se faz ausente em relação às pessoas em situação de rua, existindo os indícios apontados da pouca expressividade de eleições destas pessoas para os cargos eletivos do executivo e do legislativo brasileiros.

Conclusão

No decorrer desta pesquisa, identificou-se que a cidadania possui uma manifestação importante na dimensão política em uma democracia. Com os direitos políticos consagrados na Constituição do Brasil, as pessoas em situação de rua podem votar e serem votadas. Entretanto, o histórico de reportagens encontrado desta população em cargos eletivos indica que as pessoas em situação de rua não ocuparam posições de representação acima do legislativo municipal. Mas, em uma democracia representativa a capacidade das pessoas em situação de rua integrarem o mecanismo de tomada de decisão compõe um importante objeto no estudo da manutenção e cuidado de sua identidade minoritária.

Contudo, não há expressividade em relação a sua ocupação nos cargos representativos (conforme os

⁶⁴ PEIXOTO, Cláudia Carneiro; LOBATO, Anderson Orestes Carvalho. Op. cit., p.57.

dados extraídos). Observa-se, assim, que há indícios de que a população em situação de rua está em uma situação de vulnerabilidade cidadã e democrática.

Isso implica consequências no quadro de produção de direitos e, desta forma, no seu “direito a ter direitos”. Com isso, a pessoa em situação de rua, que representa uma parcela dos cidadãos integrantes do Estado brasileiro, é severamente prejudicada, sendo despida de seus direitos civis, políticos e sociais, dependendo da vontade de atores externos (que reiteradamente violam seus direitos humanos) para que obtenha algum progresso que a direcione para uma vida digna.

Referências bibliográficas

ABBOUD, Georges. *Democracia para quem não acredita*. Belo Horizonte: Letramento, 2021.

ARENDT, Hannah. *A condição humana*. 10.ed. Tradução de Roberto Raposo. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2007.

ARENDT, Hannah. *Origens do Totalitarismo – Antissemitismo, Imperialismo, Totalitarismo*. Tradução Roberto Raposo. São Paulo: Companhia das Letras, 1989.

BENEVIDES, Maria Victoria de Mesquita. Cidadania e democracia. *Lua Nova: Revista De Cultura E Política*, v. 94, n.33, p.5-17,1994.

BOBBIO, Norberto. *O futuro da democracia: uma defesa das regras do jogo*. Tradução Marco Aurélio Nogueira.16.ed. São Paulo: Paz e Terra, 2019.

BONAVIDES, Paulo. A quinta geração de direitos fundamentais. *Direitos Fundamentais & Justiça*, n.3, p.82-93, 2008.

CICCONETTI, Stefano Maria; TEIXEIRA, Anderson Vichinkeski. *Jurisdição Constitucional Comparada*. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2018.

DAHL, Robert A. *A democracia e seus críticos*. Tradução Patrícia de Freitas Ribeiro. São Paulo: Editora WMF Martins Fontes, 2012.

DIMOULIS, Dimitri. *Direito de igualdade: antidiscriminação, minorias sociais, remédios constitucionais*. São Paulo: Almedina, 2021.

HELD, David. *Modelos de democracia*. Tradução Alexandre Sobreira Martins. Belo Horizonte: Editora Paidéia, 1987.

LAFER, Celso. *A reconstrução dos direitos humanos – um diálogo com o pensamento de Hannah Arendt*. São Paulo: Companhia das Letras, 1988.

MARSHALL, Thomas Humphrey. *Cidadania, classe social e status*. Tradução de Meton Porto Gadelha. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1967.

MENDES, Conrado Hübner. *Controle de constitucionalidade e democracia*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2008.

MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. *Curso de direito constitucional*. 16.ed. São Paulo, 2021.

MILL, John Stuart. *O Governo Representativo*. Tradução de Manoel Innocêncio de L. Santos Jr. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1981

PEIXOTO, Cláudia Carneiro; LOBATO, Anderson Orestes Cavalcante. Pensar a cidadania em Hannah Arendt: direito a ter direitos. In: LONDERO, Josirene Candido; BIRNFELD, Carlos André Hüning. *Direitos sociais fundamentais: contributo interdisciplinar das garantias de efetividade*. Rio Grande: Editora da FURG, 2013. p.51-70.

SANTOS, Boaventura de Sousa; AVRITZER, Leonardo. Introdução: Para ampliar o cânone democrático. In: SANTOS, Boaventura de Sousa. *Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002. p.39-82.

SCHEUERMAN, William E. *Between the norm and the exception: the frankfurt school and the Rule of Law*. Massachusetts: The MIT Press, 1994.

SCHMITT, Carl. *O conceito do político*. Tradução Alexandre Franco de Sá. Lisboa: Edições 70, 2015.

SCHUMPETER, Joseph A. *Capitalismo, socialismo e democracia*. Tradução de Luiz Antônio de Araújo. São Paulo: Editora Unesp, 2017.

SCHYFF, Gerhard Van Der. *Judicial review of legislation: A comparative study of the United Kingdom, the Netherlands and South Africa*. New York: Springer, 2010.

SILVA, Virgílio Afonso da. A evolução dos direitos fundamentais. *Revista Latino-Americana de Estudos Constitucionais*, n.6, p.541-558, 2005.

WALDRON, Jeremy. The Core of the Case Against Judicial Review. *The Yale Law Journal*, v. 115, n.6, p.1346-1406, 2006.

WALUCHOW, W. J. *A common law theory of judicial review*. Cambridge: Cambridge University Press, 2007.

A Anomia Estatal Como Elemento de Contribuição Para Formação do Estado Paralelo

Marcos Renato Schahin*
Raquel Miglorini Marcondes**

Introdução

O presente artigo parte do referencial teórico denominado pluralismo jurídico, que indica a existência de mais de um sistema normativo para um mesmo território. Assim sendo, a pesquisa investigará como a falta de interesse do Estado brasileiro em garantir o acesso à cidadania para as classes de menor poder econômico possibilitou o desenvolvimento de estados paralelos, que em parte, suprem a falta de amparo do poder oficial.

O estudo tem como objeto de exame dois locais com histórias e geografias distintas, a comunidade do Jacarezinho na cidade do Rio de Janeiro e os presídios paulistas, que apesar de muitas diferenças, têm em comum a anomia estatal.

O objetivo do trabalho é a busca por um padrão de construção das normas paralelas ao Estado brasileiro nos dois locais supracitados, analisando a forma com que os ocupantes desses espaços se organizam, criando as próprias leis e organizações de poder.

* Mestre em Filosofia do Direito pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP). Doutor em Direito Ambiental Internacional pela Universidade Católica de Santos (UNISANTOS). Professor do Centro Universitário Armando Alvares Penteado (FAAP).

** Advogada. Graduada em Direito pelo Centro Universitário Armando Alvares Penteado (FAAP).

Também serão estudados os efeitos da reação predominantemente punitivista do Estado oficial, marcada pelo encarceramento em massa, na tentativa de controlar o crescimento dessas organizações. Assim sendo, a presente pesquisa analisará a hipótese de as políticas públicas predominantemente repressivas estarem gerando efeito oposto ao desejado, ou seja, saber se elas podem estar contribuindo para o desenvolvimento do estado paralelo.

Para tanto, o primeiro capítulo apresentará a teoria do pluralismo jurídico, que parte do pressuposto da existência simultânea e no mesmo espaço de mais de um conjunto articulado de regras, princípios e instituições com base nas quais a ordem social é construída e transformada.

No segundo capítulo serão analisadas as condições que possibilitaram o surgimento de normativas e organizações paralelas em dois locais distintos, a comunidade do Jacarezinho no Rio de Janeiro e os presídios paulistas, em especial aqueles dominados pelo Primeiro Comando da Capital (PCC).

O terceiro capítulo abordará a relação entre esses dois espaços preteridos pelo poder público, as favelas e os presídios. As favelas serão abordadas como uma consequência da segregação socioespacial, isto é, da marginalização de determinadas pessoas ou grupos sociais por fatores econômicos, culturais, históricos e raciais. As pessoas que vivem nesses locais não gozam de cidadania plena, sendo estigmatizados como pessoas de segunda categoria, muitas vezes conhecendo o Estado apenas pelos seus instrumentos de poder repressivo, a polícia e o cárcere.

1. Pluralismo jurídico

A teoria do pluralismo jurídico implica, na existência simultânea e no mesmo espaço de mais de um conjunto articulado de regras, princípios e instituições com base nas quais a ordem social é construída e transformada¹.

Com o surgimento das teses relacionadas ao pluralismo foi observado que o monismo jurídico apresentava um déficit, pois o direito centralizado no Estado era incapaz de responder às novas demandas de uma sociedade cada vez mais complexa. Portanto, os grupos sociais não percebidos ou ignorados pelo centro de poder tiveram que criar as próprias regras. Assim sendo, entende-se que não há apenas uma, mas uma variedade de ordens jurídicas para regulamentar as práticas sociais. O Estado não possui o monopólio de produção de normas, pois o direito também existe nos espaços onde as normas oficiais não operam².

O pluralismo jurídico pode ser estudado em três momentos sendo eles o pluralismo clássico em escala global, o novo pluralismo jurídico em escala nacional e a dimensão global do pluralismo.

O pluralismo clássico em escala global é marcado pelas relações de exploração econômica das metrópoles sobre suas colônias. Dentro desse contexto, nem todos os costumes e instituições dos povos invadidos desapareceram, pois alguns movimentos de resistência

¹ WOLKMER, Antônio Carlos; VERAS NETO, Francisco Quintanilha; LIXA, Ivone Fernandes Morcilo. *Pluralismo jurídico: os novos caminhos da contemporaneidade*. 2. ed. São Paulo: 2013. p. 116.

² Ibid. p. 117.

e outros que não atrapalhavam o desenvolvimento econômico das metrópoles possibilitaram que os Estados colonizados mantivessem alguns direitos diversos aos que eram impostos pelos colonizadores, sendo possível observar o direito estatal metropolitano de caráter centralizado e outros direitos que estavam relacionados aos interesses dos povos nativos³.

Dentro desse contexto, o Brasil foi invadido pelos europeus que tinham primeiramente como um de seus propósitos a utilização da mão de obra escrava dos povos indígenas, porém passaram também a escravizar e comercializar a população do continente africano como forma de potencialização das suas ambições econômicas. Não havendo expectativa de libertação para o povo escravizado a única saída era a fuga e a revolta, tendo como resultado a criação dos quilombos. Eram espaços marcados por um sistema social e econômico independente, reforçando a existência do pluralismo jurídico, pois eram espaços com direito próprio, tendo em vista que eles não estavam mais presos às regras dos senhores de engenho⁴. O fim da escravidão e a independência das colônias abrem espaço para o início do segundo momento do pluralismo jurídico, agora de escala nacional.

Por mais que a configuração política tenha mudado, os grupos marginalizados continuaram alijados das normas do direito oficial, nesse novo cenário o Estado não exclui mais os colonizados, mas sim seu próprio povo.

³ LOPES, Júlio César; WOLKMER, Antônio Carlos. *Pluralismo jurídico e contra hegemonia dos povos remanescentes de quilombos*. Revista Culturas Jurídicas, v. 7, 2010. p. 163 -188. p. 172.

⁴ Ibid. p. 172.

Essa segunda fase vai ocorrer dentro da relação do trabalho livre, os grupos que não são absorvidos pelo novo sistema econômico, como os recém libertos, ou aqueles que não possuem as qualificações exigidas pelo mercado, são esquecidos pelo Estado e obrigados a desenvolver as próprias regras, principalmente aquelas relacionadas à moradia.

As favelas são espaços ilegais sob o prisma da habitação no direito oficial brasileiro, tendo em vista a falta dos títulos de propriedade sobre as terras das pessoas que ali residem. Então pode-se constatar que há uma vigência não-oficial e precária de um direito interno e informal, em que os moradores se organizam para resolução e prevenção de conflitos naquela região.

Assim, o direito das favelas passa a vigorar em paralelo e, muitas vezes, em conflito com o direito oficial brasileiro, marcando o segundo momento do pluralismo jurídico⁵.

O terceiro momento do pluralismo se deu internacionalmente com a globalização, pois não há como um Estado ser a única fonte de direito quando há relações internacionais entre eles ⁶.

⁵ SANTOS, Boaventura de Souza. Notas sobre a história jurídico-social de Pasárgada. In: SOUTO, Cláudio; FALCÃO, Joaquim (orgs.). *Sociologia e direito: textos básicos para a disciplina de sociologia jurídica*. 2. ed. São Paulo, Pioneira, 1999. p. 87.

⁶ WOLKMER, Antônio Carlos; VERAS NETO, Francisco Quintanilha; LIXA, Ivone Fernandes Morcilo. Op. cit, p. 117.

A partir dos anos 1970 foi dada maior liberdade aos grupos privados para que pudessem fazer movimentações de capitais no âmbito internacional, havendo um reconhecimento das relações transfronteiriças⁷.

Essereconhecimentopossibilitouodesenvolvimento de um regime internacional para regulação essas relações, fazendo com que tivesse um conjunto próprio de princípios, normas, regras e procedimentos⁸.

Esse momento do pluralismo não é o objeto de estudo do trabalho, a presente pesquisa continuará na segunda etapa do pluralismo jurídico, tendo em vista que ela objetiva identificar as movimentações jurídicas que uniram dois espaços brasileiros marcados pela ausência do Estado, as favelas e os presídios.

2. Espaços anômicos e o pluralismo jurídico em escala nacional

O presente capítulo analisará o desenvolvimento do pluralismo jurídico em dois espaços esquecidos pelo Estado, a comunidade do Jacarezinho e os presídios paulistas, relacionando seu aparecimento de acordo com a lógica das quatro visões de ordem social⁹.

A primeira é a ordem aceita em que as partes regulam as próprias diferenças sem violência; a segunda é a ordem contestada em que as normas são ignoradas e

⁷ CASTRO, Marcus Faro. *Manual de sociologia jurídica*. São Paulo: Sarai-va, 2013. p. 171-174.

⁸ Ibid. p. 171-174.

⁹ ROULAND, Norbert. *L'Anthropologie juridique (Que-sais-je?)*. Paris, PUF, 1995. p. 84

não há uma autoridade que se coloque entre as partes para resolver, neste caso prevalece a lei do mais forte; a terceira é a ordem negociada, momento em que um terceiro consegue mediar a solução dos conflitos; e por último, a ordem imposta em que o conflito é submetido a um juiz que deve aplicar o direito positivo¹⁰.

2.1. O desenvolvimento do pluralismo jurídico na comunidade do Jacarezinho

Os próximos parágrafos terão como referência a pesquisa do Sociólogo português Boaventura de Sousa Santos¹¹ que usou como base de seus estudos o discurso jurídico praticado em uma favela carioca chamada por ele de Pasárgada¹², que teve como foco principal o direito não oficial responsável pela organização do local e que tinha significativa influência da sociedade que habitava a área.

O período da ordem aceita pode ser relacionado com o nascimento da comunidade do jacarezinho em meados da década de 1930, quando os primeiros habitantes se fixaram na região. Nesta época havia muitas terras disponíveis, então cada morador (escravos recém libertos e pessoas que vieram da região nordeste tendo em

¹⁰ DIAS, Camila Caldeira Nunes. Ocupando as brechas do direito formal: O PCC como instancia alternativa de resolução de conflitos. *Dilemas: revista de estudos de conflito e controle social*, v.2, n.4, 2009. p. 87.

¹¹ SANTOS, Boaventura de Sousa. Op. cit.

¹² Pasárgada foi o nome que o sociólogo português Boaventura de Sousa Santos usou para ocultar a identidade da favela do Jacarezinho em sua tese de doutorado. Este estudo foi escrito nos primeiros anos da década de 1970 época que a comunidade vivia uma intensa atividade política, usando um nome diferente para proteger a mesma dos órgãos de repressão.

vista as mudanças da estrutura econômica do país) podia construir seu barraco para habitar e deixar uma área livre para o plantio de verduras, árvores e até mesmo a criação de animais¹³, então não havia muitos conflitos, cada um respeitava seu espaço, sem invadir barraco ou área do outro morador, e quando algum conflito ocorria a resolução era simples, apenas com uma mudança de barraco de local, tendo em vista eles serem fáceis de montar e desmontar¹⁴.

Em razão da grande desigualdade econômica do país, a região passou a receber mais gente, aumentando assim a densidade populacional da área, e em meados da década de 40 surgiram conflitos por terra que passaram a ser resolvidos por meio de violência, usando facas e revólveres, o que configura a entrada no período da ordem contestada¹⁵.

Não havia um método para resolver esses casos dentro de uma lógica de justiça, sendo utilizada a lei do mais forte, considerando que essas pessoas não tinham acesso ao sistema jurídico brasileiro, nem às delegacias de polícia, nem aos tribunais porque eram consideradas habitações ilegais e muitos moradores da região possuíam pendências com o poder público. Portanto, nesta primeira etapa quando ocorriam essas situações a opção era resolver na base da força¹⁶.

¹³ Outra favela do Rio de Janeiro, a Rocinha, tem este nome por conta das plantações dos moradores em seu período de constituição, como eles não eram absorvidos pelo mercado de trabalho eles cultivavam a terra e criavam animais para subsistência.

¹⁴ SANTOS, Boaventura de Sousa. Op. cit, p. 87.

¹⁵ Ibid. p. 88.

¹⁶ Ibid, p. 88, 89.

A polícia era considerada inimiga na área, desse modo, o morador que chamasse a polícia seria considerado um traidor ou informante, podendo até ser expulso da comunidade pelo restante dos moradores¹⁷.

O poder jurídico também não era uma alternativa, pois juízes e advogados estão socialmente distantes das favelas, não entendem as reais necessidades e os anseios de grupos com realidade econômica tão distinta das suas, além dos valores dos serviços jurídicos, que são inviáveis para pessoas de baixa renda¹⁸.

Os tribunais também eram considerados um perigo quando se tratava dos barracos, tendo em vista os processos de remoção perpetrados pelo poder público.

Ademais, conforme os princípios de justiça daquela época, por aquelas pessoas estarem ocupando uma área ilegal, o Estado entendia que não deveria disponibilizar acesso aos serviços públicos, como o fornecimento de água e luz elétrica. Além da falta de respeito com os moradores, que tinham suas casas invadidas pela polícia sem qualquer autorização legal¹⁹.

¹⁷ Ibid, p. 89 - 94.

¹⁸ Ibid.

¹⁹ Ibid, p. 94.

Assim, pelas razões econômicas das pessoas que viviam na comunidade, o *status* de ilegalidade²⁰ e o bloqueamento ideológico que coexistiu criou uma situação de indisponibilidade ou inacessibilidade estrutural dos procedimentos oficiais estatais de ordenação e controle social²¹.

Com esse cenário de violência, a sociedade viu a necessidade de suprir a falta do poder estatal, passando da ordem contestada para a negociada. Nesse período, foi criada a associação dos moradores que exercia diversas funções, entre elas a ratificação e exigência dos contratos firmados entre os moradores e a resolução de conflitos sem emprego da violência²².

Conforme exposto, era possível, por intermédio da associação, a ratificação de relações jurídicas, isso é, as pessoas que queriam fazer algum tipo de contrato procuravam o presidente da associação e comunicavam seus interesses, e ele por sua vez perguntava acerca da natureza, o objeto que queriam dispor e a legitimidade desta relação. Assim o pacto era escrito e lido para ambas as partes e testemunhas, todos assinavam e o documento ficava arquivado na associação.

Quando se tratava de conflitos era enviada uma carta do demandante à associação, o presidente tomava ciência e interrogava o demandante com o intuito de saber

²⁰ Nas entrevistas apresentadas pelo sociólogo as pessoas diziam “Nós éramos e somos ilegais” a pessoa, a partir do momento que mora de forma ilegal, acha que o corpo dela é 100% ilegal, ela leva a ilegalidade da moradia por todo lugar que vai. Ibid, p. 91.

²¹ Ibid, p. 92.

²² Ibid, p. 88, 89.

a seriedade do conflito, a veracidade dos fatos e se seria possível ter um julgamento por parte da associação. Caso fosse, seria marcado uma reunião com o demandado, amigos, família e parentes para decisão do presidente²³. Tal conduta representa um exemplo da ordem imposta.

2.2. O desenvolvimento do pluralismo jurídico nos presídios e a formação do PCC

Até 1990 nas prisões paulistas o sistema predominante era o da ordem contestada²⁴, assim, quem possuía maior força física ditava as regras de forma arbitrária, os mais fortes se impunham pelo uso da violência dominando os grupos mais fracos. Essa ordem predominava antes das criações das organizações criminosas, haja vista não ter um poder central que comandasse aqueles presos, fazendo com que quem tivesse mais força mandasse nos demais²⁵.

Com o surgimento do PCC esse cenário da ordem contestada muda, isso porque o poder não é mais exercido individualmente e sim pela facção, que estabelece princípios e regras de conduta. A violência deixa de ser o único método utilizado. Há um assistencialismo e um discurso de solidariedade da união dos mais fracos contra a opressão do Estado. O PCC passa a atuar como um árbitro

²³ Ibid, p. 95.

²⁴ Vale ressaltar a irrelevância da análise da ordem aceita nos presídios, tendo em vista a violência ser uma marca das relações desses espaços.

²⁵ DIAS, Camila Caldeira Nunes. Op. cit., p. 88.

em todos os conflitos que ocorrem no local, gerando assim um cenário de ordem negociada dentro dos presídios, pois atua como um terceiro que resolve os conflitos e estipula as regras²⁶.

O período da ordem negociada é marcado por rebeliões e mortes, porque é uma ordem que está lutando pelo seu espaço, ainda está na fase de transição para seu reconhecimento²⁷.

O Massacre do Carandiru ocorrido em outubro de 1992, resultou no homicídio de 111 presos por policiais militares que tinham sido convocados para acabar com uma rebelião no pavilhão nove.²⁸ Essa violência por parte das autoridades de segurança que já vinha ocorrendo contra os presos foi um dos motivos que incentivam a posterior criação da facção com a ideia da necessidade de união dos detentos contra o “sistema”, assim como consta no artigo 13º do estatuto de fundação do grupo²⁹.

O primeiro comando da capital (PCC) surgiu em 1993 no anexo da casa de custódia de Taubaté por presos que foram transferidos do Carandiru depois do massacre de 1992³⁰. Esse presídio recebeu o apelido de “piranhão”,

²⁶ Ibid, p. 89.

²⁷ Ibid.

²⁸ Ibid, p. 91.

²⁹ Art.13 Temos que permanecer unidos e organizados para evitarmos que ocorra novamente um massacre semelhante ou pior ao ocorrido na Casa de Detenção em 02 de outubro de 1992, onde 111 presos foram covardemente assassinados, massacre este que jamais será esquecido na consciência da sociedade brasileira. Porque nós do Comando vamos mudar a prática carcerária, desumana, cheia de injustiças, opressão, torturas, massacres nas prisões.

³⁰ DIAS, Camila Caldeira Nunes. Op. cit., p. 86.

pois era o destino dos detentos indisciplinados que ficavam restritos a um regime de restrições maior, como limitação de visitas e do banho de sol³¹.

Diante dos problemas apresentados pelo sistema carcerário o PCC surgiu³², seus fundadores em agosto de 1993 teriam selado um acordo de sua fundação com o intuito de melhoria nas condições carcerárias,³³ declarando uma guerra contra aqueles que os torturavam³⁴.

Um dos fenômenos que contribuiu para o aumento do grupo e seu fortalecimento foi a desenvolvimento das políticas de encarceramento em massa³⁵. Com o desativamento do Carandiru em 2002, muitas unidades prisionais saíram da cidade de São Paulo e passaram em

³¹ O local era marcado pela crueldade e pela arbitrariedade com os presos, com histórias de espancamentos, além de torturas psicológicas e um severo regime de isolamento. TEIXEIRA, Alessandra. *Dispositivos de exceção e novas racionalidades do sistema punitivo: o surgimento do PCC e modelo RDD*. Perspectivas: revista de ciências sociais, v. 36, p. 175-208, 2009. p. 188.

³² O presídio de Taubaté foi palco de uma partida de futebol entre dois times, o Comando da Capital formado pelos presos transferidos do Carandiru e o Comando Caipira formado pelos presos locais. A partida foi marcada por uma briga que resultou em duas mortes dos integrantes do Comando Caipira fazendo com que os presos da capital criassem um pacto a fim de se proteger das retaliações que viriam, estipulando que “quem ofender um de nós ofenderá a todos – somos o time do PCC, os fundadores do primeiro comando da capital”. Ibid. p. 90.

³³ Após a chegada dos presos da capital ocorreu um protesto conhecido como “bateria”, com o intuito de diminuir as opressões e situações degradantes os presos batiam nas grades durante 24 horas, fazendo com que a vizinhança pedisse o desativamento do presídio. Ibid. p. 90.

³⁴ Ibid. p. 189.

³⁵ PORTAL CORREIO. *Número de presos no Brasil aumenta 900% em 30 anos*, diz pesquisa. 2020. Disponível em: <<https://portalcorreio.com.br/aumento-numero-de-presos-brasil/>>. Acesso em: 10 fev. 2023.

direção ao interior do Estado. A expansão do sistema prisional a partir da construção de novas unidades sem a contratação de servidores suficientes para o espaço teve como consequência o afastamento dos agentes penitenciários dos espaços de convivência dos presos, em especial, as celas e o pátio de sol. Assim, a gestão das prisões foi sendo compartilhada entre a administração prisional e os presos vinculados à facção³⁶.

Esse período de expansão foi marcado por mortes e muitos confrontos no sistema prisional, muitas rebeliões ocorriam e tinham como resultado a transferência das lideranças que eram muito importantes para a propagação da ideia da facção nas novas unidades, junto com o estatuto de dezesseis itens que tinha como objetivo principal a união entre os presos. Isso fez com que o PCC se espalhasse e em 2022, o Ministério Público estima que o PCC estabelece a autoridade em das 90% das prisões estaduais³⁷.

Nos presídios dominados pelo PCC houve um pacto de não agressão e de respeito entre a massa carcerária. Seus objetivos e regras de convivência estavam em um código disciplinar cuja sanção aplicada ao descumprimento seria a morte. Esse código tinha um conteúdo manifestamente “político” expresso pela denúncia da violência do sistema carcerário principalmente no anexo de Taubaté.

Porém, a organização criminosa não foi criada apenas para conter essa repressão e violência que os

³⁶ DIAS, Camila Nunes; MANZO, Bruno Paes. *PCC, sistema prisional e gestão do novo mundo do crime no Brasil*. São Paulo: Revista Brasil segurança pública, v. 11, n.2, Ago/ Set 2017, p. 10 - 29. p. 15.

³⁷ Ibid. p. 16.

presídios praticavam, ela possuía outras finalidades como a promoção de atividades criminosas dentro e fora do sistema com o objetivo do lucro e enriquecimento de seus membros, a expansão e consolidação de seu sistema nos presídios faziam com que os presos que não se juntassem a eles sofressem opressões, que em teoria o PCC lutaria contra³⁸.

Esse grupo a partir de então passou a se expandir continuamente, primeiramente dominando a maior parte das prisões paulistas e logo em seguida controlando outro espaço esquecido pelo Estado, os bairros e comunidades pobres da região metropolitana de São Paulo³⁹.

Com o avanço, a facção passou a exercer os seus poderes legislativos, judiciários e executivos dentro e fora dos presídios, gerando assim um controle, fazendo com que os ocupantes dos presídios e das favelas, independente de participarem ou não da organização, devessem se reportar ao comando para pedir justiça, favores ou resolução de conflitos⁴⁰.

O PCC traz à população que é excluída pelo Estado uma regulação social extraoficial e um apoio que muitas vezes não possuíam, deixando-as amparadas quando tiverem em uma condição de conflito⁴¹.

A consolidação do PCC como instância reguladora foi criada ao longo dos anos, com a eliminação de grupos rivais, a demonstração simbólica de poder e a capacidade

³⁸ Ibid. p. 19.

³⁹ DIAS, Camila Caldeira Nunes. Op. cit., p. 86.

⁴⁰ Ibid. p. 86.

⁴¹ Ibid p. 103.

de utilização de força física de forma cruel, assim ao longo da década de 1990 foram presenciados muitos espetáculos de horror praticados por essa organização⁴².

No início dos anos 2000 a organização criminosa começou a se organizar para fora dos presídios. Os celulares sendo popularizados foram um instrumento importante para a comunicação entre as lideranças dentro e fora dos presídios, fazendo com que as prisões virassem escritórios do crime para a ampliação do seu poderio do lado de fora⁴³.

O PCC criou um poder horizontal e descentralizado, dois escalões foram divididos em células de comando chamadas de sintonias, sendo distribuídas por pontos territoriais estratégicos do Estado de São Paulo, para cumprir as duas funções principais. A primeira função é a da disciplina, para a preservação da estabilidade local, tendo uma boa relação com as autoridades e comunidades, e a segunda função é a financeira que organiza o comércio de drogas. Com essa nova liderança os homicídios são proibidos, só podendo ocorrer com autorização e mediação dos integrantes do PCC. As mediações são chamadas também de “debates” ou “tribunais do crime”⁴⁴.

Com o monopólio do tráfico de drogas e o controle estabelecido nos presídios São Paulo apresenta uma redução nos dados de violência⁴⁵. Assim, o PCC acaba

⁴² Ibid p. 99.

⁴³ DIAS, Camila Nunes; MANZO, Bruno Paes. Op. cit. p. 16.

⁴⁴ Ibid p. 17.

⁴⁵ BIDERMAN, Ciro; DE MELLO, João M. P. de Mello; DE LIMA, Renato S.; SCHNEIDER, Alexandre. Pax Monopolista and Crime: The Case of the Emergence of the Primeiro Comando da Capital in São

com as gangues e guerras locais, instituindo uma ordem imposta, que é mais concreta com regras e tribunais estabelecidos e sem grandes brigas ou rebeliões.

Um momento importante de transição para a ordem imposta ocorreu com os eventos de 2006⁴⁶ - foram demonstrações de um poder consolidado, grande demais para ser desarticulado pelas políticas predominantemente repressivas de segurança pública até então implementadas. Assim, o Estado paulista, foi obrigado a reconhecer e compartilhar o poder, mesmo que tacitamente⁴⁷, em seus presídios e periferias.

3. O Estado Punitivo como fio condutor entre as favelas e os presídios

O presente capítulo abordará a ligação das favelas com os presídios a partir da lógica do Estado Punitivo, marcado pela predominância de políticas públicas repressivas destinadas aos grupos que foram marginalizados pelo próprio Estado.

Favela é o nome que se dá ao conjunto de moradias precárias de uma população economicamente desfavorecida que passa a ocupar locais que recebem

Paulo. *Journal of Quantitative Criminology*, v. 35, p. 573-605, 2018.

⁴⁶ JOZINO, Josmar. *Após ataques de maio de 2006, PCC se estruturou como organização mafiosa*. uol, 2022. Disponível em: <<https://noticias.uol.com.br/colunas/josmar-jozino/2022/05/12/apos-ataques-de-maio-de-2006-pcc-se-estruturou-como-organizacao-mafiosa.htm>>. Acesso em: 14 fev. 2023.

⁴⁷ G1. *Depoimento mostra que governo fez acordo com facção em 2006*, diz jornal. 2015. Disponível em: <<https://g1.globo.com/sao-paulo/noticia/2015/07/depoimento-mostra-que-governo-fez-acordo-com-facao-em-2006-diz-jornal.html>>. Acesso em: 13 fev. 2023.

pouca atenção do Estado. São espaços com uma baixa infraestrutura, sem acesso a diversos serviços que deveriam ser prestados pelo Estado, como o de saneamento básico, áreas de lazer, cultura entre outros⁴⁸.

No Brasil este processo se iniciou após a abolição da escravidão fazendo com que os libertos, que não tinham condição financeira e eram vítimas do racismo, se afastassem das cidades e passassem a ocupar áreas arredores, geralmente zonas naturalmente instáveis e que não possuíam valor para o mercado imobiliário⁴⁹.

Além deste fato histórico, as favelas no Brasil surgiram também em decorrência de um processo acelerado de urbanização e industrialização, levando as pessoas da área rural para a área urbana sem que existisse uma infraestrutura adequada nas cidades para receber essa população, assim, como essas pessoas não tinham condições financeiras passaram a ocupar essas zonas por meio de construções irregulares, em volta dos grandes centros comerciais⁵⁰.

No Brasil, a desigualdade social é uma das principais estruturantes das relações entre os sujeitos⁵¹. Ela pode ser percebida pela segregação espacial já que as classes marginalizadas ficam com a parte menos desenvolvida

⁴⁸ ALVITO, Marco; ZALUAR, Alba (Org.). *Um século de Favela*. Rio de Janeiro: Vozes, 1998. p. 7.

⁴⁹ CASTILHO, Juliana Vargas. *A favelização do espaço urbano em São Paulo. Estudo de caso: Heliópolis e Paraisópolis*. São Paulo: Universidade de São Paulo. Faculdade de arquitetura e urbanismo, 2013 p. 34.

⁵⁰ Ibid. p. 35-36.

⁵¹ SANTOS, Milton. *Manual de Geografia Urbana*. 3. ed. São Paulo: EdUSP: 2012. p. 192-193.

das cidades, sem acesso aos direitos de cidadania, e para as classes ricas são destinados os territórios mais bem localizados, com uma infraestrutura de qualidade, saneamento básico, energia, educação, comércio, saúde e uma grande estruturação de serviços públicos e privados⁵². Essa exclusão das garantias dos direitos de cidadania estruturada pelo local de moradia reduz a capacidade de inserção social e aumenta o estigma discriminatório dos ditos “favelados”, dentro desse contexto são construídos os perfis dos sujeitos prontos para o arbítrio da seletividade punitiva⁵³.

O direito penal que deveria tutelar os bens jurídicos tidos como importantes a todos membros de uma sociedade⁵⁴, acaba funcionando como instrumento de controle social de uma classe sob a outra⁵⁵.

Nesse sentido, o sistema penal nacional escolhe entre sua clientela os mais pobres. De acordo com essa forma de pensar, “a preocupação maior sempre foi com a proteção da propriedade privada e dos interesses *lato sensu* das camadas dominantes, [...] o Código Penal

⁵² VILLAÇA, Flávio. *Espaço intra-urbano no Brasil*. São Paulo: studio Nobel: FAPESP: Lincoln Institute, 2001. p. 142.

⁵³ NEGRI, André del. *A divisão do espaço urbano*. Belo Horizonte. Fórum, 2012. p. 65-66.

⁵⁴ ZAFFARONI, Eugenio Raul; PIERANGELI, Jose Henrique. *Manual de direito penal brasileiro*. 4. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2004. p. 68.

⁵⁵ BATISTA, Nilo. *Introdução crítica ao direito penal brasileiro*. 11 ed. Rio de Janeiro: Revan, 2007.

apontou efetivamente para o andar de baixo”⁵⁶, gerando assim o hiperencarceramento das classes “perigosas”⁵⁷ e criminalizando a pobreza⁵⁸.

Conclusão

A segregação social é uma das condições para o desenvolvimento econômico dos países colonizados, em especial o Brasil, que mesmo após a independência nunca tratou todos os seus habitantes como iguais, garantindo a cidadania apenas às classes que podem ser absorvidas pelo mercado, marginalizando e prendendo grupos que precisaram desenvolver regras próprias, até mesmo para moradia, nesse território hostil à sua presença.

Para a conclusão do presente estudo serão apresentados os dados relacionados à taxa de aprisionamento no Brasil, que apontam o número de pessoas presas a cada cem mil habitantes, assim sendo em 1992 o Brasil possuía 73 pessoas presas a cada 100.000 habitantes, em 2002 esse número já tinha quase dobrado, chegando a 137, em 2012 o número quase dobrou novamente, chegando a 283, por fim, em 2022 esse número era de 310⁵⁹.

⁵⁶ STRECK, Lenio Luiz. *Crime e sociedade estamental no Brasil: De como la ley es como la serpiente; solo pica a los descaltos*. São Leopoldo: Cadernos IHU ideais, 2012. p. 8.

⁵⁷ MACHADO, Marta; FREITAS, Felipe; PEREIRA, Saylon; PIMENTEL, Amanda; FERREIRA, Luã; SOUZA, Mayara; TAVARES, Camila; DRUMMOND, Julia; KEESE, Pedro. Disponível em: <<https://pp.nexojornal.com.br/glossario/Sistema-de-justi%C3%A7a-criminal-e-quest%C3%A3o-racial>>. Acesso em: 09 abr. 2023.

⁵⁸ WACQUANT, Loic. *Punir os Pobres. A nova gestão de miséria nos Estados Unidos*. 3. ed. Rio de Janeiro: Revan, 2003. p. 112-115.

⁵⁹ Taxa de aprisionamento nacional de acordo com a secretaria Nacio-

Conforme os dados e as teorias acima expostos, o recrudescimento penal e o encarceramento em massa, além de seletivos e discriminatórios, não são instrumentos hábeis para redução dos índices de criminalidade, pelo contrário, eles são elementos propulsores daquilo que tentam combater.

Diante do cenário apresentado, se faz necessária a revisão dos saberes das políticas públicas destinadas à redução da criminalidade até então utilizadas, reduzindo o foco punitivista e direcionando esforços para construção de uma sociedade mais justa e inclusiva.

Referências Bibliográficas

ALVITO, M.; ZALUAR, A. *Um Século de Favela*. Rio de Janeiro: Vozes, 1998.

BATISTA, Nilo. *Introdução crítica ao direito penal brasileiro*. 11. ed. Rio de Janeiro: Revan. 2007.

BIDERMAN, Ciro. et al. *Pax Monopolista and Crime: The Case of the Emergence of the Primeiro Comando da Capital in São Paulo*. JOURNAL OF QUANTITATIVE CRIMINOLOGY, v. 35, 2018. p. 573-605.

CASTILHO, Juliana Vargas. *A favelização do espaço urbano em São Paulo. Estudo de caso: Heliópolis e Paraisópolis*. São Paulo: Universidade de São Paulo. Faculdade de arquitetura e urbanismo, 2013.

nal de Políticas Penais. Disponível em: <<https://app.powerbi.com/view?r=eyJrIjoibWQ0ODM1OTQtMmQ2Ny00M2IyLTk4YmUtMTdhYzI4N2ExMWM3IiwidCI6ImViMDkwNDIwLTQ0NGMtNDNmNy05MWYyLTRiOGRhNmJmZThlMSJ9>>. Acesso em: 05 fev. 2023.

CASTRO, Marcus Faro. *Manual de sociologia jurídica*. São Paulo: Saraiva, 2013.

DIAS, Camila Caldeira Nunes. Ocupando as brechas do direito formal: O PCC como instância alternativa de resolução de conflitos. *Dilemas: revista de estudos de conflito e controle social*, v.2, n.4, 2009. p. 83 – 106.

DIAS, Camila Nunes; MANSO, Bruno Paes. PCC, sistema prisional e gestão do novo mundo do crime no Brasil. São Paulo: Revista Brasil segurança pública, v. 11, n.2, p. 10-29, Ago/ Set 2017.

LOPES, Júlio César; WOLKMER, Antônio Carlos. Pluralismo jurídico e contra hegemonia dos povos remanescentes de quilombos. *Revista Culturas Jurídicas*, v. 7, p. 163-188, 2010.

NEGRI, Andre Del. *A divisão do espaço urbano*. Belo Horizonte: Fórum, 2021.

ROULAND, Norbert. *L'Anthropologie juridique (Que-sais-je?)*. Paris: PUF, 1995.

SANTOS, Boaventura de Souza. Notas sobre a história jurídico-social de Pasárgada. In: SOUTO, Cláudio e FALCÃO, Joaquim (orgs.). *Sociologia e direito: textos básicos para a disciplina de sociologia jurídica*. 2 ed. São Paulo, Pioneira, 1999.

SANTOS, Milton. *Manual de Geografia Urbana*. 3ª ed. ed. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2012.

STRECK, Lenio Luiz. *Crime e sociedade estamental no Brasil: De como la ley es como la serpiente; solo pica a los descalzos*. São Leopoldo: Cadernos IHU ideais, 2012.

TEIXEIRA, Alessandra. *Dispositivos de exceção e novas racionalidades do sistema punitivo: o surgimento do PCC e modelo RDD*. São Paulo: Perspectivas, v. 36, 2009. p. 175-208.

VILLAÇA, Flávio. *Espaço intra-urbano no Brasil*. São Paulo: Studio Nobel: FAPESP: Lincoln Institute, 2001.

WACQUANT, Loic. *Punir os Pobres. A nova gestão de miséria nos Estados Unidos*. 3ª ed. ed. Rio de Janeiro: Revan, 2003.

WOLKMER, Antônio Carlos; VERAS NETO, Francisco Quintanilha; LIXA, Ivone Fernandes Morcilo. *Pluralismo jurídico: os novos caminhos da contemporaneidade*. 2ª. ed. São Paulo: 2013.

ZAFFARONI, Eugenio Raul; PIERANGELI, Jose Henrique. *Manual de direito penal brasileiro*. 4ª. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2004.

Direitos Humanos e Cidadania Digital, Aplicados ao Cenário Eleitoral Brasileiro de 2018

Aurora Vitória Rodrigues Sotelo*

Gabriela Soldano Garcez**

Angela Limongi Alvarenga Alves***

Introdução

Ao analisar a evolução histórica da sociedade, é possível ver o quanto a tecnologia se inseriu no dia a dia, principalmente com o advento da internet. Acessar informações se tornou algo muito mais fácil e rápido, bem como produzir novos conteúdos e dados nos mais diversos âmbitos.

Acreditava-se que existiria facilitação na troca de experiências entre os indivíduos e essa seria uma forma de consolidação da democracia, tendo em mente que pessoas com visões diferentes teriam a oportunidade de debater de forma coesa seus pontos de vista. Contudo, pelas redes sociais serem plataformas de rápida produção e reprodução, esse foi um método de fácil divulgação

* Advogada. Bacharel em Direito pela Universidade Católica de Santos, onde realizou Iniciação Científica.

** Professora do Programa de Pós-Graduação Stricto Sensu (Mestrado e Doutorado) em Direito na Universidade Católica de Santos. Vice coordenadora da Cátedra Sérgio Vieira de Mello e do Grupo de Pesquisa “Direitos Humanos e Vulnerabilidades”, ambos na Universidade Católica de Santos. Pós-doutora pela Universidade Santiago de Compostela (Espanha) e pela Universidade de Coimbra (Portugal).

*** Professora do Programa de Pós-Graduação Stricto Sensu (Mestrado e Doutorado) em Direito da Universidade Católica de Santos. Livre-Docente, Doutora e Pós-doutora em Direito pela Universidade de São Paulo (USP). *Visiting Research* na Universidade de Durham (Reino Unido).

das *fake news*, sendo essa a grande diferença de um meio de informação confiável, como os jornais, que tem a responsabilidade de verificar toda e qualquer informação antes de divulgá-la.

A internet trouxe aos indivíduos uma falsa sensação de participação democrática, onde pessoas, que estavam a margem, sentem que têm algum tipo de voz. Entretanto, elas escolhem conviver apenas com pessoas que possuem os mesmos ideais que elas, inserindo-se em “filtros-bolha”. No entanto, o grande pilar da democracia é o debate, que não vem ocorrendo da forma como deveria, pelo fato das pessoas se restringirem a conviver apenas com grupos que partilham das mesmas ideias, o que corrobora para o fortalecimento de discursos extremistas, e principalmente antidemocráticos.

Diante do exposto, o capítulo tem como objetivo levantar questões de como as redes sociais estão afetando o dia a dia dos indivíduos e se elas realmente conseguem influenciar diretamente uma eleição presidencial. Para responder esses questionamentos, foi realizado um estudo de caso com base nas eleições presidências brasileiras de 2018, para, ao final, questionar como está a aplicabilidade dos Direitos Humanos e como ocorre a cidadania digital.

1. Cidadania Digital

Com o surgimento da tecnologia, a comunicação entre as pessoas se facilitou, vez que as redes digitais permitem uma divulgação de informações de maneira mais prática e rápida em qualquer parte do globo. Surgiu o fenômeno que hoje é apresentado como globalização.

Podemos definir globalização como um processo que tem conduzido ao condicionamento crescente das políticas econômicas nacionais pela esfera mega econômica, ao mesmo tempo que se adensam as relações de interdependência, dominação e dependência entre os atores internacionais e nacionais, incluindo os próprios governos nacionais que procuram pôr em prática as suas estratégias no mercado global¹.

Em virtude desse fenômeno, alguns autores acreditaram que, a forma de governo democrática seria melhor consolidada, onde as plataformas digitais seriam as “ágoras”, onde o povo poderia expressar sua opinião livremente, o que geraria debates saudáveis, como acontecia na Grécia Antiga². Contudo, autores, como Bobbio³, traziam à luz questões como um excesso de participação com o avanço das tecnologias, que possibilitavam ao Estado um maior controle dos indivíduos.

As questões citadas são uma realidade, visto que a tecnologia permite um alargamento da democracia e a participação daqueles que se encontravam às margens. Morais⁴ traz a exemplo disso a inserção das urnas

¹ CAMPOS, L.; CANAVEZES, S. *Introdução à globalização*. Lisboa: Instituto Bento Jesus Caraça, 2007. Disponível em: <<https://dspace.uevora.pt/rdpc/handle/10174/2468>>. Acesso em: 07 mar. 2023.

² MORAIS, J. L. B.; FESTUGATTO, A. M. F. *A democracia desinformada: eleições e fake news*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2021.

³ BOBBIO, N. *O futuro da democracia: uma defesa das regras do jogo*. São Paulo: Paz e Terra, 1997.

⁴ MORAIS, J. L. B.; FESTUGATTO, A. M. F. Op. cit.

eletrônicas nos processos eleitorais, assim como o uso das redes sociais como *ágora* virtual, assim nascendo o conceito de ciberdemocracia.

Contudo, dessa versão utópica de ciberdemocracia, a sociedade seguiu para uma *fake* democracia⁵, que consiste em fazer com que os indivíduos acreditem que estão realmente exercendo seus direitos democráticos nas plataformas virtuais, quando em realidade estão apenas sendo manipulados pelos algoritmos.

Junto a essas novas tecnologias, surgiram as redes sociais, que em um primeiro olhar soam inofensivas, contudo, após uma análise mais aprofundada, percebe-se a sua grande influência nos indivíduos. A exemplo disso tem-se o Twitter, plataforma de interação social por meio de pequenos posts, que não passa de 280 caracteres, que é hoje considerada a maior responsável pelo resultado das eleições presidenciais dos Estados Unidos de 2016, que elegeu Donald J. Trump presidente⁶.

As redes sociais tomaram proporções colossais de influência, principalmente nas questões políticas. Tanto é realidade que isso se comprova no fato de ter sido necessário designar um procurador especial para que fosse realizada uma força especial integrada por agentes do FBI e promotores com o intuito de investigar *bots* (robôs) no Twitter e no Facebook, que abarrotaram as plataformas digitais com manchetes que impulsionaram a candidatura de Trump⁷.

⁵ Ibid.

⁶ TUCKER, J. A.; THEOCHARIS, Y.; ROBERTS, M. E.; BARBERÁ, P. Da libertação à desordem: redes sociais e democracia. *Journal of Democracy*, v. 7, n. 1, p. 89-107, 2018.

⁷ Ibid.

Contudo, recentes preocupações surgiram quanto a possibilidade de movimentos extremistas se utilizarem da livre comunicação na plataforma online com o intuito de arruinar a democracia. Sendo assim, após as eleições americanas de 2016 foi pedido uma maior regulação da internet, até mesmo por lideranças democráticas⁸.

Nesse viés, nota-se a dura dualidade existente nas redes sociais e as consequências que trazem à democracia. A primeira traz a possibilidade de dar voz àqueles que se encontram as margens da sociedade. Já em segundo plano tem-se o fato de uma democracia ser substituída por censura e exclusão. Sendo assim, o cerne da questão paira não sobre o fato de a liberdade de informação online ser um princípio diretamente ligado à existência da democracia, mas sim ao fato de que as redes sociais poderem ser usadas tanto para consolidação dessa democracia quanto para uma desconsolidação⁹. Em realidade, as plataformas sociais viraram um meio de embate político por influência, que nem sempre se caracterizam pelo seu viés liberal ou democrático.

Com isso, a web modificou a interação entre os indivíduos, bem como a forma como são consumidos os conteúdos. O povo não apenas consome as matérias, mas também as produz. Hoje essa estrutura não é mais de “um para muitos”, mas sim de “muitos para muitos”. Portanto, as redes sociais têm um grande papel dentro e fora da web

⁸ Ibid.

⁹ FOA, R. S.; MOUNK, Y. Os sinais de desconsolidação. *Journal of Democracy*, v. 6, n. 1, p. 1-16, 2017.

uma vez que cerca de dois bilhões de pessoas utilizam essas plataformas, que estão se tornando a principal fonte de consumo de notícias¹⁰.

Encontra-se, portanto, uma questão de alerta. Com essa nova plataforma e a disseminação de “muitos para muitos” a verificação das informações permitiu que falsas notícias fossem compartilhadas, classificando o que hoje é conhecido como disseminação de *fake news*.

Para este termo, adotaremos uma definição específica, a qual, já de antemão, nos dá a garantia de não incorrer no erro de confundir notícias falsas não intencionais com o tipo de fake news que pretendemos abordar neste trabalho. Podemos concluir que as fake news são notícias comprovadamente falsas, comunicadas com a possibilidade de enganar os receptores de maneiras diversas. Ou seja, a utilização de fake news será, dentro desta definição específica, sempre um instrumento. Pensando nesta questão, o jornalista Lins da Silva propôs a tradução do termo em português como “notícias fraudulentas”, almejando, justamente, descolar do termo os casos de notícias falsas não intencionais. Ainda que em alguns casos esse fato não seja explícito, as fake news são produzidas para

¹⁰ TUCKER, J. A.; THEOCHARIS, Y.; ROBERTS, M. E.; BARBERÁ, P. Op. cit.

fins diversos. É importante, neste momento, destacar a palavra “produzidas”. Diferente das notícias falsas não intencionais, produzem-se fake news intentando desarmonia e conflitos entre pessoas e grupos. Ademais, uma vez que esse tipo de notícia é disseminado, é pouco provável que se reverta todo dano causado¹¹.

Nota-se, então, uma necessidade de combate desse instrumento. Entretanto, existem três fatores que dificultam seu embate: (1) a dificuldade em diferenciar uma notícia verídica e de uma fraudulenta, porque as *fake news* geralmente se utilizam de notícias parcialmente verdadeiras, confusão de datas, denominação parecida com de institutos que possuem credibilidade, entre outros fatores; (2) o embaraço para chegar à fonte original da notícia disseminada, que, por muitas vezes, tem como identidade computadores protegidos para administração de contas falsas; (3) as plataformas que estão sendo utilizadas para propagação dessas *fake news*¹².

Contudo, a propagação de *fake news* possui um serviço a seu favor, sendo esses os algoritmos, bem como a aplicação de filtros-bolha aliados a era da pós-verdade.¹³

¹¹ CALDAS, C. O. L.; CALDAS, P. N. L. Estado, democracia e tecnologia: conflitos políticos e vulnerabilidade no contexto do big-data, das fake news e das shitstorms. *Perspectivas em Ciência da Informação*, v. 24, n. 2, p. 196-220, 2019.

¹² Ibid, p. 209.

¹³ CALDAS, C. O. L.; CALDAS, P. N. L. Op. cit.

Em sua forma pura, o conceito de algoritmo é definido como “uma sequência de processos que, a partir de dados conhecidos, leva à solução de um determinado problema”¹⁴. Em outras palavras, o algoritmo é uma “receita de bolo” onde o computador lê as instruções e as segue passo a passo. Entretanto, quando se trata de inteligência artificial, essa já possui uma forma de discernimento maior do que uma simples “receita de bolo”. Os algoritmos se utilizam de *big data* como matéria prima para tomada de decisões, que nada mais é do que uma imensa quantidade de dados disponíveis nas redes por meio das quais, havendo o devido processamento, serão utilizadas como orientações e parâmetros para o processamento desse algoritmo¹⁵.

Essas informações processadas pelos algoritmos com a utilização de *big data* muitas vezes tornam-se dados economicamente úteis para as plataformas digitais. A utilização desses algoritmos não é clara, não existem especificações de como esses funcionam. Apenas seus desenvolvedores entendem o *modus operandi*¹⁶. Com isso, Deibert¹⁷ aponta três verdades sobre as redes sociais: o fato de as plataformas digitais serem um negócio baseado na vigilância profunda dos dados pessoais do usuário; a questão de os indivíduos autorizarem de maneira

¹⁴ FRAZÃO, A. *Algoritmo e inteligência artificial*. Jota, 2018. Disponível em: <<https://www.jota.info/opiniao-e-analise/columnas/constituicao-empresa-e-mercado/algoritmos-e-inteligencia-artificial-15052018>>. Acesso em: 7 mar. 2023.

¹⁵ Ibid.

¹⁶ Ibid.

¹⁷ DEIBERT, R. J. Três duras verdades sobre as redes sociais. *Journal of Democracy*, v. 8, n. 1, p. 27-49, 2019.

desenfreada a utilização desses dados; e, a vigilância é uma das ferramentas mais oportuna para a construção de um Estado autoritarista.

Isso porque, as redes sociais tentam passar aos usuários que a utilização de seus dados é para um “bem maior”¹⁸. Captação desses dados por meio dos algoritmos está diretamente ligada com o capitalismo de vigilância, que tem como escopo arrecadar o maior número de informações dos usuários para que assim se revelem hábitos, pensamentos, relações sociais e até mesmo padrão de sono¹⁹.

Frente a essa coleta de dados, existem empresas trabalhando no ramo da análise, que após são vendidos a anunciantes²⁰.

Torna-se evidente que a democracia política, limitada ao Estado-nação, tem se demonstrado insuficiente para proteger os indivíduos contra o despotismo dos poderes privados [...] O risco para a democracia, nesse caso, está relacionado ao fato de que tais tecnologias tornam visível uma quantidade maior de dados das pessoas e, ao mesmo tempo, não oferecem *accountability*²¹.

¹⁸ Ibid, p. 29.

¹⁹ Ibid, p. 30.

²⁰ Ibid.

²¹ MENEZES NETO, E. J. de; MORAIS, J. L. B. de; ALVES, F. G.; GO-MES, I. da S. Accountability, transparência e assimetria das relações de visibilidade virtuais: análise dos aspectos antidemocráticos das novas tecnologias da informação e comunicação a partir da ideia de filtro bolha. *Direito, Estado e Sociedade*, n. 53, p. 62-87, 2018.

Outro ponto a ser analisado é a questão da democracia algorítmica, principalmente quando a tecnologia, ao invés de promover um novo *modus operandi* para o exercício da democracia, se utiliza da mesma para corromper os processos tradicionais, como por exemplo quando políticos se utilizam das plataformas digitais para disseminação de *fake news* por meio de milícias digitais²².

Considera-se, portanto, cidadania digital a participação pública e social possibilitada por meio do avanço das tecnologias, visto que a tecnologia permite um alargamento da democracia e a participação daqueles que, anteriormente, se encontravam às margens (tome-se, como exemplo, a inserção das urnas eletrônicas nos processos eleitorais, assim como o uso das redes sociais como uma verdadeira “ágora”)²³.

Demonstra-se, então, uma relação entre os conceitos apresentados quanto à *fake news*, cidadania digital, democracia e o uso dos algoritmos. Todos estão diretamente ligados e trazendo consequências à democracia, tanto no âmbito virtual quanto no real.

2. Ferramental teórico de análise

A fim de compreender melhor o cenário político brasileiro de 2018, faz-se necessário lançar mão de conceitos e práticas comuns na análise metodológica de

²² LÔBO, E.; MORAIS, J. L. B. de; NEMER, D. Democracia algorítmica: o futuro da democracia e o combate às milícias digitais no Brasil. *Revista Culturas Jurídicas*, v. 7, n. 17, p. 255-271, 2020.

²³ MORAIS, J. L. B.; FESTUGATTO, A. M. F. Op. cit.

interações entre indivíduos, grupos ou entidades. Para tanto, o presente capítulo faz uso do conceito da “teoria de grafos”, “pós-verdade” e “filtros bolha” na tentativa de explicar os fenômenos notados durante as eleições presidenciais de 2018.

2.1. Teoria de Grafos

Ao descrever uma rede, pode-se dizer que essa consiste na ilustração da relação entre elementos de certos conjuntos. Os elementos são o que chamam de nós ou vértices, já a sua relação é denominada arestas ou ligações. Esses nós podem ser instituições, grupos, indivíduos e qualquer outra entidade que participe de alguma forma de uma determinada rede. As arestas, por sua vez, são as diversas maneiras que essas entidades podem interagir entre si²⁴.

Assim, os grafos são uma eficiente representação da rede estudada.

A tabela 1 relaciona alguns tipos de redes facilmente notadas no mundo real.

²⁴ Ibid.

Tabela 1: Exemplos de redes observadas no mundo real

Natureza da rede	Nós	Arestas
Cadeia alimentar	Espécies	Interações do tipo presa-predador
Sistema financeiro	Bancos	T r a n s a ç ã o e s financeiras
Rede de sinônimos	Palavras	Significados similares
Árvore genealógica	Parentes	Relações de parentesco
Rede de amizades	Amigos	Relações afetivas
Relação jurídica	Partes do contrato	Contrato (de casamento, compra e venda, etc.)
Rede social virtual (Twitter)	Contas de usuário	Interações entre as contas (curtida, comentário, etc.)

Fonte: FUKUYAMA, F. Tornando a internet segura para a democracia. *Journal of Democracy*, v. 10, n. 1, p. 83-95, 2021.

Como demonstrado na tabela acima, a teoria de grafos pode ser aplicada em diversas situações. A exemplo do exposto, observa-se a relação jurídica, onde as partes seriam os nós e as arestas seriam um contrato de qualquer natureza (compra e venda, parceria etc.). Já em uma perspectiva mais ampla, pode-se citar a rede social

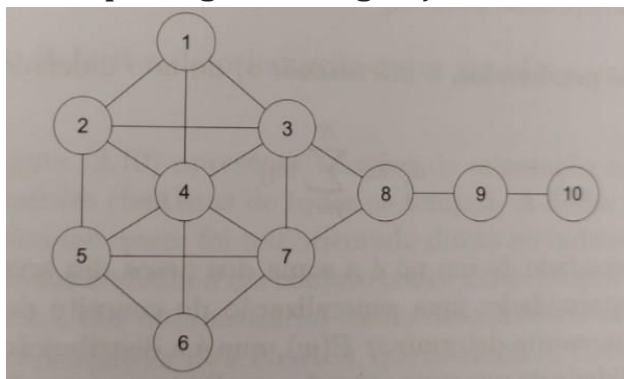
Twitter, onde os nós são as contas de usuários e as arestas são as interações entre essas contas por meio de curtidas, comentários e compartilhamentos.

Ainda se valendo das características de qualquer grafo, os nós possuem graus, sendo um número que irá representar quantas arestas ele possui, isto é, quantas interações ele acumula naquela rede, naquele instante de tempo. Isso é muito importante para verificar o quão influente aquele nó se tornou, se ele é um nó mais central ou mais periférico, ou se ele é responsável por filtrar o acesso a determinado conteúdo.

Um exemplo disso seria a regulação da mídia, onde um órgão, geralmente designado pelo Estado, cerceia e escolhe quais informações os habitantes podem ter acesso; nesse contexto, esse órgão seria um nó com grau elevado, pois tem interação com todos os outros nós da rede.

A Figura 1 ilustra um grafo que poderia simbolizar esse tipo de rede, onde o nós dez seria o Estado, o nó nove seria a mídia, o nó oito seria o órgão regulador e o restante seria a população. Percebe-se que, para a população ter acesso à informação da mídia (nó nove), obrigatoriamente a informação deve fluir pelo órgão regulador, que é o nó oito, agindo como um filtro.

Figura 1: Exemplo de grafo de regulação de mídia



Fonte: FUKUYAMA, F. Tornando a internet segura para a democracia. *Journal of Democracy*, v. 10, n. 1, p. 83-95, 2021.

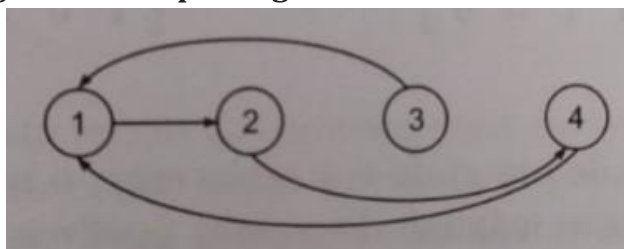
Quando analisada a topologia do grafo, podem-se ter dois tipos: direcionados e não direcionados. No primeiro, os nós interagem uns com os outros de forma unilateral, o que quer dizer que um deles irá realizar a ação, enquanto que o outro apenas a receberá. Um exemplo disso é uma rede social virtual, onde uma conta pode seguir a outra, mas não necessariamente a segue de volta. Nesse caso, por se tratar de um grafo direcionado, percebe-se a existência de dois graus, um de entrada e um de saída. O grau de entrada de uma conta pode ser quantas pessoas a seguem, enquanto que o grau de saída seria quantas contas ou pessoas ela segue²⁵.

É fácil notar, portanto, que uma celebridade possui um grau de entrada bastante elevado frente ao seu grau de saída, pois é seguida por muitas pessoas, mas não as

²⁵ Ibid.

segue de volta. A Figura 2 ilustra essa topologia, onde o nó um interage com o nó dois, o nó dois interage apenas com o nó quatro; fica evidente que o nó um tem um grau de entrada que vale dois, enquanto que seu grau de saída vale um. Já o nó três interage apenas com o nó um (grau de saída igual a um), mas ninguém interage com ele (grau de entrada igual a zero), e assim por diante.

Figura 2: Exemplo de grafo direcionado

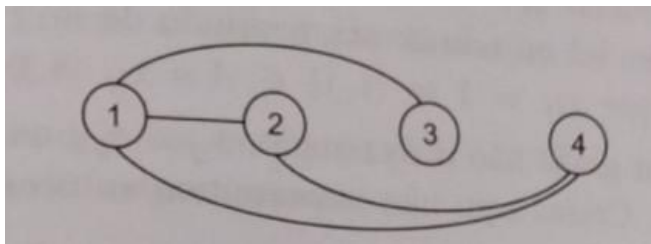


Fonte: FUKUYAMA, F. Tornando a internet segura para a democracia. *Journal of Democracy*, v. 10, n. 1, p. 83-95, 2021.

Já no caso de um grafo não direcionado, existe apenas um grau, que simboliza quantas interações bilaterais existem. Agora, esse tipo de grafo simboliza melhor uma relação contratual entre duas empresas, pois ambas se valem e gozam de seus benefícios de comum acordo, diferentemente de uma ação tomada exclusivamente por um nó isolado. A Figura 3 ilustra esse tipo de rede, onde o nó três continua interagindo com o nó um, mas agora o nó um interage reciprocamente com ele.

²⁶ Ibid.

Figura 3: Exemplo de grafo não direcionado



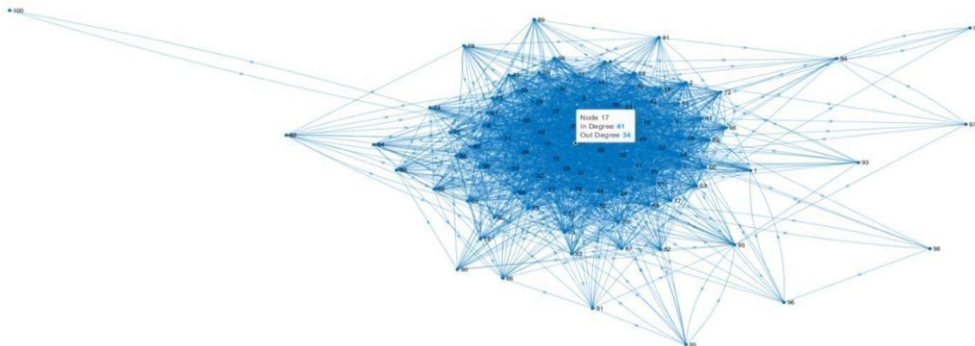
Fonte: FUKUYAMA, F. Tornando a internet segura para a democracia. *Journal of Democracy*, v. 10, n. 1, p. 83-95, 2021.

A análise é rápida e clara quando os grafos possuem poucos nós, como as relações contratuais entre empresas. Para analisar redes do mundo real, é comum trabalhar com redes massivas e densamente ocupadas.

A Figura 4 ilustra um grafo direcionado de 100 nós, podendo simbolizar uma vila, prédio ou condomínio. Percebe-se que já com esse número de nós, que representa uma parcela infinitesimal de uma rede massiva, como o Twitter, a análise não é tão rápida, quanto nos grafos das Figuras 1 e 2. Nesse caso, verifica-se uma periferia com alguns nós e então uma região central, mais densamente ocupada e detendo a maior parte das interações da rede, tanto de entrada quanto de saída. Tal qual acontece com o mundo real, as informações são mais facilmente acessadas por aqueles que residem na região central, pois o fluxo de informação é mais fácil entre os nós da rede, seja em reportagens, noticiários, ou mesmo acesso à internet e ferramentas de busca, como o Google²⁷.

²⁷ FISH, B.; BASHARDOUST, A.; BOYD, D.; FRIEDLER, S.; SCHEIDEGGER, C.; VENKATASUBRAMANIAN, S. *Gaps in Information Access*

Figura 4: Exemplo de grafo direcionado com 100 nós



Fonte: FUKUYAMA, F. Tornando a internet segura para a democracia. *Journal of Democracy*, v. 10, n. 1, p. 83-95, 2021.

A partir dos conceitos abordados, o estudo da teoria de grafos será útil para entender como se disseminam as *fake news* no âmbito digital, valendo-se de ferramentas como as redes sociais virtuais, bem como compreender e identificar graficamente a existência de filtros bolhas.

2.2. Pós-verdade e filtro bolha

Segundo o dicionário de Oxford, o conceito de pós-verdade é definido como “algo que denota circunstâncias nas quais fatos objetivos têm menos influência para definir a opinião pública do que o apelo à emoção ou crenças pessoais”²⁹. Melhor dizendo, a era da pós-verdade *in Social Networks?* World Wide Web Conference, 2019.

²⁸ Gráfico criado pelas autoras.

²⁹ ACADEMIA BRASILEIRA DE LETRAS. *Pós-verdade*. 2021. Disponível em: <<https://www.academia.org.br/nossa-lingua/nova-palavra/pos-verdade>>. Acesso em: 07 mar. 2023.

não leva apenas em consideração os fatos, mas também seus sentimentos e interesses pessoais quanto à situação narrada.

O conceito de *fake news* está diretamente relacionado à era da pós-verdade, uma vez que os indivíduos, apesar de entenderem as consequências de uma notícia inverídica, não estão preocupadas se é inverídica ou não, em realidade escolhem permanecer acreditando e compartilhando tal fato se melhor favorecem seus interesses pessoais³⁰. Por esse motivo, é que hoje a sociedade se divide em bolhas, uma vez que os indivíduos preferem conviver em ambientes que julgam ser socialmente mais seguros, com pessoas que tenham o mesmo viés de pensamentos, crenças e escolhas políticas³¹.

Essa necessidade das pessoas se isolarem apenas com aqueles que lhe tragam conforto, faz com que os filtros bolha ganhem uma maior atuação nas plataformas digitais, porque os algoritmos trabalham da seguinte forma: é analisado todos os sites que os usuários utilizam, e-mail, pessoas com quem interagem, conteúdos que mais consomem para que seja criado um modelo computacional por meio do qual fica gravado quem é esse usuário e que tipo de conteúdo ele gostaria de consumir, criando os filtros, que, por sua vez, criam universos únicos para cada usuário da plataforma digital, e alteram a maneira do indivíduo enxergar o mundo³².

³⁰ CRUZ, F. B. et al. *Direito eleitoral na era digital*. Belo Horizonte: Casa do Direito, 2018.

³¹ DAHL, R. A. *Sobre democracia*. Brasília: Universidade de Brasília, 2001.

³² MENEZES NETO, E. J. de; MORAIS, J. L. B. de; ALVES, F. G.; GO-

Os filtros aplicados são invisíveis e não há uma liberdade de escolha quanto ao que é filtrado e o que não é. Não há como saber quais conteúdos são excluídos e nem há opção de esse usuário cessar tal aplicação³³.

[...] isso pode ser também perturbador se sua consequência for encorajar as pessoas a estreitar os seus horizontes, ou alimentar os seus gostos atuais ao invés de permiti-las formar outros novos. Isto é um problema real para filmes e música, mas é provavelmente muito mais sério para o campo democrático. Suponha, por exemplo, que pessoas com certas convicções políticas encontram-se aprendendo cada vez mais sobre autores com o mesmo ponto de vista e, com isso, fortalecendo os seus julgamentos preexistentes, somente porque a maior parte do que eles encontraram para ler possui o mesmo conteúdo. Em uma sociedade democrática, não poderia isto ser preocupante?³⁴

O referido isolamento permite que a propagação de *fake news* seja mais eficaz, visto que, com o fenômeno da pós-verdade atrelado a filtros bolha, os indivíduos estão mais propícios a interagirem com pessoas que tenham o

MES, I. da S. Op. cit.

³³ Ibid.

³⁴ SUNSTEIN, C. R. *Infotopia: How Many Minds Produce Knowledge*. New York: Oxford University Press, 2006.

mesmo viés político. Assim, a junção de todos esses eventos culmina para um desencontro com o que de fato se define por democracia que, como apresentado anteriormente, tem como principal pilar o dissenso, ou seja, debates e diálogos entre ideias divergentes já não mais ocorrem³⁵.

Essas bolhas fazem com que os indivíduos vivam em realidades paralelas posto que apenas consomem conteúdos que lhe soa mais plausível já que ao seu entorno apenas existem pessoas que partilham das mesmas crenças, indivíduos com pensamento semelhantes, o que sucede um sentimento perigoso já que pode dar forças e normalizar movimentos que disseminam preconceitos³⁶.

3. O cenário eleitoral brasileiro de 2018

O cenário eleitoral brasileiro de 2018 foi desenvolvido e marcado por tensões sociais surgidas em 2013, quando houve o estopim da descoberta dos crimes de corrupção e o início da operação Lava Jato, que tinha como finalidade a investigação dos crimes de corrupção cometidos por políticos e empresas, fato que gerou uma grande comoção da mídia e mobilização do Judiciário³⁷. Seguido a esses escândalos houveram as eleições presidenciais brasileiras em 2014, onde Dilma Rousseff se reelegeu a um segundo mandato (quarto seguido de um governo do Partido

³⁵ BUCCI, E. Pós-política e corrosão da verdade. *Revista USP*, n. 116, p. 19-30, 2018.

³⁶ SUNSTEIN, C. R. Op. cit.

³⁷ ABRANCHES, S. Polarização radicalizada e ruptura eleitoral. In: ABRANCHES, Sergio (org). *Democracia em risco? 22 ensaios sobre o Brasil de hoje*. São Paulo: Companhia das Letras, 2019.

dos Trabalhadores - PT), que sofreu *impeachment*. Ou seja, a sociedade brasileira, que já vinha em conflitos sociais devido aos escândalos de corrupção, polarizou-se ainda mais³⁸.

Após o *impeachment* o cargo foi assumido pelo vice Michel Temer, que comandou o Executivo até as novas eleições de 2018, quando um nome já conhecido e marcado no cenário político apareceu como candidato da chapa petista, Luiz Inácio Lula da Silva.

Necessário relembrar que em abril do mesmo ano o candidato havia sido preso, o que causava uma enorme divisão popular, visto que aos olhos de muitos o processo que decretou a prisão do então candidato não havia sido imparcial³⁹. Frente a todas as polêmicas e as acusações que enfrentava na época, o Tribunal Superior Eleitoral (TSE) declarou Luiz Inácio Lula da Silva inelegível, acarretando na candidatura de Fernando Haddad pelo partido do PT, tendo como vice Manuela D'Ávila, do PCdoB⁴⁰.

Entretanto, o que os partidos mais tracionais não esperavam era a ascensão e consolidação de candidato fora do sistema do PT e PSDB: Jair Messias Bolsonaro, que vinha de um partido considerado até então inexpressivo

³⁸ ARNAUDO, D. Computacional Propaganda in Brazil: Social Bots during Elections. *Computacional Propaganda Research Project, Oxford*, n. 2017.8, p. 2-38, 2017. Disponível em: <<https://bibliotecadigital.tse.jus.br/xmlui/handle/bdtse/8985>> Acesso em: 07 mar. 2023.

³⁹ Ibid.

⁴⁰ FACHIN, P.; MACHADO, R. *Eleição 2018: A radicalização da polarização política do Brasil*. Instituto Humanitas Unisinos, 2018. Disponível em: <<https://www.ihu.unisinos.br/159-noticias/entrevistas/583456-eleicoe%E2%80%A6arizacao-politica-no-brasil-algumas-analises-entrevistas-especiais>>. Acesso em: 07 mar. 2023.

no cenário político⁴¹, e, que possuía poucos recursos para consolidação de uma campanha (menos de dez segundos de propaganda televisa oficial); e nem possuía um partido forte o suficiente para que lhe garantissem bons resultados⁴².

O PT não tinha crença na potência que o candidato Bolsonaro poderia se tornar, em realidade acreditavam que esse seria um fácil oponente a ser combatido devidos aos seus posicionamentos tão polêmicos e fora do politicamente correto.⁴³

Assim, basearam a campanha de Fernando Haddad na popularidade do ex-presidente Lula e torciam para que Bolsonaro chegasse ao segundo turno, pois acreditavam que esse seria um embate mais fácil do que com o candidato Geraldo Alckmin⁴⁴, que possuía metade de todo o horário eleitoral gratuito. A campanha de Alckmin tinha como foco descredibilizar a imagem de Jair Bolsonaro de forma contundente na televisão, tomaria seu segundo lugar e, num segundo turno, teria uma campanha pautada no “antipetismo”. Todavia, o que esses planejamentos de campanha não esperavam é que, uma semana após o início das campanhas, o candidato Jair Messias Bolsonaro sofreria um atentado, com um golpe de faca no abdômen, o que gerou uma comoção nacional a favor do candidato⁴⁵.

⁴¹ ABRANCHES, S. Op. cit.

⁴² MOURA, M.; CORBELLINI, J. *A eleição disruptiva: Por que Bolsonaro venceu*. Record, 2019.

⁴³ Ibid.

⁴⁴ Ibid.

⁴⁵ Ibid.

Outro fator que solidificou tal candidato foi a crise na segurança e, por fim, a utilização das plataformas digitais para disseminação da sua campanha política, principalmente pelas redes como WhatsApp e Twitter⁴⁶. O resultado se viu nas urnas: Geraldo Alckmin, apesar de possuir 185,8 milhões de reais do fundo eleitoral e contar com 5 minutos e 33 segundos do horário de propaganda eleitoral gratuita, o candidato teve apenas 4,76% dos votos válidos no primeiro turno⁴⁷. Já o candidato Jair Bolsonaro, detinha 9 milhões do fundo eleitoral e apenas 8 segundos de propagando televisionada. Apesar dos poucos recursos o referido candidato alcançou 46,03% dos votos⁴⁸.

Assim, apesar de possuir poucos recursos, comparado aos outros candidatos, Jair Bolsonaro soube utilizar as plataformas digitais a seu favor, principalmente após o atentado que sofreu e lhe impossibilitou de participar de campanhas de forma presencial. Bolsonaro utilizou as mídias digitais para estabelecer uma comunicação com seus eleitores, visto que, na época do segundo turno, possuía 7,49 milhões de seguidores no Facebook e 1,6 milhões no Twitter, números bem superiores ao de Fernando Haddad, que na rede social Facebook possuía apenas 808 mil seguidores e no Twitter 742 mil seguidores⁴⁹. O

⁴⁶ MOURA; CORBELLINI, Op. cit.

⁴⁷ BORGES, A.; VIDIGAL, R. Do lulismo ao antipetismo? Polarização, partidarismo e voto nas eleições presidenciais brasileira. *Opin. Publica*, v. 24, n. 1, p. 1-38, 2018.

⁴⁸ Ibid.

⁴⁹ ARIAS, J. *Por que a guerra de Bolsonaro contra a mídia prejudica a imagem do Brasil no mundo*. El país, 2019. Disponível em: <https://brasil.elpais.com/brasil/2019/01/04/opinion/1546636281_491737.html>.

candidato Bolsonaro ainda se utilizava das redes sociais para atacar as mídias tradicionais, bem como empregou o mesmo método de Trump ao determinar como *fake* as críticas e notícias que lhe fossem desfavoráveis⁵⁰.

Nota-se então a união dos fenômenos *fake news*, filtros bolha e pós-verdade.

Assim, resta claro que, as eleições de 2018 foram marcadas por diversos fenômenos digitais e campanhas políticas baseadas na utilização de algoritmos onde eram disparadas diversas *fake news* por meio das plataformas digitais como Facebook e Twitter para atingir um maior número de pessoas pelos compartilhamentos e interações nas publicações. Outro fator chave apontado acima foi a questão de alguns candidatos se utilizarem do momento político que estava estremecido, em crise para engatar em discursos de ódio contra outros candidatos, principalmente àqueles que de alguma forma estivessem ligados a escândalos de corrupção.

4. Aplicabilidade dos direitos humanos e da cidadania digital nas eleições presidenciais brasileiras

Diante de todo o cenário exposto das eleições presidenciais de 2018, demonstra-se a necessidade de medidas para que haja uma real aplicação dos direitos humanos e uma melhoria no âmbito da cidadania digital frente ao cenário eleitoral. A exemplo, tem-se o Projeto de Lei (PL) do Senador Romário, que tem como escopo

Acesso em: 07 mar. 2023.

⁵⁰ Ibid.

discutir cidadania e segurança de dados em escolas, fazendo-se necessário uma mudança na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional.⁵¹

O referido projeto aborda ainda a criação de uma semana dedicada ao combate à disseminação de *fake news*⁵². Outro projeto que surgiu no Tribunal Regional Eleitoral (TRE) do Rio Grande do Sul, a fim de combater a desinformação, foi estabelecer um convênio com a Secretaria de Educação da região para que nas escolas municipais e estaduais possam ser dados cursos acerca da formação de cidadania, bem como o combate às *fake news* aos professores e gestores, para que então esses possam replicar o aprendizado na comunidade escolar alcançando alunos e pais⁵³.

Outro ponto chave para o combate às *fake news* são as chamadas as agências de *fact-checking*, agências que checam os fatos afirmados nas mensagens, notícias e atuam em conjunto com os órgãos públicos para um melhor controle da disseminação de fatos inverídicos⁵⁴.

Entretanto, apesar das tentativas do TSE, demonstra-se ainda uma real e rápida necessidade dos processos eleitorais se adequarem às mudanças tecnológicas da sociedade, visto que os aplicativos mencionados neste capítulo são ainda considerados desconhecidos aos

⁵¹ BONZANINI, A. J. B. *Fake new e as eleições de 2018 no Brasil: como diminuir a desinformação?* Curitiba: Appris, 2020.

⁵² Ibid.

⁵³ Ibid.

⁵⁴ SOUPIZET, J. F. Os gigantes da internet frente aos Estados. *Futuribles*, n. 4, p. 86-106, 2021.

usuários, vez que as plataformas digitais não demonstram claramente o modo pelo qual utilizam as buscas dos usuários (de acordo com os usos dos mesmo), apesar de ter havido uma maior lisura por parte dessas plataformas digitais no que se refere ao impulsionamento de posts⁵⁵.

É demonstrado então não somente a necessidade de uma melhor atuação dos Estados para que sejam garantidos os direitos humanos e a cidadania digital, mas também o investimento em educação digital, para que desde cedo os indivíduos entendam o peso das plataformas digitais e como devem agir perante essas, uma vez que não se pode esperar apenas uma boa vontade dessas para serem transparentes e se auto regularem.

Conclusão

Com a análise feita em relação ao surgimento da democracia e dos direitos humanos, nota-se que nas últimas décadas houveram rápidas e fortes mudanças na sociedade e em como o processo eleitoral está caminhando. Com o advento da internet as pessoas acreditaram, de forma inocente, que esse seria um espaço livre de qualquer tipo de manipulação. Entretanto, com o passar dos anos essas se mostraram perigosas, principalmente tendo em vista a ausência de uma adequada educação digital.

As plataformas digitais, apesar de terem trazido grandes avanços, a falta de consciência em sua utilização vem criando prejuízos à democracia e à aplicação correta dos direitos humanos. As instituições sofrem constantes

⁵⁵ Ibid.

ataques com a disseminação de *fake news* o que, casado com a má utilização dos algoritmos, geram fenômenos como os do filtro-bolha, que se relacionam diretamente com o maior pilar do Estado Democrático de Direito, que é o dissenso.

Problemas como os citados acabam por interferir diretamente no desenvolvimento dos processos eleitorais, uma vez que os fenômenos digitais estão migrando para a vida offline, como demonstrado anteriormente com o fenômeno do filtro-bolha quanto aos candidatos Jair Messias Bolsonaro e Luiz Inácio Lula da Silva.

A análise do garfo deixa claro que, a democracia está sofrendo com a falta de educação digital e a má utilização dos meios digitais até mesmo por parte dos próprios candidatos. As eleições presidenciais brasileiras de 2018 foram o grande marco quanto aos grandes avanços ocorridos nas plataformas digitais e o mundo fora delas não vem acompanhando sua evolução.

Para melhoria da situação em que o cenário brasileiro se encontra, principalmente no que diz respeito ao cenário eleitoral, é devida uma atenção maior do Legislativo quanto aos avanços tecnológicos e como esses hoje são diretamente ligados ao mundo real. Contudo, a maior medida a ser tomada não deve ser na imposição de leis, já que essas, se não aplicadas de maneira correta, podem acarretar em censura, mas também a conscientização social de cada indivíduo e quais consequências a má utilização da internet pode vir a acarretar.

Por fim, quanto às redes sociais, deve o Estado impor a essas uma maior transparência quanto a utilização dos algoritmos e a aplicação de filtros nos dados.

Apesar da falta de transparência, com a conscientização e a educação digital, essas plataformas ainda podem ser uma grande ferramenta para o exercício da democracia, contudo é de suma importância que a internet seja utilizada com cautela e responsabilidade por parte de cada usuário, caso contrário a fragmentação dessa será certa e a democracia como forma de governo já não mais será viável.

Referências Bibliográficas

ABRANCHES, S. Polarização radicalizada e ruptura eleitoral. In: ABRANCHES, Sergio (org). *Democracia em risco? 22 ensaios sobre o Brasil de hoje*. São Paulo: Companhia das Letras, 2019.

ACADEMIA BRASILEIRA DE LETRAS. *Pós-verdade*. 2021.

ARIAS, J. *Por que a guerra de Bolsonaro contra a mídia prejudica a imagem do Brasil no mundo*. El país, 2019.

ARNAUDO, D. Computacional Propaganda in Brazil: Social Bots during Elections. *Computacional Propaganda Research Project, Oxford*, n. 2017.8, p. 2-38, 2017.

BOBBIO, N. *O futuro da democracia: uma defesa das regras do jogo*. São Paulo: Paz e Terra, 1997.

BONZANINI, A. J. B. *Fake new e as eleições de 2018 no Brasil: como diminuir a desinformação?* Curitiba: Appris, 2020.

BORGES, A.; VIDIGAL, R. Do lulismo ao antipetismo? Polarização, partidarismo e voto nas eleições presidenciais brasileira. *Opin. Publica*, v. 24, n. 1, p. 1-38, 2018.

BUCCI, E. Pós-política e corrosão da verdade. *Revista USP*, n. 116, p. 19-30, 2018.

CALDAS, C. O. L.; CALDAS, P. N. L. Estado, democracia e tecnologia: conflitos políticos e vulnerabilidade no contexto do big-data, das fake news e das shitstorms. *Perspectivas em Ciência da Informação*, v. 24, n. 2, p. 196-220, 2019.

CAMPOS, L.; CANAVEZES, S. *Introdução à globalização*. Lisboa: Instituto Bento Jesus Caraça, 2007.

CRUZ, F. B. et al. *Direito eleitoral na era digital*. Belo Horizonte: Casa do Direito, 2018.

DAHL, R. A. *Sobre democracia*. Brasília: Universidade de Brasília, 2001.

DEIBERT, R. J. Três duras verdades sobre as redes sociais. *Journal of Democracy*, v. 8, n. 1, p. 27-49, 2019.

FACHIN, P.; MACHADO, R. *Eleição 2018: A radicalização da polarização política do Brasil*. Instituto Humanitas Unisinos, 2018.

FISH, B.; BASHARDOUST, A.; BOYD, D.; FRIEDLER, S.; SCHEIDEGGER, C.; VENKATASUBRAMANIAN, S. *Gaps in Information Access in Social Networks?* World Wide Web Conference, 2019.

FOA, R. S.; MOUNK, Y. Os sinais de desconsolidação. *Journal of Democracy*, v. 6, n. 1, p. 1-16, 2017.

FRAZÃO, A. *Algoritmo e inteligência artificial*. Jota, 2018.

FUKUYAMA, F. Tornando a internet segura para a democracia. *Journal of Democracy*, v. 10, n. 1, p. 83-95, 2021.

LÔBO, E.; MORAIS, J. L. B. de; NEMER, D. Democracia algorítmica: o futuro da democracia e o combate às milícias digitais no Brasil. *Revista Culturas Jurídicas*, v. 7, n. 17, p. 255-271, 2020.

MENEZES NETO, E. J. de; MORAIS, J. L. B. de; ALVES, F. G.; GOMES, I. da S. Accountability, transparência e assimetria das relações de visibilidade virtuais: análise dos aspectos antidemocráticos das novas tecnologias da informação e comunicação a partir da ideia de filtro bolha. *Direito, Estado e Sociedade*, n. 53, p. 62-87, 2018.

MORAIS, J. L. B.; FESTUGATTO, A. M. F. *A democracia desinformada: eleições e fake news*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2021.

MOURA, M.; CORBELLINI, J. *A eleição disruptiva: Por que Bolsonaro venceu*. Record, 2019.

SOUPIZET, J. F. 2021. Os gigantes da internet frente aos Estados. *Futuribles*, n. 4, p. 86-106, 2021.

SUNSTEIN, C. R. *Infotopia: How Many Minds Produce Knowledge*. New York: Oxford University Press, 2006.

TUCKER, J. A.; THEOCHARIS, Y.; ROBERTS, M. E.; BARBERÁ, P. Da libertação à desordem: redes sociais e democracia. *Journal of Democracy*, v. 7, n. 1, p. 89-107, 2018.

Justiça Climática e Cidadania: o despertar para uma prática sustentável e inclusiva

Gabriela Soldano Garcez*

Liliana Lyra Jubilut**

Fernando Rei***

Introdução

O conceito de cidadania e sua prática passam por transformações e evoluções a fim de se adaptar as novas demandas sociais e políticas, dialogando com os contextos históricos e demandando alterações ou implementações de respostas jurídicas. Uma das mais novas fronteiras para a cidadania é sua aproximação à Justiça Climática, a fim de permitir o reconhecimento, a participação e a garantia de direitos no contexto ambiental, em uma cidadania ecológica.

*Professora permanente do Programa de Pós-Graduação Stricto Sensu (mestrado e doutorado) da Universidade Católica de Santos. Pós doutora pela Universidade Santiago de Compostela/Espanha, e, pela Universidade de Coimbra/Portugal. Vice coordenadora do Grupo de Pesquisa “Direitos Humanos e Vulnerabilidades”, e, da Cátedra Sergio Vieira de Melo, ambas cadastradas junto a Universidade Católica de Santos.

** Doutora e Mestre pela Universidade de São Paulo, LL.M em *International Legal Studies* pela NYU School of Law. Professora do Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Católica de Santos, instituição em que é Coordenadora (Líder) do Grupo de Pesquisa “Direitos Humanos e Vulnerabilidades” e Coordenadora da Cátedra Sergio Vieira de Mello em parceria com o ACNUR-Brasil.

*** Professor permanente do Programa de Doutorado em Direito Ambiental Internacional da Universidade Católica de Santos. Professor Titular da Fundação Armando Álvares Penteado – FAAP. Presidente do Conselho do Centro Brasileiro de Estudos Estratégicos.

A cidadania ecológica apresenta um relato de como as pessoas devem conduzir suas vidas, reduzindo o impacto ambiental produzido, principalmente no que se refere a responsabilidade individual percebida pelas mudanças climáticas¹. E essa condução está diretamente relacionada com uma visão histórica da evolução axiológica da humanidade, a partir da aceitação de que cada etapa da experiência humana desenvolve uma dimensão ética que, em princípio, mostra um progresso na compreensão da humanidade e da cidadania sobre seu lugar no mundo².

A verdadeira prática da cidadania ecológica deve motivar as respostas (das pessoas, dos Estados, e de outros atores nacionais e internacionais) às mudanças climáticas, sugerindo alterações de comportamento, como resultado de uma complexa negociação entre padrões de vida, conhecimento das causas e consequências, bem como contribuições pessoais para o incremento do fenômeno das mudanças climáticas e das emissões de gases de efeito estufa (GEE)³. Ou seja, a prática da cidadania ecológica diz respeito às responsabilidades associadas à cidadania⁴, como um combustível ao debate das implicações de poder e Justiça Climática.

¹ DEAN, H. Green citizenship. *Social Policy and Administration*, 35 (5), p. 490–505, 2001.

² LEOPOLD, A. *A Sand Country Almanac and Sketches Here an There*, Oxford University Press, New York, 1949.

³ HAILWOOD, S. Environmental citizenship as reasonable citizenship. *Environmental Politics*, 14, p. 195–210, 2005.

⁴ DEAN, H. Op. cit.

Dessa forma, para se falar em um futuro sustentável para todos (com base nos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável – ODS, criados pela Agenda 2030, da Organização das Nações Unidas – ONU), é preciso discutir o papel cidadão sobre as mudanças climáticas, e, como essa crise se conecta às justiça social, ambiental e climática, dando origem a inúmeras outras crises (políticas, sanitárias e econômicas, que evidenciam as desigualdades, tendo em vista o impedimento de acesso à serviços e direitos básicos e a realização de uma cidadania, que se tornam, com o decorrer do tempo, determinantes e indicadores sociais de pobreza).

Isso porque, o movimento de Justiça Climática tem suas raízes nos esforços para lidar com a injustiça distributiva dos efeitos das mudanças climáticas na construção dos espaços públicos coletivos⁵, ou seja questionando relações de poder e de desigualdade, e desta forma diretamente relacionando-se com as questões de vulnerabilidades.

Nessa linha de raciocínio, o presente capítulo visa (por meio de uma metodologia crítico-dedutiva, realizada por meio de referencial bibliográfico) analisar a conexão entre os temas: cidadania e Justiça Climática, demonstrando que a discussão está intrinsecamente conectada com implicações para a democracia participativa e efetivação de direitos humanos, em sua conexão com vulnerabilidades, vez que a premissa deste capítulo é

⁵ LATTA, P. *Reading Environmental Justice as Citizenship*. s/d. Disponível em: <<https://cpsa-acsp.ca/papers-2006/Latta.pdf>>. Acesso em: 09 jun. 2023.

a de que: para que haja Justiça Climática, é necessária a utilização do verdadeiro potencial da cidadania (principalmente em seu aspecto ecológico e em conexão com os direitos humanos), engendrando uma verdadeira transformação (socioecológica).

A busca por Justiça Climática pode ser compreendida também com um espaço de cidadania ecológica, nos termos de que é urgente repensar as medidas realizadas para o enfrentamento dos efeitos da crise climática para todos, vez que estes produzem desigualdade (sociais, ambientais e econômicas) na organização das sociedades contemporâneas, reforçam vulnerabilidades, e violam direitos humanos

1. Considerações Acerca do Meio Ambiente, da Justiça Climática, e suas Relações com a Cidadania

No início do novo milênio, o impacto da atividade humana no sistema climático confronta a humanidade com novas e complexas questões, que revelam a contradição de um planeta degradado e doente, baseado em um modelo de desenvolvimento que ainda não rejeita de forma inequívoca a exploração ilimitada de seus recursos. Afinal a ameaça da atual crise climática, hoje já tratada como crise humanitária⁶, é confirmada no último relatório do Painel Intergovernamental de Mudanças Climáticas (IPCC)⁷.

⁶ UNITED NATIONS. *The climate crisis is a humanitarian crisis*. Disponível em: <<https://www.un.org/en/climatechange/the-climate-crisis-is-a-humanitarian-crisis>> Acesso em: 20 jun. 2023

⁷ Cf. "Human activities, principally through emissions of greenhouse gases, have unequivocally caused global warming, with global surface temperature reaching 1.1°C above 1850-1900 in 2011-2020. Global greenhouse

O século XXI será o do meio ambiente ou não será. Problemas ambientais complexos do nosso tempo já não se jogam, única e exclusivamente, na visão estadocêntrica, mas internacionalmente, globalmente, multilateralmente..., em modelos de governança, que incorporam a contribuição da cidadania.

Com o aumento das preocupações ambientais nas últimas décadas e os questionamentos políticos e públicos sobre algumas das abordagens utilizadas para mitigá-las, surgiu um debate mais amplo sobre a conexão entre o direito a um meio ambiente ecologicamente equilibrado e a cidadania. Assiste-se, nos últimos anos, à ascensão da cidadania na teoria e na prática de políticas ambientais⁸.

Nesse sentido, uma das teorias mais difundidas a respeito da cidadania ecológica é a proposta por Dobson⁹, que afirma ser o “conjunto de direitos e deveres” de todos na preservação dos benefícios ambientais para as presentes e futuras gerações, ao mesmo tempo em que também realiza ações para minimizar ou mitigar os malefícios da utilização dos recursos ambientais. Assim, o espaço público seria um produto da atividade humana no trato de problemas comuns e globais, que deve levar em

gas emissions have continued to increase, with unequal historical and ongoing contributions arising from unsustainable energy use, land use and land-use change, lifestyles and patterns of consumption and production across regions, between and within countries, and among individuals”, IPCC, A CLIMATE CHANGE 2023 Synthesis Report, Geneva, 2023, p. 4.

⁸ SÁIZ, Ángel Valencia. El reto de la ciudadanía ante la crisis ecológica. *Papeles de relaciones ecosociales y cambio global*, n. 105, p. 25-37, 2009.

⁹ DOBSON, A. *Citizenship and the environment*. London: Routledge, 2003.

consideração aspectos ambientais, sociais e econômicos para uma distribuição adequada de Justiça Ambiental, e na sequência, Justiça Climática^{10,11}.

Destes muitos problemas globais, as mudanças climáticas são frequentemente citadas como a ameaça mais séria que a humanidade enfrenta hoje¹², vez que seus impactos afetam todos os países e regiões do mundo, embora de diferentes formas.

*Climate change is already undermining the realization of a broad range of fundamental rights for many people – the right to health and even life, rights to food, water, shelter and property, rights associated with livelihood and culture are all affected. Our challenge is to build accountability for human rights into future efforts to address climate change. By doing so, we will better understand who is most at risk and how we should act to protect them.*¹³

¹⁰ Utiliza-se aqui a expressão “Justiça Ambiental”, tendo em vista que o conceito de justiça climática surge como um desdobramento (uma especificação) do próprio paradigma da justiça ambiental. Ambos são movimentos de base, que enfatizam a necessidade de envolver as comunidades na organização de suas próprias ações e nas decisões sobre seus próprios futuros. A justiça climática, mais que a ambiental, tende ainda a envolver, pressionar grandes corporações e governos.

¹¹ BULLARD, R.; JOHNSON, G. S. Environmental Justice: Grassroots Activism and Its Impact on Public Policy Decision Making. *Journal of Social Issues*, 56(3), p. 555-578, 2000.

¹² ADGER, W. N. *Fairness in adaptation to climate change*. Cambridge, MA: MIT Press, 2006.

¹³ ADAMS, B.; LUCHSINGER, G. *Climate Justice for a changing planet: A primer for policy makers and NGOs*. New York and Geneva: United Nations, 2009. Disponível em: <https://unctad.org/system/files/official-document/ngls20092_en.pdf>. Acesso em: 09 jun. 2023.

Os diferentes impactos e consequência das mudanças climáticas, assim como de diversos outros problemas complexos, depende sobremaneira das condições de partida, das temáticas de resiliência e de desigualdade e vulnerabilidades; com os menos fortes nas relações de poder sofrendo de maneira desproporcional. Isso influencia a forma com que as responsabilidades são percebidas e exercidas na prática (na forma com que as pessoas respondem às mudanças climáticas em suas ações diárias, no exercício de uma participação qualificada na vida pública, ou seja, cidadania), e como isso se compara às respostas articuladas pelas políticas públicas vigentes a respeito do tema.

Dessa forma, atuar sobre as mudanças climáticas, em um padrão de cidadania ecológica, pode ser entendido como uma responsabilidade cívica, em um esforço comum de construção de um mundo melhor para as presentes e futuras gerações com relação aos aspectos de Justiça Climática (desarticulando os regimes dominantes de participação, e apontando novas possibilidade de remodelar as responsabilidades em uma atual arquitetura da comunidade internacional, pautada pela governança e cooperação internacional, em um fenômeno de “participação ampliada”¹⁴ em prol da sustentabilidade ambiental, da redução das desigualdades, da mitigação de vulnerabilidades e da busca pela implementação adequada de direitos humanos.

¹⁴ GONÇALVES, Alcindo Fernandes; COSTA, José Augusto Fontoura. *Governança Global e Regimes Internacionais*. São Paulo: Almedina, 2011.

Trata-se, então, de novas coalizões sobre a organização da Justiça Climática, sobre parâmetros de cidadania ecológica, que se referem ou tem seu foco em questões de justiça distributiva. Cabe destacar que a realização da Justiça Ambiental e da Justiça Climática também requer uma revisão ontológica e epistemológica no campo do Direito: passar da concepção antropocêntrica do Direito (o campo da ordem jurídica são os seres humanos) para uma concepção ecocêntrica (ampliar o campo jurídico para incluir o ecossistema, da qual faz parte do ser humano).

Verifica-se, assim, que

The environmental justice framework rests on developing tools and strategies to eliminate unfair, unjust, and inequitable conditions and decisions [...]. The framework also attempts to uncover the underlying assumptions that may contribute to and produce differential exposure and unequal protection. It brings to the surface the ethical and political questions of “who gets what, when, why, and how much”¹⁵.

Cidadania normalmente se refere a prática da adesão pública e política de um grupo de pessoas a um conjunto de direitos e deveres (responsabilidades), que são considerados recíprocos aos membros da comunidade¹⁶. Trata-se assim de um contexto de exercício de direitos, de reconhecimento e pertencimento em uma dada comunidade.

¹⁵ BULLARD, R.; JOHNSON, G. S. Op. cit.

¹⁶ HAILWOOD, S. Op. cit.

Ao longo do tempo variadas dimensões da ideia de cidadania foram sendo buscadas, recentemente neste contexto houve o desenvolvimento da noção de uma “cidadania verde”¹⁷, na qual o foco nas responsabilidades das formas tradicionais de cidadania tem como princípio central a proteção do meio ambiente.

A causa dessa evolução da teoria da cidadania reside na globalização dos problemas ambientais (que passam a exigir a participação ativa de todos na formulação e implementação de políticas públicas efetivas para a proteção e defesa do meio ambiente – como já preconiza o *caput* do art. 225, da Constituição Federal brasileira de 1988¹⁸, ao dispor que esta responsabilidade é tanto do Poder Público, quanto da comunidade, num sistema de divisão de deveres ambientais), da política e na erosão do papel tradicional do Estado na formação da cidadania¹⁹. Como Peter Singer afirmou há algum tempo, “Não há ilustração mais clara de seres humanos agindo globalmente do que os problemas colocados pelo impacto da atividade humana sobre nossa atmosfera”²⁰.

¹⁷ DEAN, H. Op. cit.

¹⁸ BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil*. 1988. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 10 jun. 2023.

¹⁹ SÁIZ, A.V. Globalisation, cosmopolitanism and ecological citizenship. *Environmental Politics*, 14(2), p. 163–178, 2005.

²⁰ SINGER, Peter. *Un solo mundo*. Ética de la globalización. Barcelona: Paidós, 2007. p. 27.

Trata-se de uma nova concepção de Democracia e Cidadania²¹, agora voltada também às questões ambientais (e a participação cidadã sobre estas), por meio da mobilização de esforços em uma politização consciente da dimensão cidadã acerca do meio ambiente, sendo o fenômeno da justiça a chave para evitar os efeitos potencialmente danosos das mudanças climáticas.

Nesse sentido, “*Much work needs to be done within theories of ecological citizenship to make a space for issues of social justice*”²².

Nestes termos, a cidadania ecológica, conforme sugerido por Dobson²³, é uma “teoria política verde normativa”. Incorpora uma teoria de mudança, a ideia de que a cidadania ecológica pode ser uma força motivadora para estilos e padrões de vida mais sustentáveis²⁴, e, por conta disso, vai certamente muito além de ser apenas status legal conferido por um Estado aos membros de sua comunidade política²⁵, tendo também um elemento moral e social de identidade. A cidadania ecológica se estende além das atribuições políticas, pois compartilha a linguagem das virtudes, enfatizando as responsabilidades

²¹ SMITH, G. Green citizenship and the social economy. *Environmental Politics*, 14(2), p. 273–289, 2005.

²² LATTA, P. Op. cit.

²³ DOBSON, A. Op. cit.

²⁴ SEYFANG, G. Shopping for sustainability: can sustainable consumption promote ecological citizenship? *Environmental Politics*, 14(2), p. 290–306, 2005.

²⁵ HEATER, D.B. *Citizenship: the civic ideal in world history, politics and education*. Manchester: Manchester University Press, 2004.

de forma não recíproca sobre os direitos, tanto na esfera pública quanto na privada, bem como se estende além das fronteiras do Estado²⁶.

Como resultado, a cidadania ecológica é, portanto, um tipo de cidadania “pós-cosmopolita”, que fornece uma nova descrição da cidadania necessária para lidar com as mudanças ideológicas e materiais que ocorrem no mundo de hoje²⁷.

Assim, segundo Dobson, a principal virtude que acompanha a cidadania ecológica é a justiça²⁸, que expande seu conceito para outras implicações (como cuidado e compaixão). A origem dessa virtude está nas relações interpessoais (de natureza histórica, chamadas de “ações antecedentes, compromissos, acordos formados entre estranhos”²⁹), que, por sua vez, dão origem à responsabilidade da cidadania. Dessa forma, no cerne da cidadania ecológica está o reconhecimento de responsabilidades e/ou deveres como princípios gerais, em vez de direitos como no pensamento da cidadania liberal³⁰.

Isso coloca a questão a quem essa responsabilidade é devida. Fronteiras temporais e geográficas que antes limitavam as consequências das ações das pessoas foram dissipadas pelos efeitos da globalização e aumentaram o alcance das atribuições dos agentes privados para o futuro.

²⁶ DOBSON, A. Op. cit., p. 82.

²⁷ Ibid, p. 82.

²⁸ Ibid, p. 132.

²⁹ Ibid, p. 81.

³⁰ Ibid.

Ademais, atos da esfera privada estão incluídos na cidadania ecológica porque, inequivocamente, podem ter implicações públicas ³¹, como dirigir um carro e emitir GEEs. Indiscutivelmente, tais atos privados estão inextricavelmente interligados com os padrões de vida (acesso e propriedade de bens materiais) e estilos de vida (a escolha e a expectativa sociocultural de padrões de comportamento), que, por sua vez, estão ligados ao nível de desenvolvimento econômico em um determinado lugar.

A cidadania ecológica tem, portanto, uma preocupação cívica com as implicações das ações individuais para o restante da comunidade, do meio ambiente em que vivem, exigindo, pelo menos, um reconhecimento do impacto ambiental relativo de cada pessoa no exercício da cidadania e, na melhor das hipóteses, a realização de esforços para reduzi-lo.

2. Cidadania Ecológica e Mudanças Climáticas

A não territorialidade, como visto, é uma dimensão importante da cidadania ecológica e uma característica chave que a vincula às mudanças climáticas (e, de fato, a outros problemas ambientais globais).

A natureza global das mudanças climáticas implica no resultado de que as fronteiras nacionais (geopoliticamente estabelecidas pelos Estados) são apenas mais um obstáculo para ações efetivas sobre o problema global (baseadas em cooperação e governança), uma vez

³¹ CLARKE, P. B. *Deep citizenship*. London: Pluto Press, 1999.

que as mudanças climáticas não podem ser remediadas sem a participação de uma multiplicidade de atores globais (estatais e não estatais)³².

Ademais, os impactos deste fenômeno global são distribuídos de forma desigual no espaço geográfico e no tempo, e não respeitam as fronteiras nacionais, afetando aqueles que são mais vulneráveis³³. Da mesma forma, a responsabilidade da cidadania ecológica decorre da distribuição assimétrica de poder e de efeitos entre e dentro dos países (considerados desenvolvidos e em desenvolvimento)³⁴, e para diferentes grupos de pessoas, muito se relacionando a temas de desigualdade e vulnerabilidades.

Nesse sentido, uma agenda de Justiça Climática é fundamentada no princípio da equidade, no sentido de se buscar tratamento equitativo quando possível mas que leve em considerações as diferenças existentes para efetivar realmente igualdade real, em todos os aspectos das mudanças climáticas. Mas, além disso, deve ser uma agenda viva, em que os seus elementos provavelmente mudarão com o tempo para atender às diferentes necessidades .

³² WATSON, R.T. Climate change 2001: Synthesis Report. In: WATSON, R.T (ed). *Contribution of Working Groups I, II, and III to the Third Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change*. Cambridge: Cambridge University Press, 2001.

³³ ADGER, W. N. *Fairness in adaptation to climate change*. Cambridge, MA: MIT Press, 2006.

³⁴ GOODALL, S. *Developing environmental education in the curriculum*. London: David Fulton Publishers, 1994.

De acordo com a cidadania ecológica, todos as pessoas que participam de atividades que contribuem para as mudanças climáticas têm a responsabilidade de reduzir sua participação nas causas do problema. Teoricamente, também têm uma parcela de responsabilidade por quaisquer danos e remediações subsequentes decorrentes dos impactos das mudanças climáticas. Ou seja, trata-se de uma reformulação dos debates atuais, como parte de um processo mais amplo de reivindicação de direitos relacionados ao desenvolvimento sustentável e a participação cidadã nas decisões que afetam diretamente suas qualidades de vida.

Dobson³⁵ sugere, neste sentido, que os deveres e responsabilidades da cidadania ecológica surgem do impacto que as atividades individuais têm sobre as oportunidades de outros pessoas no exercício da cidadania dentro ou fora do mesmo país.

Intimamente alinhado com a definição de sustentabilidade do Relatório Brundtland³⁶, Dobson³⁷ propõe que a principal responsabilidade da pessoa cidadã ecológico é garantir que o impacto de uma pessoa satisfazendo suas necessidades não exclua a capacidade de outros, agora e no futuro (presentes e futuras gerações), de atender às suas necessidades.

Efetivamente, a cidadania ecológica decorre da não territorialidade das consequências de atitudes individuais e é um exemplo de prática de sustentabilidade. A

³⁵ DOBSON, A. Op. cit., p. 118.

³⁶ WCED. *Our common future*. Oxford: Oxford University Press, 1987.

³⁷ DOBSON, A. Op. cit.

ligação com as mudanças climáticas é direta: por mais incremental que seja a contribuição de uma pessoa para as emissões de GEE, ela ainda aumenta a situação geral suportada pelas futuras gerações e por aquelas pessoas que são consideradas mais vulneráveis às consequências da mudança climática, particularmente no Sul Global (em um princípio claro de injustiça ambiental e climática).

Segundo Lichtenberg³⁸, essas são responsabilidades cidadãos porque as emissões que as pessoas contribuem fazem parte das causas das mudanças climáticas (mesmo que seja, claramente, uma relação entre completos estranhos).

Dessa forma, a cidadania ecológica considera o domínio privado como um local onde ocorrem atividades de cidadania³⁹. Isso porque, ações privadas podem ter implicações públicas, como, por exemplo, do uso do carro, que geram uma responsabilidade de natureza cívica. Além disso, as virtudes do cuidado e da compaixão são tipicamente associadas ao domínio e relacionamentos privados⁴⁰ que, por sua vez, estão intimamente relacionadas aos impactos de suas ações sobre os outros, sobre as gerações futuras.

Quando os dois se unem, ou seja, um cuidado não recíproco com a vida alheia induzido pelo reconhecimento de que as próprias emissões de GEE contribuem para

³⁸ LICHTENBERG, J. National boundaries and moral boundaries: a cosmopolitan view. In: BROWN, P.; SHUE, H. (eds). *Boundaries: national autonomy and its limits*. Totowa, NJ: Rowman and Littlefield, 1981.

³⁹ DOBSON, A. Op. cit.

⁴⁰ Ibid.

os impactos das mudanças climáticas sobre os outros, a cidadania ecológica ganha contornos concretos, a fim de promover economias mais sustentáveis.

Atitudes e percepções de responsabilidade (deveres) pelas mudanças climáticas podem caracterizar a prática de cidadania ecológica, e manifestar-se em mudanças estruturais essenciais, tornando-se agentes de transformação necessários para um futuro sustentável (ainda que seja da responsabilidade individual para a formação de redes informais e de grupos comunitários).

As atividades de adaptação e mitigação devem ser realizadas sob os aspectos do direito ao desenvolvimento e das estruturas de direitos humanos, afirmadas por décadas de políticas e ações nacionais e internacionais.

Isso porque “[c]limate change cannot be reversed at the expense of poverty eradication or by thwarting the right to development. The continued tendency to view climate change and development as parallel rather than intertwined issues will hinder progress on both fronts”⁴¹.

A cidadania ecológica é, portanto, uma teoria normativa que leva a conceituação da cidadania em novas e não convencionais direções. Sendo certo que, no contexto das mudanças climáticas, as relações de causa e efeito das ações individuais podem gerar responsabilidades políticas. A mudança é possível mesmo que exija grandes rearranjos econômicos e políticos em torno dos princípios fundamentais de equidade e desenvolvimento sustentável, dado o ritmo crescente do aquecimento global.

⁴¹ ADAMS, B.; LUCHSINGER, G. Op. cit.

Toda pessoa (informada, motivada e educada), que perceba uma responsabilidade ecológica, age para provocar mudanças estruturais nos padrões já pré-estabelecidos da sociedade, lutando para mudar o comportamento intensivo em emissões de poluentes, concentrando-se, inclusive, no fortalecimento da resiliência de grupos vulneráveis (por meio de proteção social, exigindo investimentos relacionados aos serviços públicos e infraestrutura), no enfrentamento das desigualdades, na busca de igualdade real, e na efetivação dos direitos humanos de todos.

Mais importante ainda, que nessa cidadania toda pessoa aceite sua responsabilidade ecológica e se motive a agir a partir dela. Pois, como observa Hayward, “a cidadania ecológica pode ser interpretada como uma condição de virtude e prática atingível [...] através de processos de educação e associação deliberativa por todos, como cidadãos da comunidade em que se encontram”⁴².

Conclusão

Os conceitos de Justiça Climática e cidadania ecológica tem suas raízes na origem nas demandas ambientais dos anos 1960 e 1970, embora a formulação dos conceitos seja mais recente. Ambos têm por objeto os problemas ambientais e, mais especificamente, os impactos (diferenciados) que as mudanças climáticas causam às pessoas e aos direitos humanos, não obstante a normatização incidente pelos regimes internacionais aplicáveis.

⁴² HAYWARD, T. Ecological citizenship: justice, rights and the virtue of resourcefulness. *Environmental Politics*, 15 (3), p.435–446, 2006.

A cidadania ecológica, no que se refere às mudanças climáticas, busca envolver o público em geral no debate sobre a importância e a urgência das mudanças climáticas e da aplicação de princípios de Justiça Climática. Deve ser demonstrado ao público em geral, de forma não técnica, o que está a acontecer e o que está em jogo para eles, para as suas sociedades e para o mundo, em uma tentativa de formar opinião pública qualificada a respeito do assunto, vez que o fenômeno das mudanças climáticas transcende orientações políticas e identidades de grupos, devendo ser representados e articulados nas negociações sobre mudanças climáticas o ponto de vista das pessoas em geral.

Na verdade, a cidadania ecológica traz à discussão a necessidade de se buscar uma nova ética planetária, que por sua vez impõe uma nova racionalidade à Justiça, alargando o seu rol de destinatários. Sob esta nova racionalidade, a Justiça Climática deve reconhecer que cada ser humano têm direito à conservação, proteção e restauração da saúde e integridade dos ecossistemas, na medida em que a natureza tem o direito intrínseco, independente de sua valoração humana, de existir e evoluir, bem como ao respeito às suas vulnerabilidades específicas e a busca da mitigação das desigualdades em prol de uma igualdade real na efetivação dos direitos humanos.

Tal prática sustentável e inclusiva deve mobilizar grupos da sociedade civil, autoridades locais e internacionais, outros grupos de interesse e todas as pessoas interessadas que possam estar trabalhando em

questões de desenvolvimento e direitos humanos afetados pelas mudanças climáticas, com foco na Justiça Climática, pois, em todos os níveis de tomada de decisão, o Princípio 10, da Declaração do Rio de Janeiro sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (de 1992)⁴³, deve ser aplicado. Isso porque, as questões ambientais são mais bem tratadas com a participação de todas as pessoas cidadãs.

A prática da cidadania ecológica enfrenta uma série de desafios relacionados ao seu objetivo de manter os processos fundamentais que sustentam a vida na Terra dentro dos limites planetários. Contudo, sua contribuição para a efetivação da Justiça Climática é crucial pois é na dinâmica da cidadania que se deve encontrar o justo equilíbrio entre integridade ecológica, eficiência econômica e equidade social, como exige o novo modelo de desenvolvimento sustentável, que a seu tempo deve ser reinterpretado. Neste sentido o desenvolvimento da intrínseca relação entre cidadania e Justiça Climática, entre as duas e os direitos humanos, e entre todos estes conceitos na busca de uma prática sustentável e inclusiva é fundamental.

⁴³ Princípio 10, da Declaração do Rio de Janeiro, de 1992: “A melhor maneira de tratar as questões ambientais é assegurar a participação, no nível apropriado, de todos os cidadãos interessados. No nível nacional, cada indivíduo terá acesso adequado às informações relativas ao meio ambiente de que disponham as autoridades públicas, inclusive informações acerca de materiais e atividades perigosas em suas comunidades, bem como a oportunidade de participar dos processos decisórios. Os Estados irão facilitar e estimular a conscientização e a participação popular, colocando as informações à disposição de todos. Será proporcionado o acesso efetivo a mecanismos judiciais e administrativos, inclusive no que se refere à compensação e reparação de danos”. Cf. < https://www5.pucsp.br/ecopolitica/projetos_fluxos/doc_principais_e_copolitica/Declaracao_rio_1992.pdf>. Acesso em: 10 jun. 2023.

Referências Bibliográficas

ADAMS, B.; LUCHSINGER, G. *Climate Justice for a changing planet: A primer for policy makers and NGOs*. New York and Geneva: United Nations, 2009.

ADGER, W. N. *Fairness in adaptation to climate change*. Cambridge, MA: MIT Press, 2006.

BULLARD, R.; JOHNSON, G. S. Environmental Justice: Grassroots Activism and Its Impact on Public Policy Decision Making. *Journal of Social Issues*, 56(3), p. 555-578, 2000.

CLARKE, P. B. *Deep citizenship*. London: Pluto Press, 1999.

DEAN, H. Green citizenship. *Social Policy and Administration*, 35 (5), p. 490–505, 2001.

DOBSON, A. *Citizenship and the environment*. London: Routledge, 2003.

GOODALL, S. *Developing environmental education in the curriculum*. London: David Fulton Publishers, 1994.

GONÇALVES, Alcindo Fernandes; COSTA, José Augusto Fontoura. *Governança Global e Regimes Internacionais*. São Paulo: Almedina, 2011.

HAILWOOD, S. Environmental citizenship as reasonable citizenship. *Environmental Politics*, 14, p. 195–210, 2005.

HAYWARD, T. Ecological citizenship: justice, rights and the virtue of resourcefulness. *Environmental Politics*, 15 (3), p.435–446, 2006.

HEATER, D.B. *Citizenship: the civic ideal in world history, politics and education*. Manchester: Manchester University Press, 2004.

LATTA, P. *Reading Environmental Justice as Citizenship*. s/d.

LICHTENBERG, J. National boundaries and moral boundaries: a cosmopolitan view. In: BROWN, P.; SHUE, H. (eds). *Boundaries: national autonomy and its limits*. Totowa, NJ: Rowman and Littlefield, 1981.

SÁIZ, A.V. Globalisation, cosmopolitanism and ecological citizenship. *Environmental Politics*, 14(2), p. 163–178, 2005.

SEYFANG, G. Shopping for sustainability: can sustainable consumption promote ecological citizenship? *Environmental Politics*, 14(2), p. 290–306, 2005.

SMITH, G. Green citizenship and the social economy. *Environmental Politics*, 14(2), p. 273–289, 2005.

WATSON, R.T. Climate change 2001: Synthesis Report. In: WATSON, R.T (ed). *Contribution of Working Groups I, II, and III to the Third Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change*. Cambridge: Cambridge University Press, 2001.

WCED. *Our common future*. Oxford: Oxford University Press, 1987.